



Briuselis, 2014 03 05
COM(2014) 130 final

**KOMISIJOS KOMUNIKATAS EUROPOS PARLAMENTUI, TARYBAI, EUROPOS
EKONOMIKOS IR SOCIALINIŲ REIKALŲ KOMITETUI IR REGIONŲ
KOMITETUI**

**Pažangaus, tvaraus ir integracinio augimo strategijos „Europa 2020“
rezultatų apžvalga**

**KOMISIJOS KOMUNIKATAS EUROPOS PARLAMENTUI,
TARYBAI, EUROPOS EKONOMIKOS IR SOCIALINIŲ REIKALŲ
KOMITETUI IR REGIONŲ KOMITETUI**

**Pažangaus, tvaraus ir integracinio augimo strategijos „Europa 2020“
rezultatų apžvalga**

IŽANGA¹

2010 m. pradžioje Komisija pasiūlė strategiją „Europa 2020“, kuri buvo pradėta įgyvendinti kaip ES pažangaus, tvaraus ir integracinio augimo strategija.² Siekta padidinti ES konkurencingumą ir kartu išlaikyti jos socialinės rinkos ekonomikos modelį bei gerokai padidinti efektyvų jos išteklių naudojimą. Kai strategija „Europa 2020“ buvo pradėta įgyvendinti, ja buvo labiausiai skatinamas ekonomikos augimo modelis, kuris apėmė daugiau negu paprastą BVP didinimą. Šiandien daugelis institucijų remia pažangų, tvarų ir integracinį augimą kaip vieną iš svarbiausių ekonominio vystymosi elementų.

Strategija „Europa 2020“ inicijuota sulėtėjus ekonomikos augimui ir sumažėjus našumo lygiui, palyginti su kitomis išsivysčiusiomis šalimis, ir sparčiai blogėjant ekonominei bei socialinei aplinkai dėl ES ištikusios iki šiol didžiausios pasaulinės finansų krizės. Joje atsižvelgiama į 2000 m. pradėtos įgyvendinti, 2005 m. atnaujintos ir iki 2010 m. vykdytos Lisabonos ekonomikos augimo ir darbo vietų kūrimo strategijos įgyvendinimo patirtį. Pamatiniame dokumente aiškiai nurodyta, kad „trumpalaikis prioritetas (buvo) sėkmingai įveikti krizę“, tačiau „siekdama[is] tvarios ateities“, ES turi „šalinti vidinius struktūrinius trūkumus“ ir „žvelgti į ilgalaikę perspektyvą“. Siekta, kad „krizę įveiktume dar labiau sustiprėję ir kad ES ūkis taptų pažangus, tvarus ir integracinis, taip pat būtų užtikrintas aukštas užimtumo lygis, našumas ir socialinė sanglauda.“³

Strategija buvo sumanyta kaip ES ir jos valstybių narių partnerystė su tam tikrais, visų pirma į prioritetus – pažangų, tvarų ir integracinį augimą – orientuotais tikslais ir specialia įgyvendinimo sistema. Joje nustatyti penki tarpusavyje susiję pagrindiniai tikslai, kuriuos ES turi pasiekti iki 2020 m. užimtumo, mokslinių tyrimų ir plėtros, klimato kaitos ir energetikos, švietimo ir kovos su skurdu bei socialine atskirtimi srityse. Tikslų sąrašas nebaigtinis, tačiau jie buvo laikomi pavyzdiniais siekiant strategiją remiamų dinamiškų pokyčių.

Siekdama pagreitinti pažangą ES lygmeniu Komisija nustatė septynias pavyzdines iniciatyvas⁴, kurios apėmė specialias darbo programas tose srityse, kurios nustatytos kaip svarbūs ekonomikos augimo svertai. Be to, strategija buvo puiki principų sistema imtis veiksmų ES lygmeniu bendrosios rinkos, 2020–2014 m. ES biudžeto ir ES išorės politikos darbotvarkės klausimais.

Kiekvieną kartą peržiūrint strategiją „Europa 2020“ reikia atsižvelgti į pastarųjų metų finansų ir ekonomikos krizę ir ES atsaką į ją (žr. 1 langelį). Kadangi krizė plito ir

¹ Jei nenurodyta kitaip, šiame komunikate minimų skaičių šaltinis yra Eurostatas – ES statistikos tarnyba, o ES vidurkis – ES-28 vidurkis.

² 2010 m. kovo 3 d. Komisijos komunikatas COM(2010) 2020. Bendra strategija ir jos tikslai 2010 m. kovo mėn. svarstyti Europos Parlamente, o birželio mėn. patvirtinti Europos Vadovų Tarybos susitikimuose. Daugiau informacijos pateikiama http://ec.europa.eu/europe2020/index_lt.htm.

³ 2010 m. kovo 3 d. COM(2010) 2020.

⁴ „Europos skaitmeninė darbotvarkė“, „Inovacijų sąjunga“, „Judus jaunimas“, „Tausiai išteklius naudojanti Europa“, „Globalizacijos erai pritaikyta pramonės politika“, „Naujų įgūdžių ir darbo vietų kūrimo darbotvarkė“ ir „Europos kovos su skurdu planas“.

igavo naujų formų, ES teko ypatingas uždavinys – išsiveržti iš užburto didėjančios valstybės skolos, užkrečiamo finansinio nestabilumo ir mažo arba net neigiamo ekonomikos augimo rato. Tam reikėjo tiek trumpalaikių, tiek sisteminių veiksmų, ypač euro zonoje, pavyzdžiui, finansinių sunkumų patiriančioms šalims sukurti skolinimo pajėgumus ir griežtesnes ekonomikos valdymo taisykles ir sustiprinti finansų priežiūrą bei reglamentavimą.

1 langelis. ES veiksmai 2008–2013 m. finansų ir ekonomikos krizei įveikti

2008 m. lapkričio mėn. Komisija paskelbė Europos ekonomikos atkūrimo planą, kuriuo siekiama padidinti investicijas į infrastruktūrą ir kitus pagrindinius sektorius, ir pasiūlė, kad valstybės narės derintų savo nacionalinių biudžetinių paskatų paketus. Bendra paketo vertė sudarė maždaug 200 mlrd. EUR, arba 1,5 % ES BVP. Valstybės pagalbos taisyklės ir ES lėšų naudojimo taisyklės taip pat buvo tikslinamos, kad būtų lengviau sutelkti viešąsias lėšas.

Kadangi ekonomika atsigavo tik trumpam, o smarkios valstybės skolos, finansų ir ekonomikos krizės rizika plito, priimti keli sprendimai, tarp jų:

- sukurtas krizės sukeltų problemų sprendimo mechanizmas, kuriuo siekiama mažinti riziką, kad krizė išplis, ir finansinį nestabilumą visose valstybėse narėse. 2010 m. gegužės mėn. sukurti du laikinieji krizės sukeltų problemų sprendimo mechanizmai: Europos finansinės padėties stabilizavimo priemonė (EFSM) ir Europos finansinio stabilumo fondas (EFSF). 2012 m. euro zonos valstybės narės nusprendė sukurti nuolatinį krizės sukeltų problemų sprendimo mechanizmą ir Europos stabilumo mechanizmą (ESM), kurio finansinis pajėgumas – 500 mlrd. EUR (sukurtas 2013 m. spalio mėn.). Suteikta paskolų finansinių sunkumų patiriančioms šalims.
- ES pradėjo įgyvendinti plataus užmojo esminę savo finansų sistemos reformą. ES sugriežtino finansų rinkų priežiūrą sukurdamą Europos finansų priežiūros institucijų sistemą (EFPI), kurią sudaro trys sektorių Europos priežiūros institucijos (EPI) ir makro lygio rizikos ribojimo priežiūros institucija – Europos sisteminės rizikos valdyba (ESRV). Taip pat imtasi svarbių veiksmų siekiant sukurti bankų sąjungą, kurią sudarytų vienas centralizuotas bankų priežiūros mechanizmas, kuris pradėtų veikti 2014 m. lapkričio mėn., ir susitarimas dėl būdų, kaip restruktūrizuoti ir pertvarkyti žlungančius bankus.
- ES ekonomikos valdymo priemonės buvo gerokai sustiprintos: pagal Europos ekonominės politikos koordinavimo semestrą visiškai įtrauktos įvairios sudedamosios ekonominės ir biudžeto priežiūros dalys. 2011 m. teisės aktų pakete⁵ nustatyta nauja makroekonominio disbalanso procedūra (MDP), kuria siekiama išvengti makroekonominio disbalanso ir tokią padėtį ištaisyti. Taip pat buvo sustiprintas Stabilumo ir augimo paktas (SAP). 2013 m. gegužės mėn. įsigaliojo papildomas reglamentų rinkinys⁶. Juo, be kita ko, Komisijai suteikiamas įgaliojimas tikrinti euro zonos valstybių narių biudžeto planų projektus. Sutartį dėl stabilumo, koordinavimo ir valdysenos ekonominėje ir pinigų sąjungoje (EPS) pasirašiusios euro zonos valstybės narės (ir kai kurios euro zonai nepriklausančios valstybės narės) įsipareigojo pagrindinius SAP principus įtraukti į savo nacionalinės teisės sistemą. 2013 m. gruodžio mėn. Taryba patvirtino naują pagrindinių užimtumo ir socialinių rodiklių suvestinę ir ją įtraukė į bendrą užimtumo ataskaitą.

⁵ OL L 306, 2011 m. lapkričio 23 d.

⁶ OL L 140, 2013 m. gegužės 27 d.

Dėl pastarųjų metų krizės masto reikėjo neatidėliotinų ir ryžtingų politikos priemonių, kad būtų papildyti ilgesnio laikotarpio strategijos „Europa 2020“ tikslai. Ir metinėse augimo apžvalgose, kuriose išdėstomi ES masto ateinančių metų prioritetai, ir teikdama tikslinius teisės aktų pasiūlymus bei priimdama šalims skirtas rekomendacijas Komisija rėmė įvairių veiksmų derinį siekdama stabilizuoti finansų sektorių: priemonės derino su gaivinimo strategijomis, fiskalinio konsolidavimo priemonėmis ir struktūrinėmis reformomis, kurios patikslintos atsižvelgiant į šalies ypatumus ir parodo ES šalių ekonomikos tarpusavio priklausomumą.

Kad būtų galima stebėti ir užtikrinti, kad valstybės narės toliau įgyvendintų strategiją „Europa 2020“, valstybės narės buvo paragintos nusistatyti savus tikslus ir savo nacionalinėse reformų programose išdėstyti išsamius veiksmus. Šios programos peržiūros kasmet ES lygmeniu per Europos ekonominės politikos koordinavimo semestrą. Europos semestras pradėtas vykdyti 2011 m. pradžioje siekiant sustiprinti ES ekonomikos valdymą. Jis greitai tapo nauju ES lygmens ekonomikos politikos gairių ir stebėjimo metinės politikos ciklu (žr. toliau ir 1 priedą). Atsižvelgiant į partnerystės principą, vyksta nuolatinis dialogas su Europos Parlamentu ir įvairių sudėčių Taryba.

Praėjus ketveriems metams po strategijos „Europa 2020“ įgyvendinimo pradžios šio komunikato tikslas – apžvelgti rezultatus.⁷ Tikimasi, kad Europos Vadovų Taryba 2014 m. kovo mėn. susitikime surengs pirmą aptarimą, po jo Komisija pradės viešas konsultacijas, kad gautų visų suinteresuotųjų šalių požiūrius, kurie jai padėtų parengti 2015–2020 m. laikotarpio strategiją.

1. KOKIA PADĖTIS EUROPOJE PO KETVERIŲ METŲ?

2009 m. Europos ekonomiką sukrėtę precedento neturintis smūgis: BVP sumažėjo 4,5 %. Laikinas smukusios ekonomikos atsigavimas 2010 m. tebuvo trumpas ir neigiamos tendencijos tęsėsi 2011–2012 m. Laipsniško atsigavimas prasidėjo 2013 m. ir, tikėtina, tęsis: numatoma, kad ES realusis BVP 2014 m. vėl augs 1,5 %, o 2015 m. – 2,0 %.⁸ ES vidurkis parodo skirtingas ekonomikos augimo trajektorijas ir labai nevienodą valstybių narių patirtį per krizę: kai kurios šalys nukentėjo ypač skaudžiai, o kitoms laikui bėgant sekėsi geriau.

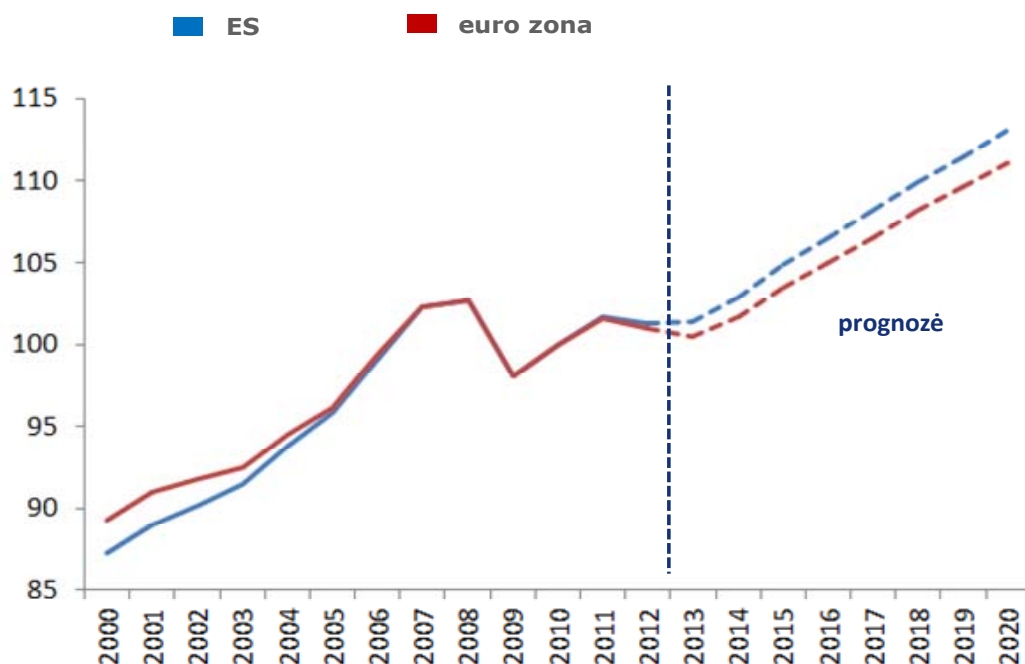
2010 m. pradėjus įgyvendinti strategiją „Europa 2020“, dar nebuvo žinomas krizės stiprumas ir trukmė. Apsvarstyti įvairūs ateinančio dešimtmečio scenarijai: grįžimo prie „stipraus“ augimo, vangaus atsigavimo arba „prarasto dešimtmečio“ rizika. Daug kas priklausė nuo to, ar ES sugebės greitai ir tvirtai atsigauti po 2009 m. nuosmukio.⁹

⁷ Daugiau informacijos apie „Europa 2020“ tikslus ir pavyzdines iniciatyvas pateikiama priede.

⁸ Naujausių ir išsamesnių duomenų žr. Komisijos 2014 m. žiemos ekonomikos prognozėje, *European Economy* 2/2014.

⁹ Žr. J. M. Barroso pranešimą neoficialiame Europos Vadovų Tarybos susitikime 2010 m. vasario 11 d., pateiktą http://ec.europa.eu/europe2020/documents/documents-and-reports/subject/europe-2020-presentations/index_en.htm#top.

1 grafikas. ES ir euro zonos realiojo BVP dydis 2000–2020 m. (2010 m. indeksas = 100)



Praėjus ketveriems metams tapo aišku, kad galima ES 2020–2010 m. augimo trajektorija yra artimesnė antrajam scenarijui (t. y. apie 1,3 % per metus). 1 grafike parodyta, kad ES ekonominės veiklos rezultatas 2014 m., kaip numatoma, bus toks pats kaip ir 2008 m., su nuostoliais dėl nuosmukio, kuriuos dabar kompensuoja vykstantis atsigavimas. Tačiau krizės poveikis juntamas tiek iš karto, tiek po ilgesnio laikotarpio: dėl jos Europa jau prarado gerovę, ji taip pat sumenkino jos būsimo ekonomikos augimo galimybes, nes buvo prarastos darbo vietos, įmonės ir praktinė patirtis.

Remiantis paskutinėmis prognozėmis¹⁰, ES metinis BVP augimas gali būti maždaug 1,6 % 2014–2020 m. laikotarpiu, palyginti su 2,3 % 2001–2007 m. (prieš krizę). Taigi, išreikštas kaip BVP vienam gyventojui, vidutinis metinis augimas ES būtų maždaug 0,9 % 2020–2014 m., palyginti su 1,8 % 2001–2007 m.

Pirmas svarbus žingsnis rengiant ES ekonomikos augimo po krizės strategiją yra aiškiai suprasti visą krizės poveikį ir pasidalyti bendru Europos padėties vertinimu. Tai darant taip pat labai svarbu atsiminti, kad siekti grįžti prie praėjusio dešimtmečio ekonomikos augimo modelio būtų ir apgaulinga, ir žalinga: fiskalinis disbalansas; nekilnojamojo turto burbulai; didėjanti socialinė nelygybė; nepakankamas verslumas ir inovacijos; sutrikusios finansų sistemos; didėjanti energetinė priklausomybė; didelė našta ištekliais ir aplinkai; labai padidėjęs nedarbas; švietimo ir mokymo sistemų trūkumai; nepakankamai gerai veikiančios viešojo administravimo institucijos – tai problemos, kurios praeityje buvo pastebėtos, bet nebuvo išspręstos. Kai krizė smogė visa jėga, jos prisidėjo prie dalies mūsų ekonomikos žlugimo.

¹⁰ Naujausių ir išsamesnių duomenų žr. Komisijos 2014 m. žiemos ekonomikos prognozėje, *European Economy* 2/2014.

Be pagrindinių BVP skaičių, taip pat svarbu išnagrinėti, o kartais ir vėl prisiminti esmines tendencijas ir struktūrinius pokyčius, kurie lemia Europos ekonomikos gebėjimą augti. Todėl veiksnių, kurie padeda siekti „Europa 2020“ tikslų įgyvendinimo pažangos, supratimas ir jų skatinimas yra nepaprastai svarbūs.

1.1. Krizės poveikis

Viešųjų ir privačiųjų finansų tvarumas yra pavojuje

2010 m. ES valdžios sektoriaus deficitas vidutiniškai siekė 6,5 % BVP. Numatoma, kad 2015 m. jis sumažės iki 2,7 %.¹¹ Tai rodo didžiules kai kurių valstybių narių pastangas, visų pirma 2011 ir 2012 m., atkurti valstybės finansų tvarumą.¹² Tačiau, atsižvelgiant į susikaupusį deficitą ir ekonomikos augimo sulėtėjimą, valstybės skolos santykis gerokai padidėjo – nuo vidutiniškai 60 % BVP iki krizės iki 80 % 2010 m., ir prognozuojama, kad 2015 m. pasieks 89,5 %.¹³ Ekonomikai vėl pradėjus augti, o deficitui mažėti, valdžios sektoriaus skola, tikėtina, 2015 m. pradės mažėti. Vis svarbesnis vaidmuo užtikrinant ir kuriant Europos ekonomikos augimo ir socialinio modelių ateitį teks šioms priemonėms: gerinti viešųjų išlaidų kokybę ir daugiau svarbos teikti viešojo administravimo institucijų veiksmingumui, o mokesčių sistemas padaryti palankesnėmis augimui, taip pat toliau dalį darbo jėgai tenkančios mokesčių naštos perkelti į mokesčių bazes, susijusias su vartojimu, nekilnojamuoju turtu ir tarša.

Privačioji – namų ūkių ir bendrovių – skola kai kuriose šalyse prieš krizę taip pat buvo ypač didelė, o per ją dar padidėjo. Sumažinti finansinę riziką yra daugelio privačiųjų subjektų prioritetas. Tačiau tai gali turėti neigiamą šalutinį poveikį – tam tikram laikui sulėtinti ekonomikos augimą, ypač kai ekonomikos augimas ir infliacija nedideli.

Nepaisant tam tikros finansų sektoriaus stabilizacijos, galimybė gauti lėšų kai kuriose ES vietose išlieka ribota

Žvelgiant į bendrą finansų rinkų padėtį, per pastaruosius mėnesius matyti vilčių teikiančių pokyčių, tačiau jie turi tapti realiosios ekonomikos dalimi – tam tikras finansų sektoriaus trapumas išlieka. Nuo 2008 m. griežtų priemonių taikymo vienam po kito praėjus 24 ketvirčiams, per pirmąjį 2014 m. ketvirtį išryškėjo tam tikri bankų skolinimo mažosioms ir vidutinėms įmonėms (MVI) sąlygų sušvelnėjimo ženklai.¹⁴ Tačiau galimybės gauti finansavimą vis dar kelia susirūpinimą didėleje ES dalyje, jos skiriasi ir valstybėse narėse – tai rodo rinkos susiskaidymą.

¹¹ Naujausių ir išsamesnių duomenų žr. Komisijos 2014 m. žiemos ekonomikos prognozėje, *European Economy* 2/2014.

¹² COM(2013) 800.

¹³ Naujausių ir išsamesnių duomenų žr. Komisijos 2014 m. žiemos ekonomikos prognozėje, *European Economy* 2/2014.

¹⁴ Europos Centrinis Bankas, Bankų skolinimo apžvalga, 2014 m. sausio mėn.

Didėjantis nedarbas ir skurdas

Europoje dėl krizės labai išaugo nedarbas: nuo 7,1 % BVP 2008 m. iki rekordiškai aukšto lygio – 10,9 % 2013 m. Atsižvelgiant į tai, kad ekonomika atsigauna ir gryniosios darbo vietos sukuriamos ne vienu metu, numatoma, kad nedarbo lygis artimojo ateityje mažės tik lėtai (10,4 % 2015 m.¹⁵).

Laikui bėgant tokia padėtis dar labiau įsigalėjo. Ilgalaikis nedarbas – t. y. aktyvių daugiau negu metus nedirbančių gyventojų procentinė dalis – 2008–2012 m. padidėjo 2,1 procentinio punkto (nuo 2,6 % iki 4,7 %). Tai gali rodyti struktūrinio nedarbo didėjimą, kuris sukelia labai didelių padarinių darbo jėgai ir ekonomikos augimo potencialui, taip pat ES politinei ir socialinei struktūrai – visų pirma dėl didėjančio skurdo ir socialinės atskirties (žr. toliau).

Padėtis įvairiose šalyse ir regionuose labai skiriasi: 2013 m. nedarbo lygis svyravo nuo 5,0 % Austrijoje iki 27,6 % Graikijoje. Tai būdinga visoms amžiaus grupėms, bet ypač sudėtinga vyresnių nei 55 metų asmenų ir jaunimo padėtis, o jaunimo nedarbo lygis – 15–24 metų bedarbių jaunuolių procentinė dalis – 2013 m. ES vidutiniškai siekė 23,3 %, Graikijoje – 59,2 %, Ispanijoje – 55,7 %. Be to, didelį susirūpinimą kelia vis didesnė nedirbančio, nesimokančio ir mokymuose nedalyvaujančio jaunimo dalis – 2012 m. ji buvo 13,2 %.

Nevienoda padėtis visoje ES

Nors ir prieš krizę visoje ES būta didelių skirtumų, krizės sunkumas atskleidė keletą metų iš metų susikaupusio disbalanso pavyzdžių. Dėl krizės dar labiau padidėjo skirtumai tarp valstybių narių ir pačiose valstybėse narėse. Atskirti cikliškas ir struktūrines tendencijas ypač sunku, kai aplinkybės labai nepalankios, taip pat kyla pavojus, kad tam tikras krizės poveikis bus ilgalaikis. Vienas iš jų – įvairesnė ES ekonominės padėties ir veiklos rezultatų požiūriu. Ši įvairovė taip pat akivaizdi peržiūrint strategijos „Europa 2020“ tikslų įgyvendinimo pažangą.

1.2. Ilgalaikės tendencijos, kurios turi poveikio ekonomikos augimui

Strategija „Europa 2020“ pradėta įgyvendinti atsižvelgiant į ilgalaikes problemas, kurios laukia ES. Vienos problemos labai išryškėjo per krizę, kitos kartais buvo ignoruojamos, nes politinėje darbotvarkėje buvo kitų labai skubių prioritetinių klausimų. Dauguma 2010 m. nustatytų problemų neišnyko – kai kurios iš jų net paaštrėjo.

¹⁵ Naujausių ir išsamesnių duomenų žr. Komisijos 2014 m. žiemos ekonomikos prognozėje, *European Economy* 2/2014.

Visuomenės pokyčiai

Europos visuomenę keičia vidaus ir pasaulio jėgos, prie kurių prisitaiko kiekvienas: formuojasi naujų formų gyvenimo būdas mieste ir kaime, atsiranda nauji vartojimo ir judumo modeliai, naujų ir įvairesnių formų šeimos modeliai, didėja technologijų vaidmuo kasdieniame gyvenime ir kt. Strategiją „Europa 2020“ visų pirma formuos dvi tendencijos.

Pirma, naują padėtį – tiek galimybes, tiek problemas – lems Europos gyventojų senėjimas. Senėjimas yra laipsniškas, bet labai akivaizdus procesas: vidurinis amžius Europoje – amžius, padalijus gyventojus per pusę – padidėjo nuo 35,7 metų 1992 m. iki 41,5 metų – 2012 m. ir iki 2050 m. galėtų pasiekti 52,3 metų. Numatoma, kad ES vyresnio nei 65 metų gyventojų 1990–2050 m. padvigubės.

Senėjimas turi didelį poveikį Europos visuomenei ir ekonomikai. Grynoji migracija yra ir bus būtina dėl demografinių pokyčių. Nuo 1992 m. grynoji migracija viršijo natūralų gyventojų prieaugį (gimimų ir mirčių skirtumas) ir šiuo metu sudaro du trečdalius Europos gyventojų skaičiaus augimo. Numatoma, kad ekonominė priklausomybė – nedirbančių ir dirbančių žmonių santykis – padidės nuo 1,32 (2010 m.) iki 1,47 (2030 m.) kartu su senėjimo sukurtomis precedento neturinčiomis problemomis, susijusiomis su socialinės gerovės sistemų socialiniu atitikimu ir finansiniu tvarumu. Darbingo amžiaus gyventojų sumažės ir ateityje vyresnio amžiaus darbuotojų bus vis daugiau. Dėl to sumažės Europos ekonomikos augimo galimybės, nebent ES pajėgs įdarbinti daugiau žmonių ir užtikrinti, kad jie dirbtų našiau ir ilgiau, atsižvelgiant į pailgėjusią tikėtiną gyvenimo trukmę ir sveiko gyvenimo metus.

Antra, krizė išryškino seniai egzistuojančią vykstant ekonomikos augimui sukurto ir paskirstyto turto veiksmingumo ir sąžiningumo problemą. Nors apskritai BVP ir gerovė toliau didėjo, nuo praėjusio amžiaus devintojo dešimtmečio vidurio Europoje – kaip ir kitose išsivysčiusiose šalyse – augo nelygybė. Dabar ES pajamų paskirstymo nelygybė labai didelė: 2012 m. vidutiniškai 20 % didžiausias pajamas turinčių asmenų uždirbo 5,1 karto daugiau pajamų nei 20 % mažiausias pajamas turinčių asmenų. Šis santykis labai skiriasi visoje ES: 3,4 – Slovėnijoje, 3,5 – Čekijoje ir daugiau nei 6,0 – Graikijoje, Rumunijoje, Latvijoje ir Bulgarijoje, o Ispanijoje – net 7,2. Numatoma, kad dėl krizės nelygybė toliau didės ir dar labiau suvaržys perskirstymo sistemą. Be to, dėl pasiskirstymo sąžiningumo problemos dar sunkiau spręsti Europos ekonomikai kylančias problemas.

Globalizacija ir prekyba

ES yra didžiausia pasaulio eksportuotoja ir didžiausia prekiautoja prekėmis. Ji taip pat yra didžiausia pasaulyje paslaugų pardavėja – šioje srityje ji vis dar turi daug galimybių augti. Apskaičiuota, kad per ateinančius 10–15 m. 90 % pasaulio ekonomikos augs už ES ribų, todėl ES labai suinteresuota užtikrinti, kad jos bendrovės išliktų labai konkurencingos ir galėtų patekti į naujas rinkas, taip pat pasinaudotų šiais augimo šaltiniais.

Globalizacija suteikia ne tik galimybę palengvinti prekybą ir mainus. Tai galimybė sujungti pasaulines vertės grandines ir tiekti produktus, paslaugas ir technologijas, kurių jokia šalis nebūtų pajėgi pagaminti pati. Tai taip pat galimybė sudaryti

subalansuotos partnerystės ir plėtros įvairiose šalyse sąlygas, pradedant Europos kaimynyste.

ES gebėjimo konkuruoti tarptautiniu mastu pamatai klojami pačioje ES. ES integracija į tarptautinę ekonomiką labai naudinga ir ji vyksta jos pačios vidaus rinkoje: du trečdaliai ES prekybos prekėmis vyksta pačios ES viduje. Todėl Europos tarptautinės prekybos įmonių pasaulinė sėkmė parodo ne tik nacionalinius privalumus, bet ir tiekėjų veiklą kitose ES šalyse per tarpvalstybinės vertės grandines, o tai yra svarbus indėlis į konkurencingumą. Be to, duomenys rodo, kad MVI, kurios vykdo veiklą tarptautinėse rinkose, auga sparčiau ir yra novatoriškesnės negu tos, kurios veiklą vykdo tik vietos rinkose.

Per krizę ES gavo tiesioginės naudos iš prekybos, kuri yra ekonomikos augimo variklis, ir sugebėjo išlaikyti tvirtą poziciją pasaulio rinkose. 2015 m., nepaisant didelės priklausomybės nuo energijos importo, ES ekonomika turėtų pasiekti maždaug 1,5 % BVP einamosios sąskaitos perteklių (patikslintą pagal ES vidaus prekybą), palyginti su 0,5 % BVP deficitu 2010 m. Šią tendenciją parodo ir tai, kad dauguma valstybių narių jau sugebėjo atgauti konkurencingumą ir padidinti eksportą.

Našumo pokyčiai ir informacinių bei ryšių technologijų (IRT) naudojimas

Per pastaruosius trisdešimt metų Europos ekonomikos augimas atsiliko nuo kitų išsivysčiusios ekonomikos šalių augimo. Svarbiausia šio atotrūkio priežastis – silpnas našumo augimas. 1980 m. euro zonos gamybos apimtis buvo 90 % JAV BVP vienam gyventojui, tačiau dabar yra maždaug 70 %, o kai kurių euro zonos narių ekonomikos – mažesnė nei 60 %.¹⁶ Dažnai manoma, kad produktų, paslaugų ir darbo rinkų reformos, kurios yra puikiai patikrintos ir suderintos su ekonomikos poreikiais, gali paskatinti akivaizdų našumo padidėjimą ilguoju laikotarpiu. Nauda būtų didesnė periferinėse šalyse dėl didesnio reformų masto, bet taip pat dėl teigiamo euro zonos branduolio poveikio. Skatinant našumą taip pat yra labai svarbus žmogiškojo kapitalo kokybės, mokslinių tyrimų, švietimo ir mokymo sistemų rezultatų ir jų pajėgumo skatinti inovacijas didinimas. Dėl Europos senėjančių darbingo amžiaus gyventojų ir mažėjančio jų skaičiaus dar svarbiau didinti našumą kaip būsimo ekonomikos augimo šaltinį.

Šiuolaikinės elektroninių ryšių ir internetinės paslaugos, įskaitant e. valdžią, yra savaime svarbūs ekonomikos sektoriai, tačiau jie taip pat yra labai svarbūs ekonomikos augimo ir apskritai ekonomikos našumo svertai. Mažesnės investicijos į IRT ir jų naudojimas Europoje lemia didelę dalį ES ir JAV darbo našumo atotrūkio. ES investicijos į moderniausias ryšių, ypač judriojo ryšio, infrastruktūrą taip pat atsilieka nuo jos pagrindinių konkurenčių. Vidutinė judriojo ryšio duomenų perdavimo sparta ES yra per pusę lėtesnė nei JAV,¹⁷ ir Europoje tėra tik 6 % pasaulio 4G judriojo ryšio abonentų. Pietų Korėjoje 58 % namų ūkių yra sujungti šviesolaidine ryšio linija, o Europoje – tik 5 %. 54 % Europos namų ūkių turi prieigą prie naujos

¹⁶ TVF, „Jobs and Growth: supporting European Recovery“ („Darbo vietos ir ekonomikos augimas. Parama Europos ekonomikos gaivinimui“, 2014 m.

¹⁷ „The state of the Internet“ („Interneto padėtis“), Akamai (2012 m. 4 ketv.), Cisco VNI Mobile Forecast (2013 m.).

kartos tinklų, kurie gali užtikrinti 30 Mbps spartą. Naujojoje duomenų bazėmis pagrįstoje ekonomikoje Europos bendrovės beveik nepatenka į vertės grandinę.

Didėjanti išteklių paklausa ir aplinkosaugos klausimai

XX a. pasaulyje iškastinio kuro naudojimas padidėjo 12 kartų, o materialinių išteklių išgavimas išaugo 34 kartus. Šiuo metu kiekvienas ES gyventojas kasmet sunaudoja 15 tonų medžiagų, tačiau 5 tonos išeikvojamos veltui – pusė jų patenka į sąvartynus. Auga įmonių sąnaudos svarbiausioms žaliavoms, energijai ir mineralams. Kai nėra energijos tiekimo saugumo, o kainos svyruoja, daroma žala ekonomikai. Mažėja ne tik mineralų, metalų ir energijos šaltinių, bet ir žuvų išteklių, medienos, vandens, derlingos žemės, švaraus oro, biomasės ir biologinės įvairovės, taip pat mažėja klimato sistemos stabilumas. Maisto, pašarų ir pluošto paklausa iki 2050 m. gali išaugti 70 %, tačiau 60 % svarbiausių pasaulio ekosistemų, kurios padeda gaminti tuos išteklius, jau nualintos arba naudojamas netvariai.¹⁸ Vandens kokybė ir oro taršos lygis vis dar problema daugelyje Europos vietų. Dėl netvaraus žemės naudojimo alinama derlinga žemė, dirvožemis prastėja toliau, o ekologiškos infrastruktūros naudojimas išlieka nepakankamai optimalus. Panašiai yra ir dėl netvaraus jūrų naudojimo – kyla grėsmė trapijai jūrų ekosistemų pusiausvyrai ir daromas poveikis susijusiai ekonominei veiklai, pavyzdžiui, žvejybai ir turizmui.

Kai kurių išteklių kainos mūsų ekonominėje sistemoje yra mažesnės už jų savikainą, todėl vis dar skatinamas neefektyvus išteklių naudojimas. Pasaulio verslo darnaus vystymosi taryba yra apskaičiavusi, kad iki 2050 m. išteklius turėsime naudoti 4–10 kartų efektyviau, o esminiai pokyčiai būtini iki 2020 m. Efektyvesnio išteklių naudojimo skatinimas labai apsimoka įmonėms ir turėtų didinti konkurencingumą ir pelningumą. Taip pat jis gali paskatinti užimtumą ir ekonomikos augimą: akivaizdu, kad veiksmai per krizę, kuriais buvo siekiama pagerinti energijos vartojimo efektyvumą gyvenamųjų pastatų sektoriuje, labai padėjo paskatinti vietos darbo vietų paklausą, o laikui bėgant – sutaupyti lėšų.

1.3. Strategijos „Europa 2020“ tikslų įgyvendinimo pažanga

Atsižvelgiant į tai, pažanga siekiant strategijos „Europa 2020“ tikslų yra neišvengiamai įvairiopa (žr. 2 priedą). Krizės poveikis jau akivaizdus, visų pirma užimtumui ir skurdo lygiui, kitų tikslų įgyvendinimo pažanga – ribota, tačiau ji turėjo teigiamą poveikį šiltnamio efektą sukeliančių dujų išmetimo mažinimui. Be to, krizė padidino valstybių narių veiklos rezultatų skirtumus kai kuriose, pavyzdžiui, užimtumo, mokslinių tyrimų ir technologinės plėtros (MTTP), srityse. Pažangai poveikio taip pat turėjo visoje ES nevienodos politinės reagavimo priemonės.

Nepaisant krizės, pastebėta teigiamesnių struktūrinių tendencijų, pavyzdžiui, švietimo lygiuose, kuriant tvaresnius energijos rūšių derinius ir mažinant dėl ekonominės veiklos išmetamą anglies dioksido kiekį. Keliose šalyse per krizę santykinis užimtumo lygis nepakito, o kartu su pažanga, pasiekta per praėjusį laikotarpį, taip pat gali būti laikomas geresnio darbo rinkos veikimo ženklu, palyginti su praeitimi.

¹⁸

COM(2011) 571.

Kitame skirsnyje nurodomi pagrindiniai pokyčiai kiekvienoje iš penkių tikslinių sričių.

20–64 m. gyventojų užimtumo lygio padidinimas mažiausiai iki 75 %

ES užimtumo lygis buvo 2012 m. buvo 68,4 %, palyginti su 68,5 % 2010 m. ir 70,3 % 2008 m., kai jis buvo didžiausias. Remiantis pastarojo meto tendencijomis, tikimasi, kad jis 2020 m. padidės iki maždaug 72 %. Jeigu būtų pasiekti nacionaliniai tikslai, jis padidėtų iki 74 % (šiek tiek mažiau už nustatytą 2020 m. tikslą).

Nacionaliniai rezultatai labai nevienodi: Švedijoje ir Vokietijoje užimtumo lygis aukštas ir nacionaliniai tikslai beveik pasiekti, o Ispanija, Graikija, Bulgarija ir Vengrija nuo savų dar labai atsilieka. Daugelyje šalių, kuriose užimtumas didžiausias, didelė pažanga buvo daroma nuo 2000 m. Tačiau daugelyje valstybių narių, kuriose užimtumo lygis dabar mažiausias, jis 2000–2012 m. labai sumažėjo. Užimtumo padėtis taip pat labai skiriasi regionuose. Tai rodo neatitikimą ir faktinį ribotą geografinį judumą visoje ES. Tačiau per krizę dauguma valstybių narių pradėjo įgyvendinti darbo rinkos reformas, kurios padės užtikrinti darbo rinkos atsparumą ateityje, net jeigu rezultatų dar teks palaukti.

Kad būtų pasiektas 75 % tikslas, reikės papildomai įdarbinti maždaug 16 mln. vyrų ir moterų. Didelė dalis jaunų ir labai išsilavinusių žmonių galės dirbti, tačiau, siekiant šio tikslo įgyvendinimo pažangos, taip pat reikės išnaudoti darbo jėgos, kurią daugiausia sudaro moterys, vyresnio amžiaus žmonės, taip pat kol kas neaktyvūs suaugusieji, įskaitant migrantus, potencialą. Paprastai dviem paskutinėms grupėms priklausantys asmenys vidutiniškai būna mažiau išsilavinę negu likusi darbo jėga. Tai reiškia, kad juos įdarbinti gali būti sudėtingiau, taip pat, kad jie galbūt prisijungs prie mažesnės kvalifikacijos darbo jėgos, nepaisant akivaizdžių požymių, kad ateityje augs aukštos, o ne žemos kvalifikacijos darbo paklausa. Aktyvi darbo rinkos politika ir mokymosi visą gyvenimą strategijos bei visapusiškos integracijos politika ir toliau išlieka svarbiausios norint pasiekti užimtumo tikslus.

Bendrų viešųjų ir privačiųjų investicijų į MTTP didinimas iki 3 % BVP

2012 m. investicijos sudarė 2,06 % ir padaryta nedidelė pažanga, todėl 2020 m. tikslo – 3 % – greičiausiai nepavyks pasiekti. Prognozuojama, kad investicijos į MTTP iki 2020 m. išaugs iki 2,2 %. Jei valstybės narės pasieks savo nacionalinius tikslus, ši dalis galėtų padidėti iki 2,6 %.

Nuo 2000 m. dauguma valstybių narių padidino viešąsias ir privačiąsias investicijas į MTTP (išskyrus kai kurias šalis, pavyzdžiui, Kroatiją, Liuksemburgą, Jungtinę Karalystę ir Švediją). Estijoje jos 2000–2012 m. didėjo sparčiausiai ir dabar yra didesnės nei ES vidurkis šioje srityje.

Išmetamo šiltnamio efektą sukeliančių dujų kiekio sumažinimas bent 20 %, palyginti su 1990 m., suvartojamo galutinio energijos kiekio atsinaujinančiosios energijos dalies padidėjimas iki 20 % ir energijos vartojimo efektyvumo padidėjimas 20 %

Šiuos tikslus iš esmės galima pasiekti iki 2020 m. ir jau matoma pažanga:

- ES išmetamą šiltnamio efektą sukeliančių dujų kiekį dar iki 2012 m. sumažino 18 %. Pasiiekta pažangos įgyvendinant dabartinę klimato ir energetikos politiką. Tai, kad ekonomikos augimas sulėtėjo, taip pat turėjo didelį poveikį išmetamo teršalų kiekio sumažėjimui. Nepaisant dabartinio atsigavimo ir struktūrinių patobulinimų, tolesnės pažangos tikimasi pasiekti iki 2020 m. ir galbūt sumažinti išmetamą šiltnamio efektą sukeliančių dujų kiekį 24 %, palyginti su 1990 m., taigi viršyti tikslą.¹⁹ Tačiau, remiantis nacionalinėmis projekcijomis, esamos politikos 13-oje valstybių narių nepakanka, kad iki 2020 m. būtų pasiekti nacionaliniai tikslai.
- Atsinaujinančiosios energijos dalis nuo 7,5 % 2000 m.²⁰ padidėjo iki 14,4 % dar 2012 m.²¹ Atrodo, kad iki 2020 m. 20 % tikslą pavyks pasiekti ir galbūt viršyti (iki 21 %). Ši pažanga reiškia, kad ES pirmauja pasaulyje pagal bendrąsias investicijas į atsinaujinančiąją energiją. Pavyzdžiui, iki 2012 m. pabaigos ES įrengė apie 44 % pasaulyje pagaminamos elektros energijos iš atsinaujinančiųjų išteklių (išskyrus vandens) įrenginių.
- Nuo 2006 m. (kai suvartota daugiausia) iki 2012 m. pirminės energijos suvartojimas sumažėjo maždaug 8 %. Kad būtų pasiektas tikslas, jį iki 2020 m. būtina sumažinti dar 6,3 %. Daugiausia suvartojimas mažėjo dėl ekonomikos nuosmukio, taigi dėl atsigaujančios ekonomikos pažanga siekiant šio tikslo galėtų sumažėti. Vis dėlto, jau vyksta tam tikri struktūriniai pokyčiai: ES ekonomikos energijos intensyvumas 1995–2011 m. sumažėjo 24 %, o pramonėje – apie 30 %.

Apskritai be trumpalaikio krizės poveikio, 1990–2012 m. ES nuolat laipsniškai atsiejo ekonominės veiklos augimą ir šiltnamio efektą sukeliančių dujų išmetimą–, ES BVP padidėjo 45 %, o išmetamųjų ŠESD sumažėjo 18 %.

Mokyklos nebaigusių asmenų skaičiaus mažinimas iki mažiau nei 10 % ir padidinti 30–34 m. gyventojų, turinčių aukštąjį išsilavinimą, dalies didėjimas mažiausiai 40 %

Šiuos tikslus iki 2020 m. iš esmės galima pasiekti:

- mokyklos nebaigusių asmenų dalis sumažėjo nuo 15,7 % 2005 m. iki 12,7 % 2012 m., o pusė valstybių narių jau pasiekė arba beveik pasiekė savo tikslus. Nors dalį šio sumažėjimo galima priskirti sunkesnei užimtumo padėčiai, taip pat yra

¹⁹ 2014 m. sausio mėn. Komisija paskelbė klimato ir energetikos politikos strategiją laikotarpiui iki 2030 m. Vieni iš pagrindinių naujosios strategijos tikslų: sumažinti šiltnamio efektą sukeliančių dujų (ŠESD) kiekį 40 %, palyginti su 1990 m., siekti ES mastu privalomo atsinaujinančiosios energijos tikslinio rodiklio, ne mažesnio kaip 27 %, atnaujinti plataus užmojo energijos vartojimo efektyvumo politiką – COM(2014) 15.

²⁰ Europos Komisijos užsakytas tyrimas.

²¹ „EurObserv'ER“.

struktūrinio pagerėjimo duomenų, ir tikimasi, kad ši tendencija išsilaikys, nors tempas ir bus lėtesnis.

- Jaunimo, turinčio aukštąjį išsilavinimą, dalis padidėjo nuo 27,9 % 2005 m. iki 35,7 % 2012 m. Nors įvairiose šalyse padėtis gali skirtis, tendenciją galima laikyti struktūrine ir tikimasi, kad 2020 m. tikslas bus pasiektas.

Skurdo ir socialinės atskirties grėsmės panaikinimas ne mažiau kaip 20-čiai mln. žmonių

Žmonių, kuriems gresia skurdas ir socialinė atskirtis (įskaitant žmones, kuriems gresia finansinis skurdas, kurie patiria materialinį nepriteklių arba gyvena namų ūkiuose, kuriuose nėra vienas narys neturi darbo), skaičius ES padidėjo nuo 114 mln. 2009 m.²² iki 124 mln. 2012 m.

Taigi, nuo savo tikslo – t. y. 96,4 mln. iki 2020 m. – ES dar labiau nutolo ir nematyti pažangos ženklo, kad ši padėtis bus greitai ištaisyta – žmonių, kuriems gresia skurdas, skaičius iki 2020 m. gali išlikti beveik 100 mln. Padėtis ypač pablogėjo kai kuriose valstybėse narėse ir padidėjimą lėmė padidėjęs materialinis nepriteklis ir namų ūkių, kuriuose nėra vienas narys neturi darbo, dalis. Krizė parodė, kad reikia veiksmingų socialinės apsaugos sistemų.

2. AR STRATEGIJA „EUROPA 2020“ PASITEISINO?

Dar reikia patikrinti, ar ir koku mastu strategija „Europa 2020“ turėjo poveikio pirmiau minėtoms tendencijoms. Dar šiais metais surengsimos viešos konsultacijos bus labai svarbios renkant įrodymus ir prisidedant prie peržiūros proceso. Vis dėlto galima padaryti tam tikras laikinas išvadas dėl pagrindinių strategijos elementų.

2.1. Tikslų vaidmuo

2010 m. nustatyti penki pagrindiniai tikslai buvo pateikti kaip plataus užmojo, tačiau pasiekiami ES politikos tikslai. Rodikliai taip pat svarbūs stebint tendencijas visose valstybėse narėse. Be poveikio kiekybei, jie taip pat padeda keisti Europos ekonomikos augimo modelio kokybę ir pobūdį. Kaip nurodyta pirmiau, iki šiol pažanga nevienoda.

Tikslų ir rodiklių naudojimas nuolat aptarinėjamas ES lygmeniu. Jam pastaruoju metu skirta ypač daug dėmesio, atsižvelgiant į pastangas sustiprinti ES ekonomikos valdymą bei ekonominę ir pinigų sąjungą (EPS). Komisija pranešė apie ES lygmeniu naudojimą ir turimų rodiklių išsamumą.

Keli pagrindinių strategijos „Europa 2020“ tikslų būdingi trūkumai:

- tikslai nėra išsamūs. ES lygmeniu yra daug kiekybinių tikslų ir rodiklių, pagal kuriuos stebimi veiklos rezultatai laikui bėgant, įvairiose šalyse ir visose politikos srityse. Keli iš dažniausiai aptariamų pagrindinių rodiklių naudojami valstybės finansams pagal SAP įvertinti. Taip pat parengta nauja suvestinė,

²²

ES-27 duomenys.

kuria siekiama paremti makroekonominio disbalanso prevenciją ir tokios padėties ištaisymą pagal naują ES makroekonominio disbalanso procedūrą, ir nauja pagrindinių užimtumo ir socialinių rodiklių suvestinė. Be to, keliose politikos srityse nustatyti kiti tikslai, dėl kurių metai iš metų dažnai tariamasi įvairių sudėčių Taryboje, pavyzdžiui, interneto plačiajuosčio ryšio aprėptis įgyvendinant „Europos skaitmeninės darbotvarkės“ pavyzdinę iniciatyvą. Todėl linkstama laikui bėgant rodiklius papildyti arba pakeisti, bet siekiama – kaip ir įgyvendinant Lisabonos strategiją – nesusilpninti prioritetų ir sutelkti dėmesį į esminius dalykus.

- Šie tikslai yra politiškai privalomi. Priešingai nei pagal SAP arba net naująją ES makroekonominio disbalanso procedūrą, pagal kurią pamatinės vertės arba lyginamieji kriterijai nustatyti teisiškai privalomoje sistemoje, taip pat numatant galimas sankcijas, strategijos „Europa 2020“ tikslai yra iš esmės politiniai uždaviniai. Tačiau yra dvi pažymėtinos išimtys: išmetamo šiltnamio efektą sukeliančių dujų kiekio sumažinimo ir atsinaujinančiosios energijos naudojimo tikslai, kurie remiami ES lygmeniu teisiškai privaloma sistema, įskaitant iki 2020 m. nacionaliniu lygmeniu pasiekimas vertes. Politinis tikslų pobūdis parodo pagrindinį vaidmenį, kurį, kaip tikimasi, atsižvelgiant į subsidiarumo principą įgyvendindamos strategiją atliks nacionalinės vyriausybės. Pavyzdžiui, ES lygmeniu buvo sunku susitarti dėl švietimo tikslų ir valstybės narės negalėjo susitarti dėl vieno rodiklio, kuriuo remiantis būtų nustatytas tikslas mažinti žmonių, kuriems gresia skurdas, skaičių, taigi paprastai naudojamas rodiklis iš trijų sudėtinių dalių.
- Vis dar būtina atlikti kokybinį vertinimą. Kiekvienas tikslas ribotas. MTTP tikslas iš esmės yra vadinamasis indėlis – padarytų viešųjų ir privačiųjų išlaidų dalis. Todėl, šį tikslą papildydama, Europos Vadovų Taryba paprašė nustatyti, o Europos Komisija šiuo metu rengia papildomą rodiklį, kuriuo taip pat atsižvelgiama į inovacijų rezultatus.²³ Užimtumo bei švietimo tikslai taip pat nedaug pasako apie atlikto darbo kokybę arba išlavintų įgūdžių lygmenį ar adekvatumą. Be to, ES arba nacionaliniai vidurkiai neretai slepia labai didelius amžiaus, lyties ar regioninius skirtumus. Todėl aiškinant tikslus ir faktinę padėtį valstybėse narėse svarbūs papildomi rodikliai, konkretnė analizė ir kokybinė informacija. Taip pat svarbu turėti omenyje, kad kai kurie tikslai, pavyzdžiui, švietimo, labiau patenka į valdžios institucijų kompetencijos sritį, o kiti, pavyzdžiui, užimtumo ar išlaidų MTTP, parodo platesnes ekonomines tendencijas.

Tačiau pagrindiniai tikslai turi kelis aiškius privalumus:

- tikslai parodo strategiją „Europa 2020“ remiamą dinamišką kaitą. Nors ES rodiklių netrūksta, dabartiniai tikslai leido iš esmės sutelkti dėmesį į tris strategiją remiamo pažangaus, tvaraus ir integracinio augimo modelio dimensijas. Šiuo atveju tikslai nurodo ilgesnio laikotarpio kryptį, kuri būtina norint paremti Europos ateitį, ir gali būti politikos orientavimo lyginamieji kriterijai. Be to, jie yra glaudžiai tarpusavyje susiję ir vienas kitą sustiprina, o vienos dimensijos pažanga tampa kitos dimensijos pažanga.

²³

COM(2013) 624.

- Tikslai atlieka politikos stabilumo užtikrinimo vaidmenį. Kaip matyti iš priedo, valstybės narės ES tikslus perkėlė į savo nacionalinius tikslus. Jų buvimas leidžia skaidrą kryžminį visų sričių ir šalių palyginimą, nors informuotumas apie juos skirtingose šalyse nevienodas, kaip ir užmojis juos įgyvendinti. Pavyzdžiui, be bendro užimtumo tikslo, kai kurios valstybės narės (Belgija, Čekija, Vokietija, Ispanija, Prancūzija, Lietuva) nustatė nacionalinius tikslus pagal lytį, taigi nustatė moterų užimtumo lygio tikslus. Tačiau nacionaliniai tikslai nėra pakankamai plataus užmojo, kad būtų pasiekti užsibrėžti ES lygmens tikslai. Jie taip pat gali padėti stebėti įgyvendinimą ir aptarti pažangą ES lygmeniu. Pavyzdžiui, jie jau buvo labai svarbūs atliekant analizę, kuria grindžiamos konkrečiai šaliai skirtos rekomendacijos, ir aptariant Europos struktūrinių ir investicinių fondų 2014–2020 m. programavimo prioritetus (žr. toliau).
- Šių tikslų įgyvendinimą lengva stebėti. Su šių tikslų faktais ir skaičiais – taip pat su įvairiais susijusiais rodikliais – galima nesunkiai susipažinti Eurostate – ES statistikos tarnyboje. Kitų tarptautinių institucijų, pavyzdžiui, EBPO darbo vykdant gyvenimo kokybės arba Tarptautinio moksleivių vertinimo programos apžvalgas raštingumo klausimu, arba Pasaulio banko vertinimo, kaip lengvai galima užsiimti verslu, patirtis taip pat parodė, kad konkrečios analizės yra veiksmingos komunikacijos priemonės.

Tikslai nėra savaime tikslas. Žinant jų trūkumus, galima teigti, kad pagrindiniai strategijos „Europa 2020“ tikslai padeda įvertinti skirtingus strategijos aspektus ir juos tinkamai nukreipti, taigi padeda formuoti politinį sąmoningumą ir politiką tiek nacionaliniu, tiek ES lygmenimis.

2.2. Pavyzdinių iniciatyvų ir susijusių ES lygmens svertų vaidmuo

2010 m. pateiktos pavyzdinės iniciatyvos buvo pagrindinių strategijos sričių mini darbo programos. Jose nustatyti keli konkretūs veiksmai teminėse srityse tiek ES, tiek nacionaliniu lygmenimis (žr. 3 priedą). Daugumą iš pradžių numatytų iniciatyvų Komisija jau pateikė ir dauguma jų buvo priimtos, bet dar per anksti vertinti tolesnius veiksmus ir jų poveikį.

Pagrindinius ES lygmens politikos ir teisėkūros veiksmus Komisija pateikė savo metinėje darbo programoje, ir jie buvo aptarti su kitomis institucijomis, taigi neišvengiamai prireikė laiko jiems patvirtinti ir juos įgyvendinti. Taip pat parengtos kitos privalomos teisinės galios neturinčių teisės aktų iniciatyvos, kurios kartais remiamos ES lėšomis, dažnai glaudžiai bendradarbiaujant su atitinkamų politikos sričių šakinėmis ministerijomis ir suinteresuotaisiais subjektais, ir kurios galėjo turėti greitesnį poveikį vietoje. Per konsultacijas Komisija sieks surinkti tų iniciatyvų poveikio įrodymų.

Be skatinamojo vaidmens imtis veiksmų ES lygmeniu, pavyzdinės iniciatyvos apima tam tikrą sukaupimą patirtį:

- jos prisidėjo prie abipusio mokymosi ir teminių žinių ES lygmeniu, taip pat kuriant tinklus ir renkant įrodymus. Pavyzdžiui, buvo sukurtas specialus priežiūros mechanizmas valstybių narių pažangai įvertinti kuriant Europos mokslinių tyrimų erdvę. Kiti pavyzdžiai: Skaitmeninė asamblėja, į kurią susirenka skaitmeniniais klausimais suinteresuotos šalys, metinė skaitmeninės darbotvarkės rezultatų suvestinė ir didesnis dėmesys pramonės konkurencingumo klausimams kelyje politikos srityse.
- Kartais jomis būdavo remiamasi kaip gairėmis, kaip panaudoti 2007–2013 m. laikotarpio ES lėšas, ir sistema, pagal kurią buvo numatoma, kiek ES lėšų skirti 2014–2020 m. laikotarpiu. Vienas toks pavyzdys – 2012 m. sausio mėn. Komisija sudarė jaunimo grupes, kurioms pavesta imtis susijusių veiksmų, kad padėtų valstybėms narėms, kuriose jaunimo nedarbo lygis padidėjo labiausiai, perskirti ES lėšas šiam prioritetui. Kiti pavyzdžiai susiję su nauju, integruotu programos „Erasmus+“ požiūriu ir naująja programa „Horizontas 2020“ – ES mokslinių tyrimų ir inovacijų finansavimo programa – kurioje pabrėžiama mokslinė kompetencija, pramonės subjektų lyderystė ir visuomenės problemų sprendimo svarba, taigi papildomi inovacijų partnerysčių tikslai, numatyti pavyzdinėse iniciatyvose. Be to, nuspręsta teikti konkrečius Europos regioninės plėtros fondo asignavimus investicijoms į mažo anglies dioksido kiekio technologijų ekonomiką.
- Keletas jų paskatino arba įkvėpė politikos veiksmus valstybėse narėse, įskaitant regioniniu ir nacionaliniu lygmenimis, siekiant papildyti ES iniciatyvas, pavyzdžiui, tokiose srityse kaip skaitmeninė ekonomika ar moksliniai tyrimai bei inovacijos. Pavyzdžiui, pažangių specializacijų strategijų nacionaliniu ir regioniniu lygmenimis plėtojimas prisideda prie vietos lygmens ekonomikos augimo. Be to, daugiau kaip 20 valstybių narių, taip pat regionai pradėjo įgyvendinti skaitmeninės darbotvarkės programas.

Be pavyzdinių iniciatyvų, strategijos „Europa 2020“ tikslai ir priemonės buvo remiami įgyvendinant tris pagrindines ES lygmens politikos kryptis:

- Europos bendroji rinka, kurioje yra daugiau nei 500 mln. vartotojų, ir toliau yra pagrindinis ES lygmens ekonomikos augimo svertas, ir buvo imtasi naujų veiksmų siekiant daugiau panaudoti jo potencialą. I ir II bendrosios rinkos teisės aktuose nustatyti 24 svarbiausi veiksmai, pavyzdžiui, skaitmeninės ekonomikos, energetikos, transporto, viešųjų pirkimų ir vartotojų apsaugos srityse. Juos teisės aktų leidėjas priėmė arba greitai priims. Siekiant stebėti pažangą ir nustatyti sritis, kuriose reikia imtis veiksmų, rengiama metinė bendrosios rinkos integracijos ataskaita. Pagal konkurencijos politiką taip pat remti bendrosios rinkos tikslai. Imtasi strateginio mąstymo ir pradėtos konsultacijos ilgalaikio ekonomikos finansavimo srityse.
- Nors ES biudžetas sudaro tik maždaug 1 % ES BVP, jis gali būti svarbus ekonomikos augimą skatinantis veiksnys. Nauja 2014–2020 m. ES finansinė programa labai glaudžiai suderinta su strategijos „Europa 2020“ prioritetais, kaip matyti iš pertvarkytų ES lygmens programų ir prioritetų pasirinkimo investuojant ES lėšas valstybėse narėse, įskaitant ES pagalbos sąlygas.

- ES išorės veiksmų darbotvarkė yra svarbus galimo ekonomikos augimo ir darbo vietų kūrimo šaltinis, tačiau galima imtis platesnio užmojo veiksmų geriau susiejant ES vidaus ir išorės darbotvarkę ir užtikrinant, kad Europa kalbėtų vienu balsu. Prekyba tapo labai svarbiu ekonomikos augimo ir darbo vietų kūrimo svertu dėl išorės paklausos ir plataus ES darbotvarkės masto. Derybos su Jungtinėmis Amerikos Valstijomis ir Japonija turėtų baigtis plataus užmojo susitarimų sudarymu ir duoti apčiuopiamos ekonominės naudos. Tokioje srityse, kaip antai vystymosi politikos, pasaulinių standartų, nelaimių rizikos mažinimo arba kovos su klimato kaita, ES buvo ir bus labai aktyvi partnerė pasaulinėje arenoje, remdama savo tikslus, vertybes ir interesus.

2.3. Europos semestro vaidmuo

Priėmus strategiją „Europa 2020“, ES ekonomikos valdymas gerokai sustiprėjo (žr. 1 langelį). Koordinuojant ekonominę politiką, užtikrinant, kad ES ir jos valstybės narės koordinuotų savo ekonominę politiką ir stengtųsi skatinti ekonomikos augimą ir darbo vietų kūrimą, Europos semestras tapo pagrindine priemone įgyvendinant nacionalinio ir ES lygmenų reformas.

Pagrindiniai Europos semestro etapai aprašyti 1 priede: ciklas kasmet prasideda Komisijos metine augimo apžvalga, kurioje išdėstomi ES prioritetai; jie aptariami valstybėse narėse rengiantis pavasario Europos Vadovų Tarybai ir rengiant nacionalines reformų programas bei stabilumo ir konvergencijos programas, kurios pateikiamos balandžio mėnesį. Komisijos atliktas programų vertinimas atspindi konkrečioms šalims skirtose rekomendacijose. Po to jas patvirtina Taryba ir Europos Vadovų Taryba. Europos Parlamentas taip pat aktyviai įsitraukia į šį procesą, pavyzdžiui, sausio mėn. pradžioje rengia vadinamąją Parlamento savaitę, per kurią aptaria bendruosius prioritetus, taip pat su pagrindiniais ES ir nacionalinio lygmens veikėjais nuolatos palaiko dialogą ekonomikos klausimais. Taip pat sustiprintas socialinių partnerių dalyvavimas Europos semestre.²⁴

Vykstant Europos semestrai strategijos „Europa 2020“ tikslai aptariami ir įtraukiami į įvairias priemones: į juos atsižvelgiama nustatant pasirenkamuosius metinės augimo apžvalgos prioritetus; jie yra neatskiriama analizės, kuria grindžiamos metinės konkrečioms šalims skirtos rekomendacijos, dalis; valstybės narės raginamos pranešti apie pažangą siekiant savo nacionalinėse programose nustatytų tikslų.

Jau matyti tam tikri pirmieji laimėjimai:

- Europos semestras yra patikima politikos įgyvendinimo sistema ir kartu su metinėmis konkrečioms šalims skirtomis rekomendacijomis duoda pirmuosius politikos reformų įgyvendinimo rezultatus, kaip parodyta 2014 m. metinėje augimo apžvalgoje.²⁵ Derinti ES prioritetus ir konkrečioms šalims skirtas rekomendacijas labai svarbu, kai norima atsižvelgti į kiekvienos konkrečios valstybės narės aplinkybes. Nors bendrieji tikslai nurodo kryptį ir dėl to

²⁴ COM(2013) 690, Ekonominės ir pinigų sąjungos socialinio matmens stiprinimas, 2013 m. vasario 21 d.

²⁵ COM(2013) 800.

pažangos įgyvendinant bendrą reformų ir modernizavimo darbotvarkę siekti lengviau, ES nesilaiko požiūrio, kad priemonės tinka visiems vienodai ir savo gaires rengia atsižvelgdama į kiekvieną valstybę narę ir laikotarpį.

- Europos semestras yra integruotos priežiūros priemonė ir padeda suderinti ekonomikos ir biudžeto prioritetus. Kitaip tariant, juo pabrėžiama, kad svarbu užtikrinti ir išlaikyti patikimus valstybės finansus ir išnaudoti šalių ekonomikos augimo potencialą, atsižvelgiant į ES ir konkrečios šalies aplinkybes.
- Europos semestras padėjo sustiprinti ES ir valstybių narių ryšius bei valstybių narių tarpusavio ryšius, padėdamas ES laikytis kartu. Europos semestro tvarkaraštis ir procedūros buvo patobulintos ir dabar nesikeičia. Semestras skatina iniciatyvias ES lygmens diskusijas (prieš priimant nacionalinius sprendimus), kad būtų išvengta problemų arba kad jos negilėtų, ir nuolatinę pažangos stebėseną (teikiant gaires ir galbūt nustatant sankcijas tais atvejais, kai reikia imtis taisomųjų veiksmų).
- ES lygmeniu sustiprinti analizės ir stebėsenos pajėgumai. Naujas ES ekonomikos valdymas grindžiamas tvirtesne ir integruotesne įrodymais paremta baze, skirta įgyvendinimui užtikrinti, bendroms analizės sistemoms geriau naudoti, rodikliams ir politikai vertinti. Kraštutinis, tačiau daug bylojantis pavyzdys yra patirtis, kurią sukaupė šalys, kurioms taikoma makroekonominio koregavimo programa ir kurioms dėl to netaikomos oficialios Europos semestro procedūros: Komisija ir daug valstybių narių turėjo skirti nemažus išteklius, taip pat vietoje, kad politikos rekomendacijomis ir administracinio lygmens technine pagalba toms valstybėms narėms suteiktų tiesioginę ir konkrečią paramą. Tai parodo galimą ES lygmens bendrų ekspertinių žinių sutelkimo mastą.
- Siekiant užbaigti kurti EPS sistemą, kai kurie pasiūlymai dar tebesvarstomi, pavyzdžiui, mechanizmas, kuris palengvintų didelių ekonominės reformos planų, galinčių turėti reikšmingą šalutinį poveikį kitoms valstybėms narėms, *ex ante* koordinavimą, taip pat bendrai suderintų sutartinio pobūdžio susitarimų ir susijusių solidarumo mechanizmų idėjos (t. y. finansinės paskatos).

Taip pat išryškėjo kai kurios pradinės problemos ir apribojimai:

- Dėl poreikio skubiai spręsti krizės klausimą kartais buvo sunku suderinti trumpalaikių neatidėliotinų problemų sprendimą ir ilgesnio laikotarpio poreikius. Iš esmės konkrečioms šalims skirtose rekomendacijose dėmesys skiriamas tik atrinktoms sritims ir siūlomi konkretūs veiksmai, kurių reikėtų imtis per ateinančius metus, aiškiai suvokiant, kad ne viską galima padaryti iš karto. Kartu labai svarbu, kad šie veiksmai grindžiami aiškia vizija, kur link jie veda ilguoju laikotarpiu. Keliais atvejais konkrečioms šalims skirtose 2013 m. rekomendacijose pabrėžiama būtinybė išlaikyti tam tikrą ekonomikos augimą skatinančių išlaidų lygį ir kartu laikytis fiskalinių tikslų. Europai atsigaunant po krizės, turėtų būti pasirenkami kiti prioritetai nei nepaprastosios padėties atvejais.

- Kad būtų veiksmingas, semestras priklauso ne tik nuo kiekvienos valstybės narės įsipareigojimo, būtent įgyvendinti rekomendacijas, bet ir nuo kolektyvinio ES veikėjų pajėgumo šiuos klausimus spręsti kaip bendro intereso klausimus ir užtikrinti tvirtą daugiašalę priežiūrą. Dėl to būtų galima aiškiau apibrėžti ir sustiprinti įvairių veikėjų vaidmenį. Pavyzdžiui, tarpusavio ir daugiašalę priežiūra sustiprinta skirtingų sudėčių Taryboje.
- Visų svarbių veikėjų – vyriausybių, parlamentų, regioninės ir vietos valdžios institucijų, socialinių partnerių ir visų suinteresuotųjų šalių – sąmoningumas ir atsakomybė yra labai svarbi sėkmės prielaida. Daugelyje valstybių narių įvairių suinteresuotųjų šalių dalyvavimas įgyvendinant strategiją galėtų būti dar aktyvesnis. Atsižvelgiant į tai, nacionalinių reformų programų vaidmuo turėtų būti iš naujo įvertintas. Europos lygmeniu Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetas ir Regionų komitetas dalyvauja ypač aktyviai: atidžiai stebi strategijos „Europa 2020“ įgyvendinimą ir valstybėse narėse, taip pat ir regioniniu bei vietos lygiu sutelkia pastangas ir atkartoja daugiasluoksnią ES valdymo struktūrą. Komisija taip pat sustiprino savo atstovybes valstybėse narėse, siekdama didesnės bendradarbiavimo su valstybių narių valdžios institucijomis ir suinteresuotosiomis šalimis kokybės.
- Dėl ES lygmeniu daugėjančių procedūrų, dokumentų ir teisinių etapų kyla pavojus apsunkinti procesą ir sumažinti jo aiškumą. Tvarkaraščio pokyčiai taip pat gali turėti neigiamą poveikį tam tikrų veikėjų atsakomybei. Todėl ateinančių metų uždavinys – sustiprinti institucinę ir administracinę infrastruktūrą, kuria grindžiamas Europos semestras, ir kartu užtikrinti, kad jis būtų pagrįstas politiniais tikslais ir tikslinis (nebiurokratinis) procesas.

Taigi, Europos semestro peržiūra kartu su šiais metais atliekama strategijos „Europa 2020“ peržiūra vykdoma pačiu laiku.

IŠVADA

Priežastys, dėl kurių įgyvendinama strategija „Europa 2020“, yra tiek pat aktualios 2014 m., kaip buvo ir 2010 m.

Per kelis dešimtmečius ES gilėjo ekonominė integracija, dėl kurios visoje ES didėjo prekių, paslaugų, darbo jėgos ir finansų srautai. Tai paskatino šalių pajamų ir gyvenimo lygio konvergenciją, dėl to ES pradėta apibūdinti kaip unikalią visame pasaulyje konvergencijos mašiną²⁶. Šis konvergencijos procesas sulėtėjo kai kuriose Europos vietose dėl susikaupusio disbalanso ir krizės daromo spaudimo ir netgi prasidėjo grįžtami procesai.

Po sunkiausios šiai kartai tekusios ekonomikos ir finansų krizės ES reikia stiprinti savo pažangaus, tvaraus ir integracinio augimo strategiją, kad ji galėtų išpildyti jos piliečių lūkesčius ir išlaikyti savo vaidmenį pasaulyje. Dabar tinkamas laikas

²⁶ Pasaulio bankas, „Golden growth – restoring the lustre of the European economic model“ („Auksinis ekonomikos augimas – Europos ekonomikos modelio šlovės sugrąžinimas“), 2012 m.

peržiūrėti strategiją, kad būtų nustatyti teisingi ES politikos po krizės prioritetai dėl dešimtmečio iki 2020 m. antrojo penkmečio.

Šiame komunikate pateikiama analizė rodo, kad sukaupta nevienoda strategijos „Europa 2020“ tikslų ir pavyzdinių iniciatyvų įgyvendinimo patirtis. ES pavyks arba beveik pavyks pasiekti savo švietimo, kovos su klimato kaita ir energetikos, bet ne užimtumo, mokslinių tyrimų ir technologijų plėtros arba skurdo mažinimo tikslus. Tačiau ES tikslai padėjo sutelkti dėmesį į ilgesnio laikotarpio pagrindinius aspektus, kurie yra svarbūs ES visuomenės ir ekonomikos ateičiai. Šių tikslų įgyvendinimas nacionaliniu lygmeniu taip pat padėjo atkreipti dėmesį į keletą nepalankių tendencijų – vis labiau didėjantį geriausių ir prasčiausių rezultatus pasiekusių valstybių narių atotrūkį ir didėjantį valstybių narių regionų vidinį ir tarpusavio atotrūkį. Be to, krizė išryškino didėjančią turto ir pajamų paskirstymo nelygybę. Patirtis taip pat parodė, kad aktyvus regionų ir miestų – jie yra atsakingi už didelės dalies ES politikos įgyvendinimą – dalyvavimas buvo labai svarbus siekiant strategijos „Europa 2020“ tikslų. Tai sunkumai, kuriuos reikia įveikti atliekant strategijos peržiūrą ir vėliau ją tikslinant.

ES ekonomikos valdymas, vykdomas kasmet per Europos semestrą, pastaraisiais metais žymiai sustiprėjo ir gali būti veiksminga priemonė siekiant laikotarpio po krizės prioritetų, kurie būtini norint pasiekti strategijos „Europa 2020“ tikslus. Pagrindinės ES politikos kryptys, pavyzdžiui, 2014–2020 m. daugiametė finansinė programa ir jos įvairios programos, buvo parengtos taip, kad būtų atsižvelgiama į patirtį, sukaupią per Europos semestrą, ir kad būtų paremtos pastangos pasiekti strategijos „Europa 2020“ tikslus, ir yra galimas būsimos ES ir nacionalinio lygmenų politikos formavimo pagrindas.

Šiame komunikate Komisija pateikė savo strategijos „Europa 2020“ ligšiolinio įgyvendinimo analizę. Daugeliu atžvilgių šis laikotarpis buvo panaudotas tam, kad per ateinančius metus būtų sulaukta rezultatų. Komisija taip pat siekė parodyti krizės poveikį laukiamiems rezultatams.

Šiuo etapu Komisija nepadarė išvadų dėl politikos, ji taip pat neteikė politikos rekomendacijų. Atsižvelgdama į didžiulius pokyčius, su dėl krizės įvyko ES, jos valstybėse narėse ir regionuose, Komisija mano, kad būtina pradėti ES masto konsultacijas su visomis suinteresuotosiomis šalimis dėl patirties, į kurią reikėtų atsižvelgti, ir dėl pagrindinių veiksnių, kurie turėtų formuoti būsimus ES ekonomikos augimo po krizės strategijos etapus. Komisija rengs viešas konsultacijas remdamasi šiame komunikate pateikta analize ir kvies visas suinteresuotąsias šalis pareikšti savo nuomonę. Po konsultacijų Komisija 2015 m. pradžioje pateiks pasiūlymą, kaip įgyvendinti strategiją.