



EVROPSKA KOMISIJA

Bruselj, 12.1.2011
COM(2011) 11 konč.

LETNI PREGLED RASTI

PRILOGA 1

POROČILO O NAPREDKU STRATEGIJE EVROPA 2020

LETNI PREGLED RASTI

PRILOGA 1

POROČILO O NAPREDKU STRATEGIJE EVROPA 2020

Predstavitev tega letnega pregleda rasti, ki označuje začetek prvega „evropskega semestra“, sovпада s prelomnico v zgodovini Evropske unije. Evropa se po dveh letih počasi izvija iz recesije. Gospodarstvo vse bolj in vse hitreje okreva, čeprav so na trgih državnih vrednostnih papirjev še vedno prisotne negotovosti in se popraviljanje in reforme finančnega sektorja še niso zaključile..

Ker se obeti izboljšujejo, prihaja čas za odločno politično ukrepanje. Pripeljati Evropo iz krize ni nikoli pomenilo zgolj vrnitve na ustaljene tirnice. Kriza je razkrila bistvene pomanjkljivosti evropskega gospodarstva in vse večja notranja neravnovesja. Oživitev gospodarstva, ki temelji na trajnostni rasti z ustvarjanjem novih delovnih mest, bo mogoča le, če bodo odpravljene temeljne strukturne pomanjkljivosti in če bo znala Evropa krizo izkoristiti za temeljito preoblikovanje svoje gospodarske strukture.

Čeprav je Evropa krizo prebrodila razmeroma bolje kot drugi deli sveta, pa obstaja tveganje, da bo okrevanje njenega gospodarstva od svetovnih pretresov počasnejše. Kriza je še poglobila vrzeli v produktivnosti dela med Evropo in ZDA. Cenovna in stroškovna konkurenčnost ostajata problematični. Nastajajoča svetovna gospodarstva dosegajo ponovno rast hitreje kot EU, čeprav se tudi nekatera od njih spopadajo z velikimi gospodarskimi izzivi.

Strategija Evropa 2020 je načrt, ki so ga EU in njene države članice sprejele, da bi Evropi pomagale, da „premaga krizo in po njej postane močnejša navznoter in na mednarodni ravni“¹. Evropa za izhod iz krize potrebuje usklajen in celovit program reform, ki zajemajo fiskalno konsolidacijo, ponovno vzpostavitev zdravih makroekonomskih pogojev in ukrepe za spodbujanje rasti v začetni fazi.

EU in njene države članice so skupaj odgovorne, da potrebne, a težke strukturne in v prihodnost usmerjene reforme izvedejo hkrati z ureditvijo fiskalnih razmer in ponovno vzpostavitev zdravih makroekonomskih pogojev.

Evropa mora pospešiti uskladitev reform in gospodarskih politik ter s tem zagotoviti, da bodo makroekonomske prilagoditve, fiskalna konsolidacija in reforme politik potekale vzporedno. Fiskalna konsolidacija je sicer bistven pogoj za rast, vendar sama ne zadostuje, da bi bila njeno gonilo. Brez proaktivnih politik bo potencialna rast v naslednjem desetletju verjetno še naprej majhna. Ključnega pomena pri tem bo industrijsko in poslovno okolje, zlasti za MSP. Fiskalna konsolidacija pa bo brez rasti še večji izziv.

Evropski svet je na svojem zasedanju junija 2010 uvedel pojem „evropskega semestra“, ki v strategiji Evropa 2020 združuje razvoj makroekonomskih politik in strukturne reforme. Evropski semester je časovni okvir prve polovice vsakega leta, v katerem se predložijo

¹ Sklepi Evropskega sveta z dne 17. junija 2010.

poročila držav članic v okviru Pakta za stabilnost in rast ter strategije Evropa 2020, države članice pa pred sprejetjem nacionalnih proračunov dobijo smernice in priporočila o politikah. S tem se bo okrepila predhodna razsežnost usklajevanja gospodarskih politik in nadzora v EU ter obenem omogočilo združevanje koristi skupnega načrta na ravni EU in prilagojenega ukrepanja na nacionalni ravni. EU bo tako lahko pravočasno izkoristila izkušnje posameznih držav, države članice pa bodo lahko evropsko perspektivo in evropske smernice vključile v svoje nacionalne politike za prihodnje leto.

Komisija bo v okviru tega novega cikla usklajevanja politik vsako leto v letnem pregledu rasti predstavila svojo oceno glavnih gospodarskih izzivov EU in priporočila prednostne ukrepe za njihovo reševanje. Evropski svet bo na podlagi teh rezultatov na svojem spomladanskem zasedanju oblikoval smernice za reševanje glavnih izzivov. Države članice bodo nato ob upoštevanju teh smernic v okviru svojih programov za stabilnost ali konvergenčnih programov pripravile svoje srednjeročne proračunske strategije ter v svojih nacionalnih programih reform določile potrebne ukrepe za uresničitev ciljev strategije Evropa 2020 in za odpravo ovir za rast. Oba dokumenta bosta predložena hkrati, in sicer do sredine aprila. Svet bo na podlagi priporočil Komisije v zaključni fazi „semestra“ pred poletjem izdal smernice o politikah po posameznih državah. Države članice bodo tako lahko te prispevke upoštevale pri pripravi svojega proračuna za prihodnje leto.

Letni pregled rasti se v tem prvem „evropskem semestru“ osredotoča na ključna sporočila o ukrepih, ki bi jih morale države članice prednostno obravnavati. Analiza, iz katere izhajajo ta sporočila, je predstavljena v treh spremnih poročilih.

1. POBUDE ZA SPODBUJANJE RASTI V ZAČETNI FAZI

Le z ukrepi na ravni držav članic se lahko prepreči „scenarij zapravljenega desetletja“...

Pregled makroekonomskih razmer in razmer na trgu dela v EU kaže, da bi države članice brez ukrepanja v letih 2011 in 2012 zdrsnile v stanje oslabiljene rasti z majhnim številom novih delovnih mest („scenarij zapravljenega desetletja“). Nujno je treba predvsem prekiniti začarani krog nevzdržnega bremena dolgov, motenj na finančnih trgih in nizke gospodarske rasti v nekaterih državah članicah. Prva prednostna naloga je vrnitev proračunskih politik na ustaljene tirnice hkrati z zaščito politik, ki spodbujajo rast, pa tudi hitra vzpostavitev zdravega finančnega sektorja, da se najdejo rešitve za oživitev gospodarstva. Druga prednostna naloga je hitro zmanjšanje brezposelnosti in uvedba učinkovitih reform trga dela, ki bodo prinesle številnejša in boljša delovna mesta. Uresničitev teh prednostnih nalog bo mogoča le, če jih bodo spremljala znatna prizadevanja za istočasen zagon rasti.

Da bi bile reforme uspešne, bodo morale izboljšati delovanje trga dela in proizvodov, spodbujati inovacije in izboljšati okvirne pogoje za poslovanje v Evropi. To bo privabilo večje naložbe zasebnega sektorja, ki bodo pripomogle h kakovosti javnih financ. Kar zadeva trg dela, bi se morala reformna prizadevanja osredotočiti na premajhno udeležbo nekaterih skupin na trgu dela in preslabo delovanje trga dela. Take politike bi pozitivno vplivale na konsolidacijo proračuna, saj bi ustvarjale večje davčne prihodke in manjšo javno porabo za socialne transferje, ter pripomogle k zmanjšanju tveganja za makroekonomska neravnovesja v prihodnosti. Strukturne reforme lahko celo v kratkem času prinesejo znatne izboljšave, saj reforme na trgih proizvodov in dela vplivajo na rezultate in prinašajo koristi na področju zaposlovanja.

Za podporo nacionalnim prizadevanjem so potrebni vodilne pobude in vzvodi EU

Ukrepi na ravni EU bodo prispevali tudi k pametni, trajnostni in vključujoči rasti. Komisija je izdelala ambiciozen načrt, ki se bo izvedel s sedmimi vodilnimi pobudami ter vzporednimi ukrepi na področju horizontalnih politik, ki bodo podpirale strategijo.

Predstavila je sedem vodilnih pobud, določenih v strategiji Evropa 2020². Vsaka vodilna pobuda obravnava svoja posebna vprašanja in vsebuje ukrepe, namenjene posebnim področjem politik. Njihov resnični pomen je v tem, da so med seboj tesno povezane in da druga drugo podpirajo. Zato so nekateri ključni ukrepi, kot je potreba po novem sistemu za pravice na področju intelektualne lastnine, pomembni za različne vodilne pobude, v tem primeru za Unijo inovacij, industrijsko politiko in digitalno agendo.

Uspešno izvajanje strategije Evropa 2020 je odvisno tudi od učinkovite uporabe in preusmeritve vseh instrumentov in orodij EU za podporo reformam. Strategija zato poziva k ukrepom, da se enotni trg, proračun EU in orodja za zunanje gospodarske ukrepe okrepijo ter uporabijo za uresničevanje ciljev strategije Evropa 2020:

- Komisija je skladno s to zavezo začela razpravo o prihodnjem aktu o enotnem trgu, da enotni trg ponovno zaživi in da se izkoristijo novi viri rasti³;
- v sporočilu „Pregled proračuna EU“ so določene splošne usmeritve in možnosti uporabe proračuna EU za podporo uresničevanja ciljev strategije Evropa 2020, pri čemer so prednostne naloge strategije v politikah porabe EU boljše upoštevane⁴;
- v sporočilu „Trgovina, rast in svetovne zadeve: Trgovinska politika je temeljna sestavina strategije EU 2020“ pa je opisano, kako sta lahko trgovinska in naložbena politika ključno gibalno rasti⁵.

Prednostne naloge za rast na ravni EU

Strategija Evropa 2020 predstavlja vrsto celovitih reform politik, ki jih je treba izvesti v prihodnjih letih. Da bodo prizadevanja EU ustrezala obsegu in nujnosti potrebe po pospešitvi okrevanja gospodarstva in ustvarjanja novih delovnih mest, se bodo morala v letih 2011 in 2012 osredotočati na sprejetje ukrepov, ki lahko najbolj neposredno podpirajo reformne ukrepe držav članic, ki ne zahtevajo obsežnih javnih naložb in ki kar najbolj vplivajo na rast in ustvarjanje novih delovnih mest. Zato se bo Komisija osredotočila na številne prednostne ukrepe na ravni EU za spodbujanje rasti. Ti ukrepi, izbrani iz politik v okviru vodilnih pobud, bi morali imeti kratko- ali srednjeročne jasne gospodarske koristi ter biti taki, da se lahko razmeroma hitro sprejmejo. Prednostna naloga bi morala biti na primer doseganje naslednje

² Evropska digitalna agenda (COM(2010) 245 konč./2 z dne 19. maja 2010), Mladi in mobilnost (COM(2010) 477 z dne 15. septembra 2010), Unija inovacij (COM(2010) 456 z dne 6. oktobra 2010), Celostna industrijska politika za dobo globalizacije (COM(2010) 614 z dne 27. oktobra 2010), Program za nova znanja in spretnosti ter delovna mesta: evropski prispevek k polni zaposlenosti (COM(2010) 682 z dne 23. novembra 2010), Evropska platforma proti revščini in socialni izključenosti: evropski okvir za socialno in teritorialno kohezijo (COM(2010) 758 z dne 15. decembra 2010). Vodilna pobuda „Evropa, gospodarna z viri“ bo predstavljena do konca januarja 2011.

³ „K aktu za enotni trg“ (COM(2010) 608 z dne 27. oktobra 2010).

⁴ „Pregled proračuna EU“ (COM(2010) 700 z dne 19. oktobra 2010).

⁵ „Trgovina, rast in svetovne zadeve: Trgovinska politika je temeljna sestavina strategije EU 2020“ (COM(2010) 612 z dne 9. novembra 2010).

stopnje enotnega trga, in sicer z izkoriščanjem celotnega potenciala sektorja storitev, privabljanjem zasebnega kapitala k financiranju hitro rastočih inovativnih podjetij, posodobitvijo ureditev za določanje standardov in pravice intelektualne lastnine ter s stroškovno učinkovitim dostopom do energije. Komisija bo predlagala tudi ukrepe na področju DDV, skupne konsolidirane davčne osnove za pravne osebe in obdavčitve energije, da se izboljša davčno okolje za podjetja, okrepijo prizadevanja za ukinitve dvojne obdavčitve ter dosežejo cilji agende EU na področju podnebnih sprememb in energetike.

Zaradi pomena sektorjev storitev kot takih in kot dobaviteljev za druge sektorje je močnejši notranjih trg storitev za gospodarstva EU pomembno gibalno rasti in ustvarjanja novih delovnih mest. Celovito izvajanje direktive o storitvah bo povečalo konkurenco, posodobilo ureditveni okvir in pospešilo pomembne strukturne reforme. Potrebno je nadaljnje ukrepanje za okrepitev notranjega trga storitev.

Ukrepi za spodbujanje bolj odprtega in učinkovitega javnega naročanja lahko znatno zmanjšajo stroške javnega sektorja in povečajo konkurenco na zadevnih trgih. Učinkovita uporaba tako nastalih prihrankov lahko prinese velike makroekonomske koristi. Tudi boljši dostop do trgov javnih naročil v tretjih državah lahko pomeni dodatne koristi za Evropo.

Boljša infrastruktura na področju trajnostnih energetskega virov, prometa in informacijske tehnologije (zlasti širokopasovna tehnologija) lahko pripomore k spodbujanju rasti in ustvarjanju novih delovnih mest skladno z dolgoročnimi cilji za brezogljično gospodarstvo. S tega vidika lahko inovativno financiranje, vključno s projektnimi obveznicami EU, prispeva k večji zmoglosti gospodarstva za prilagajanje.

Na mikroekonomski ravni lahko večja konkurenčnost v prometnem in energetskega sektorju pomeni povečanje gospodarske učinkovitosti, ki je posledica vstopa novih ponudnikov in nižjih cen, ter gospodarnejšo uporabo dela in kapitala prek inovacij. Na makroekonomski ravni lahko ti ukrepi privedejo do povečanja gospodarske dejavnosti, saj lahko koristi iz prometnega in energetskega sektorja zmanjšajo stroške proizvodnje drugih dejavnosti in se razširijo na preostalo gospodarstvo.

Industrija in proizvodnja sta glavna vira inovacij v zasebnem sektorju in tehnološkega razvoja ter zagotavljata večino izvoza EU. Njuna ponovna oživitev je bistvena za gospodarsko rast. Obenem pa dobro delujoči enotni trg za okoljsko blago in storitve predstavlja velike priložnosti za rast, inovacije in ustvarjanje novih delovnih mest.

Kar zadeva določanje standardov, je pomembno, da ima Evropa vodilno vlogo v svetovnem merilu. Komisija bo zato predlagala ukrepe za pospešitev in posodobitev določanja standardov v Evropi, med drugim tudi na področju informacijskih in komunikacijskih tehnologij, ki se hitro razvijajo in med seboj prepletajo, zato pomenijo še poseben izziv. Komisija bo razvila tudi posebne standarde na ravni celotne EU ter tako pripomogla k oblikovanju trgov inovativnih in nizkoogljičnih proizvodov in tehnologij, ki gospodarneje izkoriščajo vire.

Komisija bo za olajšanje čezmejnih transakcij na enotnem trgu leta 2011 predstavila tudi uporabnikom prijazen pravni instrument o evropskem pogodbenem pravu, ki ga lahko podjetja in potrošniki uporabljajo pri svojih transakcijah na enotnem trgu, in predpis, ki bo poenostavil čezmejno izterjavo dolga, med drugim tudi z bančnimi zablembami. To naj bi pripomoglo k izhodu iz sedanjih razmer, v katerih se lahko v EU izterja le 37 % čezmejnega dolga.

Ker sedanje razmere ne dopuščajo vedno zakonitega dostopa do spletnih vsebin po celotni Uniji, bo Komisija pripravila evropski okvir za intelektualno lastnino, ki bo spodbudil zlasti razvoj e-trgovine in digitalnih panog.

Kar zadeva dostop do financiranja, zlasti za MSP in nova inovativna podjetja, lahko sveženj ukrepov, kot je „potni list“ tveganega kapitala, namenjen odstranitvi čezmejnih ovir, vključno z davčnimi ovirami, ki izvirajo iz različnih nacionalnih predpisov, prispeva k zmanjšanju finančnih stroškov ustanovitve podjetja, in sicer z nižjimi premijami za tveganje, ter tako spodbuja inovacije. Komisija bo obravnavala tudi vprašanje privabljanja dolgoročnih tujih naložb v EU.

2. PRVI KORAKI K URESNIČEVANJU CILJEV STRATEGIJE EVROPA 2020

Evropski svet je na svojem zasedanju junija 2010 sprejel strategijo Evropa 2020 in njenih pet skupnih krovnih ciljev ter pozval države članice, da te prednostne naloge politik zdaj izvedejo „na nacionalni ravni. V tesnem sodelovanju s Komisijo in v skladu s svojimi nacionalnimi postopki odločanja bi morale čim prej dokončno oblikovati nacionalne cilje, pri tem pa upoštevati svoj izhodiščni položaj in nacionalne okoliščine. Prav tako bi morale opredeliti najpomembnejše ovire za rast in v nacionalnih programih reform navesti, kako jih nameravajo odpraviti.“

Države članice so jeseni leta 2010 v tesnem sodelovanju s Komisijo poskušale določiti nacionalne cilje in razviti strategije za njihovo izvajanje. Do sredine novembra naj bi predložile osnutke svojih nacionalnih programov reform z opisom načrtovanih nacionalnih ciljev ter potrebnih reform za doseg te ciljev in za odpravo ovir za rast, ki so že dolgo prisotne. Dejstvo, da se države članice same odločijo, kako visoko si bodo zastavile nacionalne cilje v okviru splošnih ciljev strategije Evropa 2020, je pomemben element te strategije, ki zagotavlja „politično razsežnost“ nacionalnih ciljev, kar pomeni, da so cilji odvisni od notranjih političnih razprav.

Nacionalne cilje so že določile vse države članice razen dveh. V nekaterih primerih so to le začasni ali kakovostni cilji. Poleg tega so glede na predhodno naravo razmišljanj nekateri cilji okvirno opredeljeni le kot razponi ali kot „minimalni cilji“, ki temeljijo na sedanjih politikah.

Čeprav na podlagi predhodnih podatkov iz osnutkov nacionalnih programov reform ne moremo povzeti končnih sklepnih ugotovitev, pa lahko iz njih izluščimo nekatere splošne trende. Obstaja tveganje, da bodo nacionalni cilji razmeroma nizko zastavljeni in da bodo preveč kratkoročno usmerjeni oziroma da bo premalo poudarka na oblikovanju načrtovanega ukrepanja v okviru reform, ki bi zajemalo celotno obdobje do leta 2020. Namen zastavitve ciljev ni le določitev njihovega obsega, ampak tudi ustvarjanje zagona, na podlagi katerega bi se vsaka država članica zavezala, da si bo kar najbolj prizadevala za doseg merljivega napredka na ključnih področjih, ki jih povzema pet krovnih ciljev. Pregled začasnih nacionalnih ciljev v večini primerov kaže, da ima EU še precej dela do uresničitve krovnih ciljev, ki jih je sprejel Evropski svet. Razumljivo je, da je lahko v času negotovosti na področju gospodarstva za nekatere države težko sprejeti ambiciozne zaveze. A če stvar gledamo z vidika dolgoročnih nacionalnih programov reform, je pomembno predvsem, da se določi načrtovano ukrepanje, ki upošteva trenutne razmere, vendar je namenjeno dosegu zastavljenega rezultata na koncu obdobja. Komisija se zaveda, da je to prvo leto uporabe novega dostopa in da si številne države članice v času fiskalne konsolidacije še posebej težko višje zastavijo cilje, zato predlaga, da se leta 2014 naredi vmesni pregled. Ta bo EU omogočil,

da prouči, ali se zaželena stopnja napredka lahko doseže, in po potrebi sprejme dodatne ukrepe.

V naslednjem poglavju je predstavljen predhodni pregled okvirnih nacionalnih ciljev, kakršni so danes, iz razpredelnice v prilogi. Do aprila 2011 naj bi se vse države članice zavezale pripraviti natančnih opredelitev nacionalnih ciljev, ki zajemajo vseh pet krovnih ciljev EU. Od prihodnjega leta naprej se bo z „letnim pregledom rasti“ natančneje spremljalo uresničevanje krovnih ciljev, saj bo vseboval poročila o doseženih nacionalnih ciljih.

2.1. Zaposlovanje

Krovni cilj EU je 75-odstotna stopnja zaposlenosti žensk in moških v starosti od 20 do 64 let do leta 2020, ki naj bi se dosegla z večjo udeležbo mladih ter starejših in nižje kvalificiranih delavcev, pa tudi z večjim vključevanjem zakonitih priseljencev. Nizka udeležba na trgu dela spada med dolgotrajne ključne strukturne pomanjkljivosti Evrope. Stopnje zaposlenosti v Evropi so bile pred krizo za več odstotnih točk nižje kot v ZDA in na Japonskem. Kriza je brezposelnost drastično povečala, demografske spremembe pa grozijo, da bodo še bolj skrčile razpoložljivo delovno silo. Večja udeležba na trgu dela bi pomembno vplivala na prihodnjo rast v Evropi.

Analiza osnutkov nacionalnih programov reform kaže, da so si države članice ta cilj zastavile in so se v veliki meri zavezale reševanju vprašanja ozkih grl trga dela. Večina držav članic si je cilj točno določila v odstotkih, nekatere (Avstrija, Belgija, Ciper, Italija in Slovaška) pa so predlagale ciljni razpon. Nizozemska in Združeno kraljestvo še nista določila uradnega nacionalnega cilja. Predlagani cilji se gibljejo v razponu od 62,9 % (Malta) do 80 % (Švedska).

Če bi vse države članice dosegle cilje, ki so si jih zastavile do leta 2020, ali najnižjo zastavljeno raven svojega ciljnega razpona, bi povprečna stopnja zaposlenosti v EU v državah članicah, ki so določile svoje nacionalne cilje, znašala 72,4 %. Če bi vse države članice dosegle najvišjo zastavljeno raven svojega ciljnega razpona, bi bila povprečna stopnja zaposlenosti v EU 72,8 %. Oziroma drugače povedano, na podlagi trenutnih nacionalnih ciljev glede stopnje zaposlenosti bi EU kot celoti manjkalo 2,2–2,6 odstotne točke do uresničitve njenega cilja, tj. 75-odstotne stopnje zaposlenosti.

2.2. Raziskave in razvoj

Evropa tako na področju vloženih virov, zlasti virov zasebnega sektorja, kot učinkovitosti porabe znatno zaostaja za ZDA in drugimi naprednimi gospodarstvi. Tak razkorak negativno vpliva na obete za rast, zlasti v sektorjih z največjim potencialom za rast. Cilji strategije Evropa 2020 zahtevajo izboljšanje pogojev za naložbe na področju raziskav in razvoja, da bi se povečal skupni delež zasebnih in javnih naložb na vsaj 3 % BDP.

Če združimo vse začasne nacionalne cilje, dobimo skupno stopnjo, ki znaša 2,7 % oziroma 2,8 % BDP, kar je sicer pod pričakovanim ciljem (3 % BDP v obliki naložb v raziskave in razvoj), vendar pomeni znatna prizadevanja, zlasti v okviru sedanjega proračuna. Nekatere države članice so sprejele ukrepe za znatno povečanje javnih naložb v raziskave, inovacije in izobraževanje, saj se zavedajo, da bodo te naložbe v prispevale k rasti v prihodnosti. Nekatere države članice so kljub dejstvu, da je za dosego ciljev na področju raziskav in razvoja težko nameniti zasebne vire, navedle visoko zastavljene, a kljub temu uresničljive cilje.

Tesno povezan vidik uspešnosti EU na področju inovacij je tudi delež hitro rastočih inovativnih podjetij v gospodarstvu⁶. Države članice morajo začeti uvajati take reforme, s katerimi se bodo odstranile ovire za rast inovativnih podjetij, med drugimi tudi z izboljšanjem okvirnih pogojev in dostopa do financiranja.

2.3. Ukrepi za podnebje in energetska politika

Da bi Evropa dosegla trajnostno rast, se mora preoblikovati v konkurenčno in nizkoogljično gospodarstvo in družbo, ki gospodarno izkorišča vire. Ta vizija podpira tri cilje iz strategije Evropa 2020: zmanjšanje emisij toplogrednih plinov za vsaj 20 % v primerjavi z ravnjo iz leta 1990 ali za 30 %, če za to obstajajo ugodni pogoji, povečanje deleža obnovljivih virov energije v končni porabi energije EU na 20 % ter povečanje energetske učinkovitosti za 20 %.

Nacionalni cilji v zvezi z obnovljivimi viri energije in zmanjšanjem emisij toplogrednih plinov že obstajajo.

Kar zadeva energetska učinkovitost, analiza osnutkov nacionalnih programov reform kaže, da so si države članice na tej stopnji le deloma zastavile ta cilj. Nekatere države članice v zvezi s tem ciljem niso navedle ničesar, druge pa so za opis nacionalnih ciljev uporabile različne metodologije. Zaradi teh odstopanj in nepopolnih informacij je treba nujno pojasniti cilje posameznih držav.

Vendar pa predhodna ocena kaže, da se splošni cilj EU, tj. da se poraba energije do leta 2020 zmanjša za 20 %, s skupnimi prizadevanji še zdaleč ne bi uresničil (doseženo bi bilo manj kot 10-odstotno zmanjšanje). To je zaskrbljujoče, saj je energetska učinkovitost stroškovno najučinkovitejši način za zmanjšanje emisij, izboljšanje energetske varnosti in povečanje konkurenčnosti ter za večjo dostopnost porabe energije in ustvarjanje novih delovnih mest. Podobno obstoječi in načrtovani ukrepi na področju blažitve posledic podnebnih sprememb še ne zadostujejo za doseg krovnih ciljev strategije Evropa 2020.

2.4. Izobraževanje in usposabljanje

Spodbujanje inovacij in rasti zahteva tudi ustrezno ponudbo kvalificirane in usposobljene delovne sile. Visoko kvalificirano prebivalstvo je pomembno tudi za reševanje izzivov demografskih sprememb in socialno vključenost v Evropi. Naložbe v kakovostno izobraževanje, usposabljanje in vseživljenjsko učenje so zato ključna razsežnost pametne, trajnostne in vključujoče rasti.

Strategija Evropa 2020 določa dva krovna cilja glede izobraževanja, in sicer da do leta 2020 manj kot 10 % prebivalstva EU, starega od 18 do 24 let, predčasno preneha šolanje ter da ima vsaj 40 % mladih odraslih (starih od 30 do 34 let) zaključeno terciarno ali podobno izobrazbo. Analiza osnutkov nacionalnih programov reform kaže, da se načeloma več pozornosti posveča proučevanju sedanjih izzivov in možnih rešitev kot pripravi konkretnih načrtov reform in ukrepov. V večini osnutkov nacionalnih programov reform ni jasno, ali se opisani ukrepi sprejemajo kot odziv na prednostne naloge strategije Evropa 2020 oziroma ali so jim vsaj prilagojeni.

⁶ Komisija tak kazalnik razvija na poziv Evropskega sveta (COM(2010) 546 z dne 6. oktobra 2010, str. 29).

V vseh osnutkih nacionalnih programov reform so določeni nacionalni cilji za zmanjšanje predčasnega opuščanja šolanja in povečanje števila oseb s terciarno izobrazbo, razen v osnutku Združenega kraljestva (ki teh ciljev nima) in Nizozemske (ki je določila cilj glede zmanjšanja opuščanja šolanja, ne pa tudi glede terciarne izobrazbe).

Kar zadeva predčasno opuščanje šolanja, so si nekatere sicer države članice zastavile visoke cilje, vendar bo Evropa s skupnimi prizadevanji verjetno zgrešila zastavljeni cilj do leta 2020 (10 %). Glede na cilje iz predloženih osnutkov nacionalnih programov reform, pri čemer niso vključene države, ki svojih ciljev še niso določile (Združeno kraljestvo za oba cilja, Nizozemska za višjo izobrazbo), bi cilj glede deleža oseb, ki predčasno opustijo šolanje, dosežen do leta 2020, znašal 10,5 %, kar pomeni, da skupni evropski cilj, ki znaša 10 %, ne bi bil dosežen. V absolutnem smislu to pomeni, da bi leta 2020 v Evropi dodatno še približno 200 000 mladih opustilo svoje izobraževanje in usposabljanje.

Podobno doslej predloženi nacionalni cilji v zvezi s terciarno izobrazbo ne bodo zadostovali za doseg splošnega cilja za leto 2020, saj s stopnjo terciarne izobrazbe do leta 2020, ki bi znašala 37,3 %, ne bo dosežen skupni evropski cilj, ki je 40 %. V absolutnem smislu to pomeni, da bi bilo leta 2020 približno 800 000 manj oseb, starih od 30 do 34 let, s terciarno izobrazbo, kot če bi bila dosežena ciljna stopnja 40 %.

2.5. Socialna vključenost / boj proti revščini

Trajnostna rast ni mogoča, če njene koristi ne sežejo do vseh segmentov družbe. Kljub temu neenakost v Evropi v zadnjem desetletju narašča in vse več je ljudi, ki živijo v revščini ali so izpostavljeni socialni izključenosti. Z gospodarsko krizo se je izredno povečalo število ljudi, ki so že ali skoraj pod pragom revščine. Ključni cilj strategije Evropa 2020 je obrniti ta trend in zagotoviti povezanost rasti in socialne kohezije. Krovni cilj EU je zmanjšanje števila evropskih državljanov, ki živijo pod pragom revščine, za 25 %, kar pomeni, da se iz revščine reši vsaj 20 milijonov ljudi. Ta cilj je določen na podlagi treh kazalnikov⁷, ki upoštevajo različne vidike revščine in izključenosti po vsej Evropi. Prvotni okvir relativne dohodkovne revščine razširja na nedenarno razsežnost revščine in razmere izključenosti s trga dela. Izraža tudi različne razmere in prednostne naloge po državah članicah.

Predhodna analiza kaže, da je relativna revščina še vedno velika težava večine držav EU. Izboljšanje splošnih življenjskih standardov lahko v državah z nižjim BDP na prebivalca in visokimi stopnjami materialnega pomanjkanja znatno prispeva k zmanjšanju revščine in izključenosti. Boj proti izključenosti s trga dela je prednostna naloga vseh držav, vključno s tistimi z razvitimi sistemi socialnega varstva, ki ljudi sicer razmeroma dobro varujejo pred dohodkovno revščino, vendar tistim, ki so daleč stran od trga dela, ne zagotavljajo dovolj spodbud in/ali podpore za udeležbo na trgu dela.

Večina držav je v svojih osnutkih nacionalnih programov reform tovrstne cilje sicer določila, vendar ti še niso tako visoko zastavljeni, kot to priporoča Evropski svet. Večina držav članic je upoštevala tri dogovorjene kazalnike, ki se uporabljajo za določitev cilja EU, ter s tem priznala, da so za boj proti revščini v vseh njenih razsežnostih potrebne širše strategije. Vendar pa je treba stopnjo zastavljenih ciljev povečati, da bo izražala medsebojno povezanost ciljev, zlasti povezavo med udeležbo na trgu dela in revščino. Več držav še vedno ni določilo svojih ciljev na tem področju, zato morajo to hitro narediti.

⁷ Stopnja tveganosti revščine, veliko materialno pomanjkanje in ljudje, ki živijo v gospodinjstvih z zelo nizko intenzivnostjo dela.

3. NACIONALNI PROGRAMI REFORM

3.1. Osnutki nacionalnih programov reform

Cilji strategije Evropa 2020 so osrednji element nacionalnih programov reform, ki naj bi bili veliko širši in celovitejši načrti reform. Države članice so bile pozvane, da do 12. novembra 2010 predložijo osnutke nacionalnih programov reform ter vanje vključijo naslednje štiri temeljne elemente:

- srednjeročen makroekonomski scenarij: vsi osnutki nacionalnih programov reform vsebujejo makroekonomski scenarij in posebno pozornost namenjajo makrostrukturnim oviram za rast, zlasti na fiskalnem področju;
- nacionalne cilje, ki odražajo krovne cilje strategije Evropa 2020: večina osnutkov nacionalnih programov reform jih vključuje (glej zgoraj);
- opredelitev glavnih ovir za rast in ustvarjanje novih delovnih mest: večina osnutkov nacionalnih programov reform potrjuje ovire za rast, ki so bile ugotovljene na sestanku Odbora za ekonomsko politiko junija 2010 in na sestanku Odbora za zaposlovanje oktobra 2010. V nekaterih primerih so bile vključene še druge težave;
- glavne ukrepe za zagotavljanje spodbud za rast v začetni fazi: skoraj v nobenem osnutku ni bilo navedeno zagotavljanje strukturnih reform v začetni fazi za spodbujanje trajnostne rasti v srednje- do kratkoročnem obdobju.

Osnutki nacionalnih programov reform se razlikujejo glede natančnosti in stopnje priprave, saj so nekateri bolj dovršeni kot drugi. Na splošno v njih niso v celoti upoštevani pritiski na potencialno rast in zaposlovanje. Makroekonomski scenariji, ki so jih predložile države članice, so v primerjavi z oceno Komisije v glavnem preveč optimistični. Obenem so zaposlitveni scenariji preveč črnogledi, saj nanje vplivajo negativni kratkoročni dejavniki. Predhodni pregled osnutkov nacionalnih programov reform kaže naslednja glavna vprašanja:

- Velika večina držav članic se spopada z znatnimi fiskalnimi težavami pri zmanjšanju strukturnih primanjkljajev, znižanjem pogosto visokih deležev dolga in vključitvijo stroškov staranja prebivalstva. V številnih državah bi izboljšanje kakovosti javnih financ in institucionalnega okvira z boljšim fiskalnim nadzorom znatno prispevalo k večji trajnosti na tem področju.
- Večina držav članic je poudarila potrebo po zagotovitvi stabilnega in dobro delujočega finančnega sektorja, ki bi lahko brez pomoči države zagotavljal finančno posredovanje. Izzivi na tem področju vključujejo prezadolženost gospodinjstev, zagotavljanje učinkovitega regulativnega nadzora in dobro delujoči bančni sektor.
- Obravnavanje konkurenčnosti in neravnovesij na tekočih računih je pomembno za vse države članice, zlasti pa za nemoteno delovanje ekonomske in monetarne unije. Na euroobmočju to pomeni ukrepe za zmanjšanje neravnovesij znotraj euroobmočja, npr. okrepitev pogojev za domače povpraševanje, prilagoditev relativnih plač in cen, večja prilagodljivost plač ter prerazporeditev virov iz sektorjev, v katerih se ne trguje, v sektorje, v katerih se.
- Prav tako so vse države članice navedle potrebo po izboljšanju udeležbe na trgu dela in/ali pogojev za zaposlovanje ter po obravnavanju slabega delovanja trgov dela in njihove

razdrobljenosti, nezadostne poklicne in geografske mobilnosti, pomanjkanja spodbud za delo in izključenosti različnih starostnih skupin.

- Večina držav članic je tudi potrdila težave v zvezi z izboljšavami produktivnosti ter prehodom na proizvodnjo in izvoz z višjo dodano vrednostjo; te se nanašajo na večje kapitalske naložbe, zagotovitev učinkovitega regulativnega okolja za podjetja, upravno učinkovitost, pa tudi spodbujanje večje stopnje konkurenčnosti.
- Poleg navedenega države članice priznavajo potrebo po spodbujanju inovativne zmogljivosti in po povečanju naložb v človeški kapital, da se poveča potencial za rast in zmanjšajo neskladja na trgu dela.

Vendar pa politike, predstavljene v osnutkih nacionalnih programov reform, ne zagotavljajo zadostnega odziva na pomembne makroekonomske izzive in ozka grla na področju rasti. Ukrepi politik se pogosto nanašajo na načine za obravnavo izzivov in ne na konkretne ukrepe. Ukrepi fiskalne konsolidacije so bili precej podrobno obravnavani, strukturnim reformam, ki lahko srednje- in dolgoročno spodbujajo rast, pa je bilo namenjeno malo pozornosti. Številni osnutki nacionalnih programov reform dajejo pregled načrtovanih ukrepov, ki bi državam članicam omogočali doseg nacionalnih ciljev. Seznam ukrepov pa je pogosto vključeval že izvedene ukrepe ali ukrepe, ki so že v precejšnji meri izvedeni. Načrtovani ukrepi politik so bili pogosto predstavljeni precej ohlapno in skoraj brez podrobnosti o naravi ukrepov, časovnega razporeda izvajanja, pričakovanega vpliva, tveganja delnega ali neuspešnega izvajanja, proračunskih stroškov in uporabe strukturnih sredstev EU. Izjema pri tem so bili programi držav članic, ki prejemajo finančno pomoč, saj so te ukrepe podrobneje predstavile.

3.2. S sodelovanjem do končnih nacionalnih programov reform

V obdobju med predložitvijo osnutkov in končnih različic nacionalnih programov reform bodo potekali izmenjave informacij med Komisijo in državami članicami ter strokovni pregledi znotraj Sveta. Odbor za zaposlovanje je novembra 2010 strokovno pregledal elemente v zvezi z zaposlenostjo iz osnutkov nacionalnih programov reform, decembra pa je Odbor za ekonomsko politiko v horizontalnem pregledu proučil makroekonomske elemente.

Komisija bo po sprejetju tega letnega pregleda rasti, ki državam članicam daje splošne smernice za dokončno pripravo osnutkov nacionalnih programov reform, ponovno vzpostavila stike s posameznimi državami članicami, da bi razpravljali o dokončanju njihovih nacionalnih programov reform ob upoštevanju teh smernic in okoliščin posamezne države.

Obenem bi morala biti zaključena nacionalna posvetovanja, da se zagotovi, da države članice svojo nalogo v zvezi z nacionalnimi programi reform čim bolj opravijo. Ta posvetovanja bi morala v priprave programov vključiti politične akterje (nacionalne parlamente, regionalne in lokalne organe), pa tudi socialne partnerje in druge zainteresirane strani. Posvetovanja na različnih ravneh so že bila organizirana le pri pripravi manjšega števila osnutkov nacionalnih programov reform. Nekatere države članice so sicer navedle, da bodo pred dokončanjem svojih nacionalnih programov reform organizirale posvetovanja, večina pa informacij o postopku posvetovanj ni zagotovila.

Nezadostna pozornost strukturnim reformam, ki lahko srednje- in daljnoročno spodbujajo rast, je zaskrbljujoča. Ker takih politik za spodbujanje rasti ni, bi se strategije za konsolidacijo lahko izkazale za kontraproduktivne.

Končne različice nacionalnih programov reform naj bi izražale programe reform, ki bi bili ciljno usmerjeni in o katerih bi bilo doseženo soglasje različnih akterjev držav članic, obenem pa naj bi upoštevale določena skupna merila, potrebna za sinergije in boljše spremljanje. Zlasti naj bi končne različice nacionalnih programov reform zagotavljale:

- potencialne in učinkovite srednjeročne ocene rasti proizvodnje, ki zajemajo (vsaj) obdobje štirih let. Makroekonomski scenariji, predstavljeni v okviru programov za leto 2011, bi zato morali zajemati obdobje do leta 2014;
- visoko zastavljene in uresničljive cilje, ki zajemajo vseh pet krovnih ciljev EU, te pa bi spremljalo načrtovano ukrepanje do leta 2020, da se ti cilji dosežejo, in vmesni pregled leta 2014;
- podrobnejši opis dolgoročnih ukrepov, ki ne zajema le ukrepov, ki se že pripravljajo, vključno z usklajenim načrtom za reformo sistema raziskav in inovacij, in ki temelji na analizi prednosti in pomanjkljivosti posameznih držav članic⁸;
- proračunske posledice reform, ki po potrebi vključujejo jasnejše navedbe nacionalnega napredka in načrte za uporabo strukturnih sredstev za podporo naložbam, naklonjenim rasti;
- ukrepe za odpravo ozkih grl za rast, vključno s podrobnim časovnim razporedom, pričakovanimi učinki in proračunskimi posledicami. Ti ukrepi bodo obravnavali gonila rasti ali okvirne pogoje za rast ter lahko vključujejo na primer ukrepe za podporo notranjega trga, poslovnega okolja, rasti in internacionalizacije MSP, strukturnih reform na trgih storitev (npr. direktiva o storitvah), vključevanja v digitalno družbo in gospodarstvo, boljših razmere za potrošnike itd. Koristi, zlasti v zvezi s produktivnostjo, ki izvirajo iz širše uporabe informacijskih in komunikacijskih tehnologij, so dobro znane, zato si v številnih primerih zaslužijo ciljno usmerjene ukrepe politik;
- informacije o vključenosti in prispevkih različnih zainteresiranih strani. V tem okviru je treba omeniti tudi prizadevanja za boljše seznanitev zainteresiranih strani in državljanov s programi reform, pa tudi mehanizme, ki so jih države članice uvedle za spremljanje izvajanja reform.

4. SKLEPNE UGOTOVITVE

Spremljanje in ocena napredka sta v prvem letnem pregledu rasti poseben izziv, saj je bila strategija Evropa 2020 oblikovana šele pred kratkim. Ukrepi na ravni EU so se v mesecih po sprejetju strategije in njeni odobritvi na zasedanju Evropskega sveta junija 2010 osredotočali na določitev okvira in uvedbo sedmih vodilnih pobud. Države članice so zato začele sprejemati ukrepe za uvedbo svojih programov reform. Ker je prvi krog izvajanja ciljev strategije Evropa 2020 nekaj novega, so predstavile osnutke nacionalnih programov reform, ki nakazujejo dokončne dokumente, ki bodo predloženi do aprila 2011.

Tematski pregled kaže, da se države članice načeloma zavedajo nujnosti fiskalne konsolidacije in potrebe po ponovni uvedbi reda v finančnem in bančnem sektorju, vendar pa

⁸ Kot pomoč pri izvedbi te analize naj bi države članice uporabile „orodje za samoocenjevanje“, ki je del vodilne pobude Unija inovacij (COM(2010) 546 konč.).

se je veliko manj truda posvetilo opredelitvi potrebnih reform za obravnavanje neravnovesij ter ponovni oživitvi rasti in ustvarjanja novih delovnih mest. To velja tudi za predhodne nacionalne cilje, ki verjetno ne bodo zadostovali za doseganje dogovorjenih krovnih ciljev za EU. Predhodni podatki tudi kažejo, da razkoraki niso tako veliki, da jih v prihodnjih letih ne bi bilo moč odpraviti z odločnim ukrepanjem. V prvih letih je najpomembnejše, da se ustvari zagon za uresničevanje ambicioznih ciljev za vse države članice, ne glede na njihovo izhodišče. V prihodnjih mesecih bi bilo treba posvetiti največ pozornosti predvsem napredku na področju strukturnih reform, in sicer z ukrepanjem na nacionalni ravni in sprejetjem ukrepov za spodbujanje rasti v začetni fazi v okviru vodilnih pobud, skladno s ključnimi sporočili tega letnega pregleda rasti.

Glavni temi „evropskega semestra“ bosta upravljanje ponovne uvedbe fiskalne discipline in makroekonomske stabilnosti sočasno z izvedbo strukturnih reform. Komisija bo na podlagi sklepov Evropskega sveta iz marca do junija 2011 ocenila nacionalne programe reform ter programe za stabilnost in/ali konvergenčne programe ter na podlagi celovitih smernic iz strategije Evropa 2020 oblikovala celovita priporočila po posameznih državah članicah, v okviru Pakta za stabilnost in rast pa bo tudi zagotovila smernice za proračunske politike⁹. Svet bo julija 2011 sprejel priporočila in mnenja Sveta o programih za stabilnost in konvergenčnih programih. Nato bodo morale EU in države članice ta priporočila in mnenja spremeniti v konkretne odločitve, ko bodo v drugi polovici leta sprejemale nacionalne proračune za leto 2012.

⁹ Priporočilo Sveta z dne 13. julija 2010 o širših smernicah ekonomskih politik držav članic in Unije (2010/410/EU) in Sklep Sveta z dne 21. oktobra 2010 o smernicah za politike zaposlovanja držav članic (2010/707/EU), ki skupaj tvorita integrirane smernice strategije Evropa 2020.

Priloga:
Začasni cilji strategije Evropa 2020¹⁰

Osnutek ciljev držav članic	Stopnja zaposlenosti (v %)	R&R v % BDP	Cilji glede zmanjšanja emisij (v primerjavi z letom 2005) ¹¹	Obnovljivi viri energije	Energetska učinkovitost – zmanjšanje porabe energije v Mtoe ¹²	Predčasno opuščanje šolanja v %	Terciarna izobrazba v %	Zmanjšanje revščine v številu oseb ¹³
AT	77–78 %	3,76 %	–16 %	34 %	7,2	9,5 %	38 % (vklj. z ISCED 4a, ki trenutno znaša pribl. 12 %)	235 000
BE	71–74 %	2,6–3,0 %	–15 %	13 %	ni cilj v NPR	9,5–10 %	46–48 %	330 000–380 000
BG	76 %	1,5 %	20 %	16 %	3,2	11 %	36 %	260 000 (500 000)
CY	75–77 %	0,5 %	–5 %	13 %	0,46	10 %	46 %	18 000
CZ	75 %	2,70	9 %	13 %	ni cilj v NPR	5,5 %	32 %	30 000
DE	75 %	3 %	–14 %	18 %	37,7	manj kot 10 %	42 % (vklj. z ISCED4, ki trenutno znaša 11,4)	330 000 (660 000)
DK	78,5 %	3 %	–20 %	30 %	ni cilj v NPR	manj kot 10 %	40 %	22 000
EE	76 %	3 %	11 %	25 %	0,49 (samo končna uporaba)	9,5 %	40 %	49 500
EL	70 %	2 %	–4 %	18 %	5,4	10 %	32 %	450 000
ES	74 %	3 %	–10 %	20 %	25,2	15 %	44 %	ni cilj v NPR
FI	78 %	4 %	–16 %	38 %	4,21	8 %	42 %	150 000

¹⁰ Končni nacionalni cilji bodo določeni aprila 2011 v nacionalnih programih reform.

¹¹ Cilji posameznih držav članic glede zmanjšanja emisij, določeni v Odločbi 2009/406/ES („odločba o skupnih prizadevanjih“), se nanašajo na cilje, ki niso zajeti v sistemu trgovanja z emisijami. Emisije iz sistema trgovanja z emisijami se bodo zmanjšale za 21 % glede na stopnjo iz leta 2005. Ustrezno splošno zmanjšanje emisij bo torej –20 % glede na stopnjo iz leta 1990.

¹² Opozoriti je treba, da se tudi nacionalne napovedi razlikujejo glede na izhodiščna leta za izračun ocene prihrankov.

¹³ Ocenjeni prispevek za doseg cilja EU.

FR	75 %	3 %	-14 %	23 %	43	9,5 %	50 %	1 600 000 do leta 2015
HU	75 %	1,8 %	10 %	13 %	ni cilj v NPR	10 %	30,3 %	450 000–500 000
IE	ni cilj v NPR	ni cilj v NPR	-20 %	16 %	2,75	8 %	60 %	186 000
IT	67–69 %	1,53 %	-13 %	17 %	27,9	15–16 %	26–27 %	2 200 000
LT	72,8 %	1,9 %	17 %	23 %	0,74 (samo končna uporaba)	9 %	40 %	170 000
LU	73 %	2,6 %	5 %	11 %	0,19 (samo končna uporaba)	manj kot 10 %	40 %	3 000
LV	73 %	1,5 %	-16 %	40 %	0,67	13,4 %	34–36 %	121 000
MT	62,9 %	0,67 %	14 %	10 %	0,24	29 %	33 %	6 560
NL	ni cilj v NPR	ni cilj v NPR	1 %	14 %	ni cilj v NPR	POŠ – zmanjšanje oseb za 25 000 (= na 9 %)	ni cilj v NPR	ni cilj v NPR
PL	71 %	1,7 %	19 %	15 %	13,6	4,5 %	45 %	1 500 000–2 000 000
PT	75 %	2,7–3,3 %	-17 %	31 %	ni cilj v NPR	10 %	40 %	200 000
RO	70 %	2 %	4 %	24 %	10	11,3 %	26,7 %	580 000
SE	80 %	4 %	13 %	49 %	ni cilj v NPR	10 %	40–45 %	ni cilj v NPR
SI	75 %	3 %	17 %	25 %	ni cilj v NPR	5,1 %	40 %	40 000
SK	71–73 %	0,9–1,1 %	5 %	14 %	1,08 (samo končna uporaba)	6 %	30 %	170 000
UK	ni cilj v NPR	ni cilj v NPR	-16 %	15 %	ni cilj v NPR	ni cilj v NPR	ni cilj v NPR	obstoječi cilj zmanjšanja revščine otrok
Ocena za EU	72,4–72,8 %	2,7–2,8 %	-20 % glede na leto 1990	20 %	manj kot 10 %	10,5 %	37,3 %	
Krovni cilj EU	75 %	3 %	-20% glede na leto 1990	20 %	20 % večja energetska	10 %	40 %	20 000 000

					účinkovitost			
--	--	--	--	--	---------------------	--	--	--

SL

SL