



EUROPEISKA KOMMISSIONEN

Bryssel den 12.1.2011
KOM(2011) 11 slutlig

ÅRLIG TILLVÄXTÖVERSIKT

BILAGA 1

LÄGESRAPPORT OM EUROPA 2020-STRATEGIN

ÅRLIG TILLVÄXTÖVERSIKT

BILAGA 1

LÄGESRAPPORT OM EUROPA 2020-STRATEGIN

Denna årligen återkommande tillväxtöversikt, som innebär startskottet för den första ”europeiska planeringsterminen”, läggs fram i ett skede när Europeiska unionen har nått en vändpunkt. Efter två år håller Europa långsamt på att ta sig ut ur lågkonjunkturen. Återhämtningen växer i styrka och hastighet, även om osäkerheter kvarstår på marknaden för statsobligationer och finanssektorn fortfarande håller på att återställas och reformeras.

Allt eftersom utsikterna börjar förbättras är tiden kommen för beslutsamma politiska åtgärder. Att ta EU ur krisen har aldrig enbart betytt en ordnad återgång till den ordning som rådde förut. Krisen har blottlagt fundamentala svagheter i den europeiska ekonomin och avslöjat växande interna obalanser. En återhämtning baserad på hållbar tillväxt som skapar nya arbetstillfällen är bara möjlig om de bakomliggande strukturella svagheter åtgärdas och EU kan använda krisen till att omvandla sin ekonomiska struktur på djupet.

EU begränsade och absorberade visserligen effekterna av krisen relativt sett bättre än andra delar av världen, men nu riskerar återhämtningen från den globala oron att bli långsammare hos oss. Krisen har ytterligare förvärrat skillnaderna i arbetsproduktiviteten i förhållande till USA. Konkurrenskraften på pris- och kostnadssidan är fortsatt problematisk. Tillväxt-ekonomierna återgår till att växa i snabbare takt än EU, även om en del av dem också står inför stora ekonomiska utmaningar.

Europa 2020-strategin är EU:s och medlemsstaternas metod att ”hjälpa Europa att återhämta sig från krisen och gå starkare ur den, både internt och internationellt”¹. För att ta EU ut ur krisen krävs ett samordnat, heltäckande program av reformer som omfattar budgetkonsolidering och återgång till sunda makroekonomiska förhållanden, och som ger förtur åt tillväxtfrämjande åtgärder.

EU och dess medlemsstater har ett kollektivt ansvar att genomföra nödvändiga – men svåra – strukturella och framåtblickande reformer samtidigt som de rättar till situationen för de offentliga finanserna och återställer sunda makroekonomiska förhållanden.

EU måste intensifiera samordningen av reformpolitiken och den ekonomiska politiken för att se till att makroekonomisk anpassning, budgetkonsolidering och politiska reformer går hand i hand. Budgetkonsolideringen är visserligen en viktig förutsättning för tillväxt, men räcker samtidigt inte till som tillväxtmotor. Utan proaktiva politiska åtgärder blir den potentiella tillväxten sannolikt svag under kommande årtionde. Tillväxten kommer ytterst att bero på klimatet för näringsliv och företagande, särskilt för de små och medelstora företagen. Utan tillväxt blir budgetkonsolideringen en ännu mer krävande uppgift.

¹ Europeiska rådets slutsatser, 17 juni 2010.

Vid Europeiska rådets möte i juni 2010 infördes begreppet ”europeisk planeringstermin”, som förenar den politiska utvecklingen på det makroekonomiska området och Europa 2020-strategins strukturreformer. Den europeiska planeringsterminen är en sexmånaderscykel från början av varje år när medlemsstaternas rapportering inom ramen för stabilitets- och tillväxtpakten och Europa 2020-strategin samordnas och länderna erhåller politisk vägledning och rekommendationer innan de nationella budgetarna slutligen fastställs. Detta stärker förhandskomponenten i samordningen och övervakningen av den ekonomiska politiken i EU och göra det möjligt att kombinera fördelarna med en gemensam EU-dagordning och skraddarsyddna åtgärder på nationell nivå. På detta sätt kan EU hålla sig informerad om utvecklingen på nationell nivå och medlemsstaterna kan bygga in EU-perspektivet och EU:s vägledning i sina nationella politiska åtgärder för påföljande år.

I denna nya cykel för politisk samordning kommer kommissionen varje år i en s.k. tillväxtöversikt att lägga fram sin bedömning av de viktigaste ekonomiska utmaningar som EU står inför och rekommendera prioriterade insatser för att ta sig an dem. På grundval av översikten utfärdar Europeiska rådet vid sitt vårmöte vägledning om de framtida huvudsakliga utmaningarna. Medlemsstaterna beaktar vägledningen när de sedan arbetar fram medellångsiktiga budgetstrategier i sina stabilitets- eller konvergensprogram och tar i sina nationella reformprogram med de åtgärder som behövs för att de ska förverkliga Europa 2020-målen och ta itu med hindren mot tillväxt. Båda dokumenten kommer att lämnas in samtidigt i mitten av april. I slutfasen av planeringsterminen kommer rådet, före sommaren och på grundval av rekommendationer från kommissionen, att utfärda landspecifika riktlinjer för den ekonomiska politiken. Medlemsstaterna kommer alltså att kunna dra nytta av detta material när de utarbetar sina budgetar för det påföljande året.

Under denna första europeiska planeringstermin koncentreras tillväxtöversikten på de viktigaste budskapen om vilka insatser som medlemsstaterna bör prioritera upp. Den analys som underbygger budskapen presenteras i tre bifogade rapporter.

1. FÖRTUR ÅT TILLVÄXTFRÄMJANDE INITIATIV

Insatser på nationell nivå är av yttersta vikt för att undvika scenariot med ”ett förlorat årtionde”...

Granskningen av det makroekonomiska läget och arbetsmarknadssituationen i EU visar att medlemsstaterna 2011 och 2012 behöver vidta åtgärder för att inte halka in i en trög tillväxttakt med få nya arbetstillfällen (scenariot med ”ett förlorat årtionde”). Mest brådskar det att bryta den onda cirkel med ohållbara skuldlägen, störningar på finansmarknaderna och låg ekonomisk tillväxt som råder i vissa medlemsstater. Första prioritet är att få tillbaka finanspolitiken i normala banor samtidigt som den tillväxtfrämjande politiken skyddas, samt att snabbt återställa finanssektorn för att hitta vägen till återhämtning. Andra prioritet är att snabbt minska arbetslösheten och genomföra verkningsfulla arbetsmarknadsreformer för fler och bättre arbetstillfällen. Ovanstående prioriterade åtgärder får bara verkan om de samtidigt understöds av en kraftsamling för att ge skjuts åt tillväxten.

Med lyckade reformer förstås bättre fungerande arbets- och produktmarknader, stimulans av innovation och förbättrade ramvillkor för företagandet i EU. Detta kommer att dra till sig mer investeringar från den privata sektorn, vilket i sin tur kommer att hjälpa till att förbättra läget för de offentliga finanserna. På arbetsmarknadssidan bör reformarbetet koncentreras på att åtgärda vissa grupperns låga arbetsmarknadsdeltagande och brister i arbetsmarknadens

funktion. Sådana politiska åtgärder skulle även få positiva effekter på budgetkonsolideringen genom att generera högre skatteintäkter och lägre offentliga utgifter för sociala transfereringar, och skulle bidra till att minska risken för framtida makroekonomiska obalanser. Strukturreformerna kan generera stora inkomster också på kort sikt. Både produktions- och sysselsättningsökningar drivs fram av förbättrade ramvillkor samt reformer av produkt- och arbetsmarknaderna.

Flaggskeppsinitiativ och EU-verktyg till stöd för medlemsstaternas satsningar

Insatser på EU-nivå kommer även att bidra till ökande tillväxt på sätt som är smarta, hållbara och som inbegriper alla. Kommissionen har lagt upp en långtgående dagordning som ska förverkligas med hjälp av sju flaggskeppsinitiativ samt parallella insatser inom övergripande politikområden som underbygger strategin.

Kommissionen har presenterat de sju flaggskeppsinitiativ som ingår i Europa 2020-strategin². Varje initiativ har sin särskilda inriktning och innehåller åtgärder avsedda för specifika politikområden. Den verkliga betydelsen kommer av att de är sammanflätade och ömsesidigt understödande. Sålunda är vissa centrala åtgärder, t.ex. för att tillgodose behovet av ett nytt system för immateriell äganderätt, relevanta för olika flaggskeppsinitiativ – i detta exempel innovationsunionen, industripolitiken och den digitala agendan.

Ett förverkligande av Europa 2020-strategin är också beroende av att alla EU-instrument och –verktyg mobiliseras och omfokuseras till stöd för reformerna. Enligt strategin krävs därför förbättringar av den inre marknaden, EU-budgeten och verktygen för externa ekonomiska insatser och att de ska inriktas på ett förverkligande av Europa 2020-målen:

- I linje med detta har kommissionen börjat diskutera en framtida inre marknadsakt för att vitalisera den inre marknaden och exploatera nya tillväxtkällor³.
- Meddelandet om översyn av EU:s budget innehåller allmänna riktlinjer och möjliga alternativ för hur EU:s budget kan stötta uppfyllandet av Europa 2020-målen och på ett bättre sätt avspeglar strategins prioriteringar i fråga om EU:s resursanvändning⁴.
- Slutligen innehåller meddelandet *Handel, tillväxt och världspolitik: Handelspolitiken – en hörnsten i Europa 2020-strategin* en redogörelse för hur handels- och investeringspolitiken kan bli en central drivkraft för tillväxten⁵.

Prioriteringar för tillväxt på EU-nivå

I Europa 2020-strategin presenteras en lång rad integrerade politiska reformer som ska genomföras de kommande åren. För att kunna greppa storleken och det brådskande i den

² *En digital agenda för Europa* (KOM(2010) 245 slutlig/2, 19.5.2010), *Unga på väg* (KOM(2010) 477, 15.9.2010), *Innovationsunionen* (KOM(2010) 546, 6.10.2010), *En integrerad industripolitik för en globaliserad tid* (KOM(2010) 614, 28.10.2010) *En agenda för ny kompetens och arbetstillfällen. EU:s bidrag till full sysselsättning* (KOM(2010)682, 23.11.2010), *Den europeiska plattformen mot fattigdom och social utestängning: en europeisk ram för social och territoriell sammanhållning* (KOM(2010) 758, 16.12.2010) Flaggskeppsinitiativen för ett resurseffektivt EU kommer att läggas fram i slutet av januari 2011.

³ *På väg mot en inre marknadsakt* (KOM(2010) 608, 27.10.2010).

⁴ *Översyn av EU:s budget* (KOM(2010) 700, 19.10.2010).

⁵ *Handel, tillväxt och världspolitik: Handelspolitiken – en hörnsten i Europa 2020-strategin*, (KOM(2010) 612, 9.11.2010).

jättelika uppgift det innebär att skynda på den ekonomiska återhämtningen och skapandet av nya arbetstillfällen behöver EU:s arbete 2011 och 2012 koncentreras på att vidta de insatser som mest direkt kan stödja medlemsstaternas reformåtgärder, som inte kräver stora offentliga investeringar och som har störst effekter på tillväxt och skapandet av arbetstillfällen. Kommissionen kommer därför att koncentrera sig på ett antal prioriterade åtgärder på EU-nivå för att främja tillväxten. Dessa insatser, som valts ut bland flaggskeppsinitiativens politiska åtgärder, bör ge tydliga ekonomiska fördelar på kort till medellång sikt och vara lämpade att antas relativt snabbt. Exempelvis bör prioritet ges åt att föra den inre marknaden in i en ny fas genom att utnyttja tjänstesektorns fulla potential, attrahera privat kapital till finansieringen av snabbväxande innovativa företag, modernisera standardiseringsarbetet och reglerna kring immateriell äganderätt samt skapa kostnadseffektiv tillgång till energi. Kommissionen kommer också att föreslå åtgärder på momsområdet, en gemensam konsoliderad bolagsskattebas och energibeskattnings för att förbättra skatteklimatet för företagen, bekämpa dubbelbeskattning och åstadkomma resultat vad gäller EU:s klimat- och energiagenda.

Tjänstesektorernas betydelse, både i sig och som leverantörer av insatsprodukter till andra sektorer, gör att en starkare inre tjänstemarknad är en viktig motor för att skapa tillväxt och nya arbetstillfällen i EU:s ekonomier. När tjänstedirektivet helt har genomförts kommer konkurrensen att öka, regelverket att moderniseras och viktiga strukturreformer att påskyndas. Ytterligare åtgärder bör vidtas för att fördjupa den inre marknaden för tjänster.

Åtgärder för att främja öppnare och effektivare offentlig upphandling kan avsevärt dra ner kostnaderna för den offentliga sektorn och skapa konkurrens på de relevanta marknaderna. Om de besparingar som uppstår används ändamålsenligt kan detta innebära tämligen stora makroekonomiska fördelar. Bättre tillgång till offentliga upphandlingsmarknader i länder utanför EU kan också medföra ytterligare inkomster inom EU.

Bättre infrastruktur för hållbar energi, transport och informationsteknik (särskilt bredbandsteknik) kan hjälpa till att främja tillväxt och skapa arbetstillfällen i linje med de långsiktiga målen för utfasning av fossila bränslen. I detta sammanhang kan tillgång till innovativ finansiering, bl.a. obligationer för EU-projekt, bidra till ekonomins anpassningskapacitet.

På mikroekonomisk nivå skulle större konkurrens såväl inom transportsektorn som inom energisektorn kunna höja den ekonomiska effektiviteten till följd av nytillkomna leverantörer och lägre priser samt en rationellare användning av arbetskraft och kapital via innovation. På makroekonomisk nivå kan dessa åtgärder leda till en ökning av den ekonomiska aktiviteten, eftersom vinsterna inom transport- och energisektorerna kan spridas till den övriga ekonomin i och med den betydelse dessa insatsvaror har för andra verksamheters produktionskostnader.

Industri- och tillverkningssektorerna ger upphov till mycket innovation och teknisk utveckling inom den privata sektorn och står för större delen av EU:s export. En återhämtning här är av avgörande för den ekonomiska tillväxten. Samtidigt erbjuder en väl fungerande inre marknad för miljövaror och -tjänster stora möjligheter för tillväxt, innovation och arbetstillfällen.

På standardiseringsområdet är det ytterst viktigt att vara först på den globala arenan. Kommissionen kommer därför att föreslå åtgärder som skyndar på och moderniserar standardiseringen i Europa, bl.a. vad avser informations- och kommunikationsteknik. På det sistnämnda snabbt föränderliga och sammanlänkade området innebär detta en särskilt krävande uppgift. Kommissionen kommer även att utveckla EU-täckande särskilda standarder

för att hjälpa till att få fram en marknad för som är innovativa, resurseffektiva och koldioxidsnåla produkter och tekniktyper.

För att underlätta gränsöverskridande transaktioner på den inre marknaden kommer kommissionen dessutom år 2011 att föreslå ett ”användarvänligt” rättsinstrument om europeisk avtalsrätt som företag och konsumenterna kan välja för sina transaktioner på den inre marknaden och en förordning som ska göra det enklare att driva in skulder i andra medlemsstater, bl.a. med hjälp av kvarstad på bankmedel. Detta bör hjälpa till att få bukt med den nuvarande situationen då bara 37 % av skulderna i andra EU-medlemsstater kan drivas in.

För att lösa problemet att innehåll på nätet inte alltid lagligen är tillgängligt över EU:s inre riksgränser kommer kommissionen att lägga fram en EU-ram för immateriell äganderätt som kommer att främja e-handeln och särskilt de digitala branscherna.

När det gäller tillgången till finansiering, särskilt för små och medelstora företag och nya innovativa företag, kan en serie åtgärder – t.ex. ett riskkapitalpass som ska undanröja gränshinder (bl.a. skattehinder), som beror på divergerande nationella regelverk – bidra till att minska finansieringskostnaderna för nystartade företag genom lägre riskpremier och därigenom främja innovation. Kommissionen kommer även att ta itu med frågan om hur man attraherar långsiktiga utländska investerare till EU.

2. DE FÖRSTA STEGEN MOT ATT UPPNÅ MÅLEN I EUROPA 2020-STRATEGIN

Europeiska rådet som vid sitt möte i juni 2010 antog Europa 2020-strategin med fem överordnade EU-mål uppmanade medlemsstaterna att vidta åtgärder nu ”*för att genomföra dessa politiska prioriteringar på sin nivå. De bör i nära dialog med kommissionen snarast fastställa sina nationella mål, med hänsyn till sina respektive utgångspunkter och nationella omständigheter och i enlighet med sina nationella beslutsförfaranden. De bör också urskilja de största flaskhalsarna för tillväxten och i sina nationella reformprogram ange hur de tänker åtgärda dem*”.

Hösten 2010 arbetade medlemsstaterna i nära samarbete med kommissionen på att sätta upp nationella mål och ta fram strategier för hur dessa ska förverkligas. De uppmanades att senast i mitten av november lägga fram utkast till sina nationella reformprogram och formulera sina planerade nationella mål och de reformer som behövs för att nå dem samt avlägsna hinder för tillväxt som länge behövt åtgärdas. Det faktum att varje medlemsstat bestämmer sin egen ambitionsnivå i förhållande till de övergripande Europa 2020-målen är en viktig del av strategin, som ska säkerställa att de nationella målen blir politiskt införlivade, dvs. att de blir föremål för en inhemsk politisk debatt.

Alla medlemsstater utom två har satt upp nationella mål. I vissa fall framlades endast preliminära eller kvalitativa mål. Mot bakgrund av arbetets preliminära karaktär är dessutom en del mål utformade som intervaller eller som ”minimimål” baserade på nuvarande politik.

Även om inga klara slutsatser kan dras av de preliminära siffror som lämnas i utkast till nationella reformprogram går det att skönja vissa allmänna trender. Det finns risk för att ambitionsnivån blir relativt låg för de nationella målen och att man överdriver fokus på kortsiktiga frågor och inte ägnar tillräcklig tid åt att utforma reformplaner som täcker in hela perioden fram till 2020. Syftet med målen är inte bara sifferexercis – i stället är tanken att de ska ge dynamik då varje medlemsstat åtar sig att göra en extra ansträngning för att nå mätbara framsteg på centrala områden som sammanfattas genom de fem överordnade målen. I de

flesta fallen visar aggregeringen av preliminära nationella mål att EU fortfarande har en bit kvar innan de överordnade mål som Europeiska rådet satt upp har nåtts. Det är begripligt att det för vissa medlemsstater kan vara vanskligt att göra långtgående åtaganden under en period som präglas av ekonomisk osäkerhet. Det viktiga – vilket ligger i de långsiktiga nationella reformprogrammets natur – är dock att göra prognoser som tar hänsyn till nuvarande omständigheter, men som syftar till att resultaten ändå uppnås i slutet av perioden. Kommissionen är medveten om att det är första året för en ny metod och att många medlemsstater har stora svårigheter att höja sin ambitionsnivå i tider av budgetkonsolidering och föreslår därför att en halvtidsöversyn görs 2014. EU kan då analysera om det går att uppnå den eftersträvade nivån på framstegen och i annat fall vidta ytterligare åtgärder.

I nästa avsnitt lämnas en preliminär överblick över utkastet till nationella mål som de ser ut idag, redovisade i tabellform i bilagan. Senast i april 2011 förväntas alla medlemsstater ha formulerat exakta nationella mål, som täcker alla fem överordnade EU-mål. Från och med nästa år kommer den ”årliga tillväxtöversikten” närmare att övervaka framstegen mot de överordnade målen och rapportera om de fullbordade nationella målen.

2.1. Sysselsättning

Det överordnade målet för EU är att fram till 2020 uppnå en sysselsättningsgrad för kvinnor och män i åldrarna 20 till 64 som ligger på 75 %, vilket ska uppnås genom större deltagande av unga människor, äldre arbetstagare och lågkvalificerad arbetskraft liksom även bättre integrering av lagliga invandrare. Lågt arbetsmarknadsdeltagande är sedan länge en av EU:s största strukturella svagheter. Före krisen var sysselsättningsgraden i EU flera procentenheter lägre än i USA och Japan. Krisen har dramatiskt förvärrat arbetslösheten och de demografiska förändringarna hotar att ytterligare krympa den arbetskraft som finns tillgänglig. Ökande arbetsmarknadsdeltagande skulle få betydande effekter på EU:s framtida tillväxt.

Analysen av utkastet till nationella reformprogram visar att medlemsstaterna har gjort detta mål till sitt eget och i stor utsträckning har börjat åtgärda flaskhalsarna på arbetsmarknaden. De flesta medlemsstaterna har valt ett punktmål, men flera länder har föreslagit ett målintervall, nämligen Österrike, Belgien, Cypern, Italien och Slovakien. Nederländerna och Storbritannien har ännu inte satt upp något officiellt nationellt mål. De mål som lagts fram varierar från 62,9 % (Malta) till 80 % (Sverige).

Om alla medlemsstater skulle nå sitt planerade nationella mål för 2020 eller förverkliga den lägre gränsen för sina målintervall skulle EU:s genomsnittliga sysselsättningsgrad bland de medlemsstater som har satt upp ett nationellt mål bli 72,4 %. Och om alla medlemsstaterna skulle uppnå den övre gränsen för sina målintervall, skulle EU:s genomsnittliga sysselsättningsgrad ligga på 72,8 %. Med andra ord skulle EU som helhet, på grundval av nuvarande nationella mål i fråga om sysselsättningsgraden, missa målet på 75 % med 2,2-2,6 procentenheter.

2.2. Forskning och utveckling

Både när det gäller storleken på de resurser som investeras, särskilt resurser från den privata sektorn, och hur effektivt dessa medel utnyttjas, ligger EU rejält efter USA och andra avancerade ekonomier. En så stor eftersläpning inverkar negativt på tillväxtutsikterna, i synnerhet för de sektorer som har den största tillväxtpotentialen. Europa 2020-målen kräver att villkoren för FoU-investeringar förbättras, med sikte på att höja den kombinerade privata och offentliga investeringsnivån åtminstone till 3 % av BNP.

Sammanställningen av alla preliminära nationella mål pekar mot en aggregerad nivå på 2,7 eller 2,8 % av BNP, vilket ligger under det förväntade målet på 3 % av BNP investerat i FoU, men utgör en betydande ansträngning, särskilt i nuvarande budgetläge. Vissa medlemsstater har vidtagit mått och steg för att avsevärt öka sina offentliga investeringar i forskning, innovation och utbildning, eftersom de inser att dessa investeringar kommer att understödja framtida tillväxt. En del medlemsstater uppgav ambitiösa men ändå realistiska mål, trots svårigheten att mobilisera privata medel för FoU-satsningarna.

En annan närliggande aspekt av EU:s resultat på innovationsfronten är andelen snabbväxande innovativa företag i ekonomin⁶. Medlemsstaterna måste börja rikta in sina reformer mot ett undanröjande av det som hindrar tillväxten för innovativa företag, bl.a. genom att förbättra ramvillkoren och tillgången till finansiering.

2.3. Klimat- och energipolitiken

Hållbar tillväxt innebär att omvandla EU till en ekonomi och ett samhälle som är konkurrenskraftigt, resurseffektivt och koldioxidsnålt. Det är en vision som underbygger de tre mål som satts upp i Europa 2020-strategin: Minska växthusgasutsläppen med minst 20 % jämfört med 1990 års nivåer eller med 30 % på vissa villkor, öka andelen förnybara energikällor i vår slutliga energiförbrukning inom EU till 20 % och öka energieffektivitet med 20 %.

Nationella mål finns redan i fråga om förnybara energikällor och minskningen av utsläppen av växthusgaser.

När det gäller energieffektiviteten framgår det av utkasten till nationella reformprogram att medlemsstaterna i detta skede i begränsad omfattning övertagit detta mål som sitt eget. Vissa medlemsstater nämnde inte alls detta mål medan andra använde egna metoder för att uttrycka sina nationella mål. På grund av dessa skillnader och på ofullständig information behövs brådskande förtydliganden om de mål som ska uppnås av alla medlemsstater.

En preliminär bedömning visar dock att de kumulativa målsättningarna inte på långt när räcker till (mindre än 10 %) för att nå EU:s övergripande mål att minska energiförbrukningen med 20 % fram till 2020. Detta är oroande eftersom energieffektivitet är det verksammaste sättet att minska utsläppen, förbättra energitryggheten och konkurrenskraften och att göra energiförbrukningen mer prismässigt överkomlig, liksom att skapa sysselsättning. När det gäller begränsningen av klimatförändringen räcker likaledes befintliga och planerade åtgärder ännu inte till för att nå upp till de överordnade målen för 2020.

2.4. Utbildning

För att främja innovation och tillväxt krävs det också tillräcklig tillgång till kompetent och utbildad arbetskraft. En högt kvalificerad befolkning är också mycket viktig för att klara av problemen med demografiska förändringar och social integration i EU. Investeringar i utbildning av hög kvalitet och livslångt lärande är därför en central aspekt i en smart och hållbar tillväxt för alla.

⁶ Kommissionen ska på Europeiska rådets begäran ta fram en sådan indikator - KOM(2010) 546, 6.10.2010, s. 29.

Europa 2020-strategin innehåller två överordnade utbildningsmål, nämligen att senast 2020 bör mindre än 10 % av befolkningen i åldrarna 18–24 ha lämnat skolan i förtid och att minst 40 % av EU:s unga vuxna (30–34 år) bör ha fullföljt eftergymnasial eller motsvarande utbildning. Analysen av utkasten till nationella reformprogram visar att intresset vanligen riktas på dagens utmaningar och möjliga sätt att tackla dem än på att utforma konkreta reformplaner och reformåtgärder för morgondagen. I de flesta utkasten till nationella reformprogram är det oklart om de beskrivna åtgärderna satts i gång med anledning av eller åtminstone är anpassade till prioriteringarna i Europa 2020-strategin.

I alla utkast till nationella reformprogram har nationella mål uppsatts för att minska de förtida skolavhoppet och för att höja antalet personer som utexamineras från eftergymnasiala utbildningar, med undantag för Storbritannien (som inte satt upp några mål) och Nederländerna (som sätter ett mål för förtida skolavhopp, men inget för eftergymnasial utbildning).

I fråga om skolavhoppet har vissa medlemsstater satt upp mycket ambitiösa mål, men den generella bilden tyder på att EU inte kommer att klara av att nå målet på 10 % 2020. Med de mål som lämnas i utkasten till nationella reformprogram – utan de länder som ännu inte har formulerat sina mål (Storbritannien för båda målen, Nederländerna för eftergymnasial utbildning) – skulle man för 2020 få en siffra på 10,5 % för elever som lämnar skolan i förtid, vilket skulle innebära att man inte klarar av att nå det gemensamma europeiska målet på 10 %. I absoluta tal skulle detta innebära att år 2020 skulle grovt räknat ytterligare 200 000 unga européer ha hoppat av från skolor och läroanstalter.

På samma sätt kommer de nu presenterade nationella målen för eftergymnasial utbildning inte att räcka för att vi ska nå det övergripande målet för 2020. Med en sammanlagd procentsats för total eftergymnasial utbildning på 37,3 % senast 2020 kommer det gemensamma europeiska målet på 40 % inte att uppnås. I absoluta tal skulle detta betyda att det år 2020 grovt räknat skulle finnas 800 000 färre personer med examen från eftergymnasiala utbildningar i åldrarna 30–34 än om målet på 40 % hade uppnåtts.

2.5. Social integration/kamp mot fattigdom

Tillväxten blir aldrig hållbar om inte dess fördelar sprids till alla segment i samhället. Trots detta har ojämlikheten under det gångna årtiondet vuxit i hela EU med fler och fler människor som lever i fattigdom och socialt utanförskap. Den ekonomiska krisen har dramatiskt ökat antalet människor som hamnar eller riskerar att hamna under fattigdomsstrecket. Att vända på denna trend och se till att tillväxt och social sammanhållning följs åt är ett centralt mål inom Europa 2020-strategin. Det överordnade EU-målet är att minska antalet EU-medborgare som lever under fattigdomsstrecket med 25 %, och på så sätt dra upp över 20 miljoner personer ur fattigdom. Målet är definierat på grundval av tre indikatorer⁷ som avspeglar de mångfaldiga aspekter som finns på fattigdom och social utestängning i EU:s olika delar. Det utsträcker det ursprungliga begreppet ”relativ inkomstfattigdom” till att omfatta andra dimensioner än penningfattigdom och situationer där människor är utestängda från arbetsmarknaden. Det avspeglar även mångfalden av situationer och prioriteringar i medlemsstaterna.

En preliminär analys visar att relativ fattigdom fortsatt är ett stort problem i de flesta EU-länderna. Att förbättra den övergripande levnadsstandarden kan avsevärt hjälpa till att minska

⁷ Fattigdomsrisk, allvarlig materiell fattigdom och personer boende i hushåll med särskilt låg arbetsintensitet.

fattigdomen och utestängning i länder med lägre BNP per capita och höga siffror när det gäller materiell fattigdom. Kampen mot utestängning från arbetsmarknaden prioriteras av alla länder, också av dem med utvecklade välfärdssystem som skyddar människor relativt väl från inkomstfattigdom, men som ger dem som befinner sig längst bort från arbetsmarknaden svaga incitament och/eller lite stöd till att börja ta sig ut på arbetsmarknaden.

I sina utkast till nationella reformprogram har flertalet länder satt upp mål, även om de inte ännu uppfyller den ambitionsnivå som Europeiska rådet enats om. De flesta medlemsstaterna har använt de tre överenskomna indikatorerna för att formulera EU-målen, och därigenom anslutit sig till tanken att det behövs breda strategier för att komma åt fattigdomen i alla dess olika aspekter. Ambitionsnivån bör dock höjas så att den avspeglar samspelet mellan målen, särskilt kopplingen mellan arbetskraftsdeltagande och fattigdom. Flera länder har fortfarande inte satt upp några mål. Det brådskar att dessa länder slutför den processen.

3. NATIONELLA REFORMPROGRAM

3.1. Utkast till nationella reformprogram

Europa 2020-målen är en central del i de nationella reformprogrammen, som bör utgöra en mycket bredare och mer omfattande reformagenda. Medlemsstaterna uppmanades att lämna in sina utkast till nationella reformprogram senast den 12 november 2010 och att inkludera följande fyra komponenter:

- Ett makroekonomiskt scenario på medellång sikt: Alla utkast till nationella reformprogram innehåller ett makroekonomiskt scenario med särskild vikt på makrostrukturella hinder för tillväxt, särskilt på budgetområdet.
- Nationella mål som förverkligar de överordnade målen i Europa 2020-strategin: de flesta utkasten till nationella reformprogram innehåller dem (se ovan).
- Inringning av de huvudsakliga hindren för tillväxt och nya arbetstillfällen. Utkasten till nationella reformprogram bekräftade för det mesta de hinder för tillväxt som fastställdes av kommittén för ekonomisk politik (EPC) i juni 2010 och av sysselsättningskommittén (EMCO) i oktober 2010. I vissa fall lades få ytterligare utmaningar till.
- Huvudsakliga åtgärder för att ge förtur åt tillväxtfrämjandeinitiativ. Frågan om förtur för strukturreformer som främjar hållbar tillväxt på medellång eller lång sikt omgavs med tystnad i nästan alla utkast.

Utkasten till nationella reformprogram varierar i grad av detaljrikedom och i utformning, en del är mer fullständiga och mer långtgående än andra. Generellt kan det sägas att belastningarna på den potentiella tillväxten och sysselsättningen inte till fullo erkänns i dessa utkast. De makroekonomiska scenarier som lagts fram av medlemsstaterna tenderar att vara överoptimistiska i jämförelse med kommissionens bedömning. Samtidigt är sysselsättnings-scenarierna alltför pessimistiska eftersom de påverkas av negativa kortsiktiga faktorer. Av en preliminär genomgång av utkasten till nationella reformprogram framgår följande huvuddrag:

- Det stora flertalet medlemsstater står inför betydande budgetpolitiska utmaningar när det gäller att minska de strukturella underskotten, sänka sina ofta höga skuldkvoter och begränsa kostnaderna för den åldrande befolkningen. I många länder skulle förbättrade

offentliga finanser och institutionella ramar genom bättre utövad budgetkontroll stärka hållbarheten.

- De flesta medlemsstaterna lyfte fram behovet av att säkra en stabil och väl fungerande finanssektor som klarar av att tillhandahålla finansiell förmedling utan statligt stöd. Bland utmaningarna på detta område finns hushållens höga skuldsättning och att se till att tillsynsmyndigheterna sköter sin övervakning effektivt samt att banksektorn fungerar väl.
- Att åtgärda konkurrenskraftsproblem och obalanser i bytesbalansen är av vikt för alla medlemsstater, men särskilt för att EMU ska fungera smidigt. Inom euroområdet avspeglas detta genom insatserna för att minska obalanser inom området, t.ex. att stärka betingelserna för inhemsk efterfrågan, relativa löne- och prisjusteringar, större löneflexibilitet, och omfördelning av resurser från icke-handels- till handelssektorn.
- Alla medlemsstater anser också att man behöver förbättra arbetsmarknadsdeltagandet och/eller villkoren för anställningar och åtgärda dåligt fungerande arbetsmarknader och arbetsmarknadssegmentering, otillräcklig yrkesmässig och geografisk rörlighet, otillräckliga incitament för att börja arbeta samt utestängning av olika åldersgrupper.
- De flesta medlemsstaterna nämner också utmaningarna att förbättra produktiviteten och underlätta övergång till produktion med högre förädlingsvärde och export. De är kopplade till högre kapitalinvesteringar, ett i rättsligt hänseende ändamålsenligt företagsklimat, administrativ effektivitet och att konkurrensen främjas i högre grad.
- Slutligen uppgav medlemsstaterna behovet av att främja innovationskapaciteten och att stärka investeringarna i humankapital för att höja tillväxtpotentialen och att minska den dåliga samordningen på arbetsmarknaden.

För närvarande utgör dock åtgärderna i utkastet till nationella reformprogram inte något tydligt svar på de stora makroekonomiska utmaningarna och falskhalsarna för tillväxten. Ofta redogörs för hur utmaningarna skulle kunna bemötas, men några konkreta åtgärder anges inte. Samtidigt som fler detaljer ges om budgetkonsolideringsåtgärderna lämnas strukturreformer som skulle kunna befrämja tillväxten på medellång och lång sikt mer eller mindre åt sidan. I många utkast till nationella reformprogram räknas upp planerade åtgärder som skulle göra det möjligt för medlemsstaterna att nå sina nationella mål. I denna åtgärdslista ingår dock ofta redan vidtagna åtgärder eller åtgärder som redan är tämligen långt gångna. Planerade politiska åtgärder beskrivs ofta i ganska vaga ordalag, med få detaljer om åtgärdernas exakta karaktär, tidtabellen för genomförandet, de förväntade effekterna, risken för att genomförandet misslyckas helt eller delvis, budgetkostnader och användningen av EU:s strukturfonder. Ett undantag var programmen från medlemsstater som mottar finansiellt stöd, som innehöll mer detaljerade åtgärder.

3.2. Samarbete på väg mot slutgiltiga nationella reformprogram

Tiden mellan inlämnandet av utkastet och de slutliga nationella reformprogrammen kommer att användas för kontakter mellan kommissionen och medlemsstaterna och för en kollegial granskning i rådet. I november 2010 gjorde EMCO en kollegial granskning av sysselsättningsdelarna i utkastet till nationella reformprogram och i december tittade EPC på de makroekonomiska delarna i en övergripande, horisontell genomgång.

Efter antagandet av årets tillväxtöversikt, som ger en övergripande vägledning till medlemsstaterna inför slutförandet av deras nationella reformprogram, kommer

kommissionen åter bilateralt att kontakta medlemsstaterna för att diskutera fullbordandet av deras nationella reformprogram mot bakgrund av denna vägledning och deras respektive särskilda omständigheter.

Parallellt bör nationella samråd slutföras så att de nationella reformprogrammen verkligen blir landets egna. I samråden bör politiska aktörer (nationella parlament, regionala och lokala myndigheter) och också arbetsmarknadens parter och andra berörda parter medverka i förberedelserna. Endast i ett begränsat antal fall har utkasten till nationella reformprogram redan varit föremål för samråd på olika nivåer. I vissa medlemsstater planeras samråd före slutförandet av de nationella reformprogrammen, men de flesta länderna har inte lämnat någon information alls om samrådsprocessen.

Oroande är att strukturreformer som skulle kunna befrämja tillväxten på medellång och lång sikt inte uppmärksammas tillräckligt. Utan en sådan tillväxtbefrämjande politik skulle konsolideringsstrategierna kunna visa sig vara kontraproduktiva.

Ambitionen är att de slutliga nationella reformprogrammen ska vara målinriktade och i politiskt hänseende helt och fullt ha övertagits av medlemsstaterna och av olika aktörer inom medlemsstaterna, samtidigt som de följer vissa gemensamma kriterier som behövs för att möjliggöra synergier och bättre övervakning. De slutliga nationella reformprogrammen förväntas särskilt ge:

- Potentiella och reella beräkningar av den medellångsiktiga produktionstillväxten som täcker (minst) fyra år. De makroekonomiska scenarier som läggs fram i 2011 års program bör därför omfatta perioden fram till 2014.
- Långtgående och realistiska mål som täcker in EU:s alla fem överordnade mål, jämte prognoser fram till 2020 för att uppnå målen, och en halvtidsöversyn 2014.
- Mer detaljer om långsiktiga åtgärder, utöver de som redan håller på att förberedas, bl.a. en sammanhängande plan för reformer av forsknings- och innovationssystemen, som bygger på analyser av de enskilda medlemsstaternas starka och svaga sidor⁸.
- Reformernas budgetkonsekvenser – däribland, när så är lämpligt, tydligare uppgifter om nationella framsteg och planer när det gäller användning av strukturfonderna för att stötta tillväxtvänliga investeringar.
- Åtgärder för att avlägsna flaskhalsarna för tillväxt, inklusive uppgifter om tidtabell, förväntade effekter och budgetkonsekvenser. Dessa kommer att avse drivkrafterna för tillväxten eller ramvillkoren för den och kan innefatta t.ex. åtgärder för att stödja den inre marknaden, företagsklimatet, tillväxt och internationalisering av små och medelstora företag, strukturreformer på tjänstemarknaderna (t.ex. tjänstedirektivet), spridningen av ett digitalt samhälle och digital ekonomi, bättre konsumentvillkor etc. Fördelarna, bl.a. produktivitetmässigt, av en mer allmän spridning av informations- och kommunikationsteknik är välkända och förtjänar därför i många fall målinriktade politiska åtgärder.

⁸ Som en hjälp att utföra denna analys uppmantras medlemsstaterna att använda det "själbedömningsverktyg" som lämnas som en del av flaggskeppsinitiativet innovationsunionen, KOM(2010) 546 (slutlig).

- Information om medverkan och bidrag från olika berörda parter. Upplysningsarbetet för att föra ut reformprogrammen bland berörda parter och medborgarna samt de mekanismer som inrättats i medlemsstaterna för att övervaka genomförandet av reformerna bör även nämnas i detta sammanhang.

4. SLUTSATSER

I denna första årliga tillväxtöversikt blir det särskilt svårt att övervaka och bedöma framstegen eftersom tillämpningen av Europa 2020-strategin inleddes helt nyligen. Under de månader som följde på antagandet av strategin och dess godkännande av Europeiska rådet i juni 2010 koncentrerades åtgärderna på EU-nivå begripligt nog på att konstruera ramverket och att sätta de sju flaggskeppsinitiativen. Medlemsstaterna har i sin tur börjat ta de första stegen för att få igång sina egna reformprogram. Eftersom det rör sig om den allra första cykeln av genomförandet av Europa 2020-strategin har medlemsstaterna lagt fram utkast till nationella reformprogram; de slutliga dokumenten ska lämnas in senast i april 2011.

Den tematiska genomgången visar att det visserligen finns en allmän medvetenhet om att det brådskar med budgetkonsolideringen och återställandet av ordningen inom finans- och banksektorn, men mycket mindre tid har dock lagts ned på att utarbeta de reformer som behövs för att komma åt obalanserna och återstarta tillväxten och skapandet av nya arbetstillfällen. Detta är även fallet för de preliminära nationella mål som visar att EU sannolikt inte kommer att klara av att uppnå de överenskomna överordnade målen på EU-nivå. Preliminära uppgifter visar ändå att skillnaderna inte är så stora att de inte kan överbryggas med hjälp av beslutsamma åtgärder under de kommande åren. Under de första åren är det avgörande att medlemsstaterna, oavsett utgångspunkt, får rejäl skjuts i riktning mot de uppsatta målen. Prioritet bör kommande månader läggas på att föra strukturreformerna framåt genom åtgärder på nationell nivå och genom att ge förtur åt flaggskeppsinitiativets tillväxtfrämjandeåtgärder, i linje med de centrala budskap som lämnas i denna årliga tillväxtöversikt.

Hur man hanterar återgången till budgetdisciplin och makroekonomisk stabilitet samtidigt med att man genomför strukturreformer kommer att vara den europeiska planeringsterminens huvudtema. På grundval av slutsatserna från Europeiska rådets möte i mars kommer kommissionen senast i juni 2011 att göra en bedömning av de nationella reformprogrammen och stabilitets- och konvergensprogrammen och utfärda integrerade landsspecifika rekommendationer till medlemsstaterna, på grundval av de integrerade riktlinjerna för Europa 2020, samt ge budgetpolitisk vägledning i enlighet med stabilitets- och tillväxtpakten⁹. Rekommendationerna och rådets yttrande om stabilitets- och konvergensprogrammen kommer att antas av rådet i juli 2011. Sedan måste EU agera och medlemsstaterna måste omvandla rekommendationerna och yttrandena till konkreta beslut när de fastställer sina nationella budgetar för 2012 under andra halvan av året.

⁹ Rådets rekommendation av den 13 juli 2010 om allmänna riktlinjer för medlemsstaternas och unionens ekonomiska politik (2010/410/EU) och rådets beslut av den 21 oktober 2010 om riktlinjer för medlemsstaternas sysselsättningspolitik (2010/707/EU), som tillsammans utgör de integrerade riktlinjerna för Europa 2020.

Bilaga:
Preliminära Europa 2020-mål¹⁰

Medlemsstaternas utkastmål	Sysselsättningsgrad (i %)	FoU i % av BNP	Målen för utsläppsminskningen (jämförda med nivåerna år 2005) ¹¹	Förnybar energi	Energieffektivitet – minskning av energiförbrukning en i milj. ton ¹²	Skolavhopp (i %)	Eftergymnasial utbildning (i %)	Minskning av fattigdom uttryckt i antal personer ¹³
AT	77-78 %	3,76 %	-16 %	34 %	7,2	9,5 %	38 % (inklusive ISCED 4a, som f.n. ligger på cirka 12 %)	235.000
BE	71-74 %	2,6-3,0 %	-15 %	13 %	Inget mål i det nationella reformprogrammet	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 %	Inget mål i det nationella reformprogrammet	5,5 %	32 %	30.000
DE	75 %	3 %	-14 %	18 %	37,7	Mindre än 10 %	42 % (inklusive ISCED4 som f.n. ligger på 11,4)	330.000 (660.000)
DK	78,5 %	3 %	-20 %	30 %	Inget mål i det	Mindre än 10 %	40 %	22.000

¹⁰ De slutgiltiga nationella målen kommer att sättas upp i nationella reformprogrammen i april 2011.

¹¹ De nationella målen för utsläppsminskningen som anges i beslut 2009/406/EG gäller utsläpp som inte omfattas av utsläppshandelssystemet. De utsläpp som omfattas av utsläppshandelssystemet kommer att minska med 21 % jämfört med 2005 års nivåer. Motsvarande övergripande utsläppsminskning blir 20 % jämfört med 1990 års nivåer.

¹² Noteras bör att de nationella prognoserna också varierar på grundval av vilket/vilka basår som besparingarna jämförs mot.

¹³ Beräknat bidrag till EU:s mål.

					nationella reform-programmet			
EE	76 %	3 %	11 %	25 %	0,49 (endast slutanvändning)	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 %	Inget mål i det nationella reform-programmet
FI	78 %	4 %	-16 %	38 %	4,,1	8 %	42 %	150.000
FR	75 %	3 %	-14 %	23 %	43	9,5 %	50 %	1 600 000 fram till 2015
HU	75 %	1,8 %	10 %	13 %	Inget mål i det nationella reform-programmet	10 %	30,3 %	450.000-500.000
IE	Inget mål i det nationella reform-programmet	Inget mål i det nationella reform-programmet	-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 (endast slutanvändning)	9 %	40 %	170.000
LU	73 %	2,6 %	5 %	11 %	0,19 (endast slutanvändning)	Mindre än 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	Inget mål i det nationella reform-programmet	Inget mål i det nationella reform-programmet	1 %	14 %	Inget mål i det nationella reform-programmet	Minska antalet avhopp till 25 000 (= ned till 9 %)	Inget mål i det nationella reform-programmet	Inget mål i det nationella reform-programmet
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 %	Inget mål i det nationella reform-	10 %	40 %	200.000

					programmet			
RO	70 %	2 %	4 %	24 %	10	11,3 %	26,7 %	580.000
SE	80 %	4 %	13 %	49 %	Inget mål i det nationella reformprogrammet	10 %	40-45 %	Inget mål i det nationella reformprogrammet
SI	75 %	3 %	17 %	25 %	Inget mål i det nationella reformprogrammet	5,1 %	40 %	40.000
SK	71-73 %	0,9-1,1 %	5 %	14 %	1,08 (endast slutanvändning)	6 %	30 %	170.000
UK	Inget mål i det nationella reformprogrammet	Inget mål i det nationella reformprogrammet	-16 %	15 %	Inget mål i det nationella reformprogrammet	Inget mål i det nationella reformprogrammet	Inget mål i det nationella reformprogrammet	Befintligt barnfattighetsmål
Uppskattning för EU	72,4-72,8 %	2,7-2,8 %	-20 % (jämfört med 1990 års nivåer)	20 %	Mindre än 10 %	10,5 %	37,3 %	
Överordnat EU-mål	75 %	3 %	-20 % (jämfört med 1990 års nivåer)	20 %	20 % förbättring av energi-effektiviteten	10 %	40 %	20.000.000

SV

SV