



V Bruselu dne 5.3.2014
COM(2014) 130 final

**SDĚLENÍ KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU, RADĚ, EVROPSKÉMU
HOSPODÁŘSKÉMU A SOCIÁLNÍMU VÝBORU A VÝBORU REGIONŮ**

**Jak pokračuje Evropa 2020:
strategie pro inteligentní a udržitelný růst podporující začlenění**

**SDĚLENÍ KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU, RADĚ, EVROPSKÉMU
HOSPODÁŘSKÉMU A SOCIÁLNÍMU VÝBORU A VÝBORU REGIONŮ**

**Jak pokračuje Evropa 2020:
strategie pro inteligentní a udržitelný růst podporující začlenění**

Úvod¹

Začátkem roku 2010 Komise navrhla strategii Evropa 2020, která byla zahájena jako strategie EU pro inteligentní a udržitelný růst podporující začlenění.² Jejím cílem je zlepšit konkurenceschopnost EU a zároveň zachovat model sociálně tržního hospodářství a významně zlepšit efektivnost využívání zdrojů. Když byla strategie Evropa 2020 spuštěna, byla první, která prosazovala model růstu, jenž neusiloval pouze o zvýšení HDP. V současné době již inteligentní a udržitelný růst podporující začlenění prosazuje jako klíčový prvek hospodářského rozvoje celá řada subjektů.

Strategie Evropa 2020 byla zahájena v době, kdy byla v důsledku nejhorší celosvětové finanční krize, které EU kdy čelila, míra růstu a produktivity nižší než v jiných rozvinutých zemích a hospodářská a sociální situace se rychle zhoršovala. Strategie se poučila ze zkušeností s Lisabonskou strategií pro růst a zaměstnanost, která byla zahájena v roce 2000, aktualizována v roce 2005 a platila do roku 2010. V zakládajícím dokumentu se jasně uvádí, že „úspěšné překonání krize je naší krátkodobou prioritou“, avšak „pro dosažení udržitelné budoucnosti“ musí EU „odstranit své strukturální nedostatky“ a „krátkodobá vize již nestačí“. Cílem byla strategie, která přispěje k tomu, „abychom z krize vyšli posílení“, a která by „z EU učinila inteligentní a udržitelnou ekonomiku podporující začlenění a vykazující vysokou úroveň zaměstnanosti, produktivity a sociální soudržnosti.“³

Tato strategie byla koncipována jako partnerství mezi EU a jejími členskými státy, které si klade řadu cílů zaměřených na priority inteligentního a udržitelného růstu podporujícího začlenění, a jako nástroj pro jejich dosažení. Stanovila pět vzájemně propojených hlavních cílů EU, jež mají být do roku 2020 dosaženy v oblasti zaměstnanosti, výzkumu a vývoje, v souvislosti se změnou klimatu a v oblasti energií, vzdělávání a boje proti chudobě a sociálnímu vyloučení. Cílů bylo ještě více, avšak tyto hlavní cíle měly být příkladné pro dynamické změny, jaké strategie prosazuje.

S cílem urychlit pokrok na úrovni EU stanovila Komise sedm stěžejních iniciativ⁴, které zahrnují zvláštní pracovní programy v oblastech, jež jsou považovány za hnací sílu růstu. Strategie dále slouží jako referenční rámec pro opatření na úrovni EU v oblastech, jako je jednotný trh, rozpočet EU pro období 2014–2020 a agenda vnější politiky EU.

Při každém přezkumu strategie Evropa 2020 je nezbytné zohlednit vliv finanční a hospodářské krize posledních let a reakci EU na ni (viz rámeček 1). Když se krize zvětšovala a nabírala nové podoby, stála EU především před problémem, jak přerušit začarovaný kruh rostoucích státních dluhů, šířící se finanční nestability a nízkého, či dokonce záporného růstu. Bylo zapotřebí přijmout krátkodobá a systematická

¹ Pokud není uvedeno jinak, zdrojem číselných údajů citovaných v tomto sdělení je Eurostat, statistický úřad EU, a průměry odkazují na EU-28.

² KOM(2010) 2020 ze dne 3. března 2010. Celá strategie a její cíle byly diskutovány v Evropském parlamentu v březnu 2010 a potvrzeny na zasedání Evropské rady v červnu 2010. Více informací je k dispozici na: http://ec.europa.eu/europe2020/index_cs.htm.

³ KOM(2010) 2020 ze dne 3. března 2010.

⁴ „Digitální agenda pro Evropu“, „Unie inovací“, „Mládež v pohybu“, „Evropa účinněji využívající zdroje“, „Průmyslová politika pro éru globalizace“, „Agenda pro nové dovednosti a pracovní místa“ a „Evropská platforma pro boj proti chudobě“.

opatření, zejména v rámci eurozóny, např. vytvořit úvěrovou kapacitu pro země ve finanční tísní a přísnější pravidla pro správu ekonomických záležitostí, jakož i zajistit lepší finanční dohled a regulaci.

Rámeček 1. Opatření EU k překonání finanční a hospodářské krize v letech 2008–2013

V listopadu 2008 zahájila Komise Plán evropské hospodářské obnovy, jehož cílem bylo zvýšit investice do infrastruktury a jiných klíčových odvětví, a navrhla, aby se členské státy dohodly na koordinaci svých rozpočtových/fiskálních stimulačních balíčků. Celková výše tohoto ekonomického impulsu činila 200 miliard EUR čili 1,5 % HDP EU. Pravidla státní podpory a pravidla pro využívání finančních prostředků EU byla rovněž upravena tak, aby se usnadnila mobilizace veřejných prostředků.

Jelikož oživení hospodářství netrvalo dlouho a narůstalo riziko, že se státní dluhy a finanční a hospodářská krize plně rozvinou, bylo přijato několik rozhodnutí:

- kromě jiného byl vytvořen mechanismus pro řešení krizí, aby se zmírnilo riziko, že se finanční nestabilita bude šířit do dalších členských států. V květnu 2010 byly zavedeny dva dočasné mechanismy pro řešení krizí: evropský mechanismus finanční stabilizace („EFSM“) a evropský nástroj finanční stability („EFSF“). V roce 2012 se členské státy eurozóny rozhodly vytvořit stálý mechanismus pro řešení krizí, tzv. Evropský mechanismus stability („ESM“), který je jako záchranný fond finanční pomoci vybaven prostředky ve výši 500 miliard EUR a byl zaveden v říjnu 2013. Z něho byly zemím ve finanční tísní poskytovány půjčky,
- EU zahájila ambiciózní a zásadní reformu svého finančního systému. Zpřísnila dohled nad finančními trhy tím, že zřídila Evropský systém orgánů finančního dohledu („ESFS“), který tvoří tři evropské orgány dohledu příslušné pro zvláštní odvětví (ESA) a Evropský výbor pro systémová rizika („ESRB“), jenž zajišťuje obezřetnostní dohled na makroúrovni. Byly rovněž podniknuty zásadní kroky pro vytvoření „bankovní unie“ s jediným ústředním mechanismem pro dohled nad bankami (s účinkem od listopadu 2014). Pokroku se dosáhlo rovněž ohledně dohody o tom, jak restrukturalizovat banky a řešit jejich situaci, pokud jsou v obtížích,
- řada různých prvků hospodářského a rozpočtového dohledu byla plně začleněna do evropského semestru pro koordinaci hospodářských politik, a tím byla významně posílena správa ekonomických záležitostí EU. V roce 2011 byl v rámci legislativního balíčku⁵ zaveden nový postup při makroekonomické nerovnováze, který má předcházet ekonomickým nerovnováhám a napravovat je. Byl rovněž posílen Pakt o stabilitě a růstu.

V květnu 2013 vstoupilo v platnost několik doplňujících právních předpisů⁶, jež mimo jiné opravňují Komisi k přezkumu návrhů rozpočtových plánů členských států eurozóny. Členské státy eurozóny (a některé státy mimo eurozónu), které podepsaly Smlouvu o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii, se v této smlouvě zavázaly, že hlavní zásady Paktu o stabilitě a růstu začlení do svého národního právního řádu. V prosinci 2013 Rada schválila nový srovnávací přehled klíčových ukazatelů týkajících se zaměstnanosti a sociálních věcí; tento přehled se stal součástí společné zprávy o zaměstnanosti.

Na krizi takového rozměru, jaká proběhla v posledních letech, bylo nutné okamžitě a rozhodně politicky reagovat a doplnit dlouhodobé cíle strategie Evropa 2020. Komise

⁵ Úř. věst. L 306, 23.11.2011.

⁶ Úř. věst. L 140, 27.5.2013.

se zasazovala o různá opatření, aby se stabilizoval finanční sektor a aby se řešily strategie hospodářského oživení, fiskální konsolidace a strukturální reformy s ohledem na potřeby jednotlivých zemí a vzájemnou provázanost ekonomik EU. Tato opatření jsou navrhována prostřednictvím analýz ročního růstu, ve kterých Komise stanovuje priority platné pro celou EU pro nadcházející rok, prostřednictvím cílených legislativních návrhů a prostřednictvím pokynů pro jednotlivé země.

Aby mohla Komise sledovat a urychlit provádění strategie Evropa 2020 členskými státy, vyzvala je, aby v rámci svých národních programů reforem stanovily vlastní cíle a upřesnily podrobnější opatření. Tyto programy se každoročně na úrovni EU přezkoumávají v rámci evropského semestru pro koordinaci hospodářských politik. První evropský semestr, který měl posílit správu ekonomických záležitostí, byl zahájen na začátku roku 2011 a tento mechanismus se rychle etabloval jako nový roční cyklus plánování hospodářského vedení a monitorování na úrovni EU (viz níže a příloha 1). V duchu partnerského přístupu se pravidelně vede dialog s Evropským parlamentem a Radou v různém složení.

Čtyři roky po zahájení strategie Evropa 2020 chce Komise tímto sdělením zhodnotit její dosavadní provádění.⁷ Očekává se, že Evropská rada o ní poprvé začne diskutovat na svém zasedání v březnu 2014 a Komise následně zahájí veřejnou konzultaci, jejímž cílem bude získat názory všech zúčastněných stran, které jí pomohou při stanovování strategie pro období 2015–2020.

1. JAKÁ JE SITUACE V EVROPĚ ČTYŘI ROKY PO ZAHÁJENÍ STRATEGIE?

V roce 2009 utrpělo evropské hospodářství dosud nevídanou ránu: propad HDP o 4,5 %. Dočasné pozastavení hospodářského poklesu v roce 2010 nemělo dlouhého trvání a negativní trendy pokračovaly i v letech 2011 a 2012. Hospodářství se začalo postupně zotavovat od roku 2013 a očekává se, že tomu tak bude i nadále – podle prognózy by měl reálný HDP v EU znovu vzrůst, a to v roce 2014 o 1,5 % a v roce 2015 o 2,0 %.⁸ Tento průměr EU odráží odlišný vývoj růstu a velmi rozdílné zkušenosti získané během krize v jednotlivých členských státech, přičemž některé země krize zasáhla mimořádně tvrdě a jiným se časem dařilo lépe.

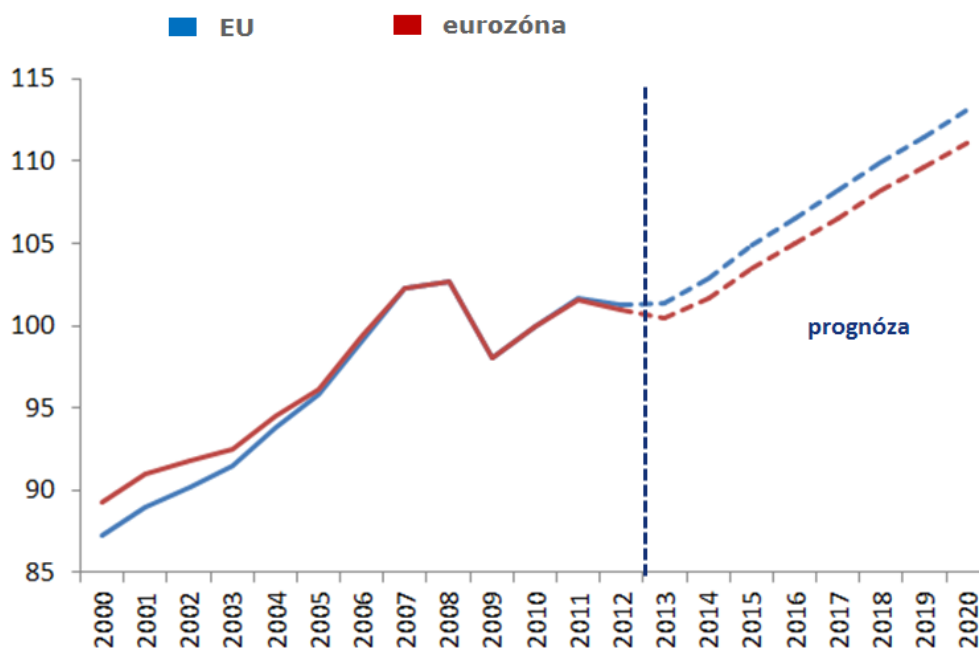
Při zahájení strategie Evropa 2020 v roce 2010 ještě nebylo možné odhadnout, jak velká krize bude a jak dlouho bude trvat. V následujícím desetiletí se očekávaly nejrůznější scénáře: „silný“ růst či „pomalé“ oživení nebo riziko „ztraceného desetiletí“. Budoucí vývoj z velké míry závisel na tom, zda bude EU schopna rychle ukončit recesi z roku 2009 a vyjít z ní posílená.⁹

⁷ Více informací o cílech strategie Evropa 2020 a stěžejních iniciativách uvádí příloha.

⁸ Pro nejnovější a podrobnější údaje viz zimní hospodářská prognóza Komise 2014, *European Economy* 2/2014.

⁹ Viz prezentace J. M. Barrosa přednesená na neformálním zasedání Evropské rady konaném 11. února 2010, která je k dispozici na těchto internetových stránkách: http://ec.europa.eu/europe2020/documents/documents-and-reports/subject/europe-2020-presentations/index_cs.htm#top

Graf č. 1: Reálný HDP v EU a v eurozóně v období 2000–2020 (index 2010 = 100)



Po čtyřech letech je nyní zřejmé, že růst v EU v období 2010–2020 se pravděpodobně bude vyvíjet podle druhého scénáře, tj. poroste přibližně o 1,3 % ročně. Jak uvádí graf č. 1, očekává se, že výkonnost hospodářství v EU v roce 2014 dosáhne úrovně z roku 2008, přičemž ztráty z období poklesu nyní vyrovnává pokračující oživení. Krize nicméně působí bezprostředně i dlouhodobě: v Evropě si již vyžádala ztrátu bohatství a negativně se promítla na potenciálu jejího budoucího růstu, jelikož Evropa ztratila pracovní místa, firmy i „know-how“.

Podle posledních prognóz¹⁰ EU by mohl HDP v období 2014–2020 růst v řádu 1,6 %, ve srovnání s 2,3 % v letech 2001–2007 (před krizí). Vyjádřeno v HDP na obyvatele, průměrný roční růst v EU by tak v období 2014–2020 řádově činil 0,9 % v porovnání s 1,8 % v období 2001–2007.

Prvním zásadním krokem při vytváření strategie růstu pro období po krizi je, aby EU jasně pochopila všechny důsledky krize a společně vyhodnotila situaci, ve které se Evropa nyní nachází. Přitom si musí uvědomit, že snaha o návrat k „modelu“ růstu předchozího desetiletí je jednak iluzorní, jednak škodlivá: fiskální nerovnováhy, bubliny na trhu s nemovitostmi, zvětšující se sociální nerovnosti, nedostatek podnikání a inovací, nefunkční finanční systémy, rostoucí závislost na energiích, značné tlaky na využívání zdrojů a zatížení životního prostředí, prudký nárůst nezaměstnanosti, nedostatky v systémech vzdělávání a odborné přípravy, nedostatečně výkonná veřejná správa – všechny tyto problémy již bylo možné pozorovat v minulosti, avšak nebyly vyřešeny. I ony přispěly ke kolapsu některých částí našeho hospodářství, když krize udeřila naplno.

¹⁰ Pro nejnovější a podrobnější údaje viz zimní hospodářská prognóza Komise 2014, *European Economy* 2/2014.

Kromě údajů o HDP je také důležité zaměřit se na základní trendy a strukturální změny (a někdy je znovu objevit), které jsou rozhodující pro schopnost Evropy růst. To je také důvodem, proč je zásadně důležité, abychom pochopili a stimulovali faktory, které jsou hnací silou pokroku při plnění cílů strategie Evropa 2020.

1.1. Dopad krize

V sázce je udržitelnost veřejných a soukromých financí

Schodky veřejných financí dosáhly v EU v roce 2010 průměrně 6,5 % HDP a očekává se, že v roce 2015 se sníží na 2,7 %.¹¹ To svědčí o značném úsilí, které některé členské státy vyvinuly (zejména v letech 2011 a 2012), aby obnovily udržitelnost svých veřejných financí.¹² Avšak vzhledem k tomu, že se rozpočtové schodky nahromadily a došlo ke zpomalení růstu, míra státního zadlužení výrazně vzrostla, a to z průměru 60 % HDP před krizí na 80 % v roce 2010, přičemž v roce 2015 podle prognózy dosáhne 89,5 %.¹³ Jelikož se obnovuje růst a snižují schodky, očekává se, že hrubé veřejné zadlužení by se mělo začít snižovat v roce 2015. Pro zajištění a utváření budoucího evropského růstu a sociálních modelů bude stále důležitější zlepšovat kvalitu veřejných výdajů, klást větší důraz na efektivitu veřejné správy a vytvářet takové daňové systémy, které budou více podporovat růst, a to i prostřednictvím dalšího přenesení daňové zátěže z oblasti práce směrem ke zdanění spotřeby, majetku a znečištění.

Úroveň soukromého zadlužení – domácností a podniků – byla v některých zemích ještě před krizí také obzvláště vysoká, přičemž v jejím důsledku ještě narostla. Pro mnoho soukromých subjektů je prioritou snížit finanční rizika. To však s sebou může nést nežádoucí vedlejší účinky v podobě na nějaký čas zpomaleného růstu, zejména v souvislosti se slabým růstem a nízkou inflací.

I když se situace ve finančním sektoru částečně stabilizovala, v některých částech EU je přístup k financování stále ještě omezený

Celkově situace na finančních trzích v posledních měsících vykazuje povzbudivý vývoj, tento vývoj se však ještě neprojevil v reálné ekonomice a určitá zranitelnost finančního sektoru přetrvává. Poté, co od roku 2008 banky 24 po sobě jdoucích čtvrtletích zpříšňovaly podmínky pro poskytnutí bankovních úvěrů malým a středním podnikům, se v prvním čtvrtletí roku 2014 začínají ukazovat první známky zmírnění těchto podmínek.¹⁴ Nicméně přístup k finančním prostředkům zůstává problémem v mnoha částech EU, přičemž se situace v jednotlivých členských státech liší, což ukazuje na problém s roztržštěním trhu.

Rostoucí míra nezaměstnanosti a chudoby

Míra nezaměstnanosti se v Evropě v důsledku krize výrazně zvýšila, a to ze 7,1 % v roce 2008 na rekordní výši 10,9 % v roce 2013. Vzhledem k tomu, že mezi

¹¹ Pro nejnovější a podrobnější údaje viz zimní hospodářská prognóza Komise 2014, *European Economy* 2/2014.

¹² COM(2013) 800.

¹³ Pro nejnovější a podrobnější údaje viz zimní hospodářská prognóza Komise 2014, *European Economy* 2/2014.

¹⁴ Evropská centrální banka, Průzkum bankovních úvěrů, leden 2014.

hospodářským oživením a čistým růstem počtu nových pracovních míst dochází k časové prodlevě, předpokládá se, že míra nezaměstnanosti bude v dohledné budoucnosti klesat jen velmi pomalu (10,4 % v roce 2015).¹⁵

Tato situace se postupem času stále více upevňuje. Dlouhodobá nezaměstnanost – tj. procentní podíl aktivního obyvatelstva, které je bez zaměstnání déle než jeden rok – se v letech 2008 až 2012 zvýšila o 2,1 procentního bodu (z 2,6 % na 4,7 %). Toto může svědčit o tom, že se zvyšuje míra strukturální nezaměstnanosti, což má dalekosáhlé důsledky pro pracovní sílu a růstový potenciál hospodářství, jakož i pro politické a sociální struktury EU — zejména pokud jde stoupající míru chudoby a sociálního vyloučení (viz níže).

Situace se v různých zemích a regionech velmi výrazně liší – míra nezaměstnanosti se v roce 2013 pohybovala od 5,0 % v Rakousku do 27,6 % v Řecku. Dotčené jsou všechny věkové skupiny, avšak situace je obzvláště obtížná pro osoby starší 55 let a pro mladé lidi – míra nezaměstnanosti mladých lidí ve věku od 15 do 24 let činila v roce 2013 v EU v průměru až 23,3 %, přičemž v Řecku dosáhla dokonce 59,2 % a ve Španělsku 55,7%. Velké znepokojení rovněž vyvolává skutečnost, že narůstá podíl mladých lidí, kteří nepracují ani se neúčastní vzdělávání nebo odborné přípravy (13,2 % v roce 2012).

Situace se v jednotlivých zemích EU liší

Ačkoli značné rozdíly existovaly v EU již před krizí, závažnost krize odhalila řadu nerovnováh, které se během let nahromadily. Krize rostoucí rozdíly mezi jednotlivými státy, a často i rozdíly v rámci samotných členských států ještě prohloubila. V době extrémně nepříznivých podmínek je obzvláště obtížné rozlišovat mezi cyklickými a strukturálními trendy ve vývoji a existuje riziko, že řada negativních důsledků krize bude dlouhodobá. Jedním z nich je skutečnost, že rozdíly v EU, pokud jde o hospodářskou situaci a výkonnost, budou ještě výraznější. Tato rozdílnost také jasně vyplývá z přezkumu pokroku při plnění cílů strategie Evropa 2020.

1.2. Dlouhodobé trendy ovlivňující růst

Při zahájení strategie Evropa 2020 se zvažovaly dlouhodobé problémy, kterým EU čelila. Některým z těchto problémů se během krize věnovala značná pozornost, jiné byly někdy vzhledem k mnoha dalším naléhavým otázkám, jež měly pro politickou agendu prioritu, zanedbávány. Většina problémů pozorovaných již v roce 2010 přetrvává dodnes a některé z nich jsou dokonce ještě naléhavější.

Společenské změny

Evropskou společnost mění domácí i globální okolnosti, kterým se všichni přizpůsobují: nové formy života ve městě a na venkově, nové zvyklosti ohledně

¹⁵ Pro nejnovější a podrobnější údaje viz zimní hospodářská prognóza Komise 2014, *European Economy* 2/2014.

konzumu a mobility, nové a složitější rodinné konstelace, rostoucí přítomnost technologií v každodenním životě atd. Pro strategii Evropa 2020 jsou významné zejména dva trendy.

Za prvé stárnutí evropského obyvatelstva vytváří novou situaci, která má své klady i zápory. Stárnutí je postupný, ale velmi zřetelný proces: věkový medián v Evropě – tj. hodnota, která rozděluje populaci podle věku na dvě stejně početné části – se zvýšil z 35,7 roku v roce 1992 na 41,5 roku v roce 2012 a do roku 2050 by mohl dosáhnout 52,3 roku. Očekává se, že počet obyvatel starších 65 let se v období od 1990 do 2050 v Evropské unii zdvojnásobí.

Stárnutí má na evropskou společnost a hospodářství dalekosáhlý dopad. Kvůli demografickému vývoji je a bude nezbytná čistá migrace. Čistá migrace od roku 1992 převyšuje přirozené zvyšování populace (rozdíl mezi počtem narození a úmrtí) a dnes vytváří dvě třetiny růstu evropské populace. Očekává se, že ekonomická závislost – poměr mezi počtem nezaměstnaných a zaměstnaných lidí – vzroste z 1,32 (2010) na 1,47 (2030), přičemž podíl závislých starých lidí staví sociální přiměřenost a finanční udržitelnost systémů sociálního zabezpečení před bezprecedentní výzvou. Počet obyvatel v produktivním věku klesá a pracující populaci bude tvořit čím dál tím více starších pracovníků. To omezí růstový potenciál Evropy, pokud EU nebude schopna zapojit do práce více lidí a zajistit, aby jejich práce byla produktivnější a aby pracovali déle, v souladu s tím, jak se prodlužuje naděje dožití a střední délka života prožitá ve zdraví.

Za druhé krize upozornila na dlouhodobý problém, pokud jde o to, jak účinně a spravedlivě se prostřednictvím růstu vytváří a rozděluje bohatství. Zatímco HDP a bohatství celkově i nadále rostou, nerovnost v Evropě – stejně jako v ostatních rozvinutých zemích – se od poloviny 80. let minulého století zvětšuje. V současnosti v EU existují velké rozdíly v rozdělení příjmu: v roce 2012 v průměru vydělávalo 20 % nejlépe placených obyvatel 5,1 krát více než 20 % nejméně placených obyvatel. Tento poměr se v rámci EU výrazně liší: ve Slovinsku je to 3,4 krát více, v České republice 3,5 krát více, v Řecku, Rumunsku, Lotyšsku a Bulharsku krát více než 6,0 a ve Španělsku dokonce až 7,2 krát více. Předpokládá se, že kvůli krizi se nerovnosti ještě prohloubily a přerozdělovací systémy fungují ještě hůře. Otázka spravedlnosti rozdělování bohatství naopak ztěžuje řešení problémů, kterým čelí evropská hospodářství.

Globalizace a obchod

EU je největším světovým vývozcem a největším obchodníkem se zbožím. Je také největším světovým obchodníkem se službami, přičemž v této oblasti má stále ještě velký potenciál pro růst. Odhaduje se, že v příštích 10 až 15 letech vznikne 90 % světového růstu mimo EU, proto má EU maximální zájem na tom, aby zajistila, že její podniky zůstanou vysoce konkurenceschopné a budou schopné vstupovat na nové trhy a využívat tyto zdroje růstu.

Globalizace není jen otázkou usnadnění obchodu a výměn. Znamená rovněž spojování globálních hodnotových řetězců a poskytování produktů, služeb a technologií, které by žádná země nebyla schopna vyrábět sama. V rámci globalizace se rovněž vytváří podmínky pro vyvážené partnerství a rozvoj mezi jednotlivými zeměmi, a to již na evropských hranicích.

Schopnost EU konkurovat na mezinárodní úrovni začíná již doma. Velkou výhodou pro EU je její integrace ve světovém hospodářství, která se může opírat o vlastní vnitřní trh: dvě třetiny obchodu se zbožím se v současnosti uskutečňují v rámci hranic EU. Celosvětový úspěch evropských podniků v mezinárodním obchodu proto svědčí nejen o síle jednotlivých členských států, ale prostřednictvím přeshraničních hodnotových řetězců k němu rovněž přispívá i zapojení dodavatelů v jiných zemích EU, což velmi napomáhá konkurenceschopnosti. Dostupné informace kromě toho dokládají, že malé a střední podniky, které působí na mezinárodních trzích, rostou rychleji a jsou inovativnější, než podniky, které omezují svou činnost na místní trhy.

Během krize měla EU přímý prospěch z obchodu jako hnací síly růstu a byla schopna udržet si silnou pozici na světových trzích. Očekává se, že v roce 2015 vykáže hospodářství EU – i přes svou velkou závislost na dovozu energie – přebytek běžného účtu ve výši přibližně 1,5 % HDP (upraveno pro obchod uvnitř EU) oproti schodku ve výši 0,5 % HDP v roce 2010. Tento trend je odrazem skutečnosti, že se mnoha členským státům podařilo znovu získat svou konkurenceschopnost a zvýšit vývoz.

Vývoj produktivity a používání informačních a komunikačních technologií (IKT)

Růst v Evropě zaostává za ostatními vyspělými ekonomikami již třicet let a z velké míry je tato prohlubující se propast způsobena slabým růstem produktivity. Výkonnost eurozóny v roce 1980 činila 90 % amerického HDP na obyvatele, ale nyní představuje přibližně 70 % a v případě několika hospodářství v eurozóně je nižší než 60 %.¹⁶ Často se odhaduje, že reformy trhů s výrobky a službami a reformy trhu práce, které jsou dobře přizpůsobené potřebám hospodářství a dobře načasované, mají potenciál vést dlouhodobě k významnému zvýšení produktivity. Větší výhody z nich by měly okrajové země eurozóny, neboť zde pro reformy existuje větší prostor, a kromě toho může docházet k přelévání pozitivních účinků z centrálních zemí eurozóny. Pro zvýšení produktivity je rovněž zásadní, aby se zlepšila kvalita lidského kapitálu, výkonnost výzkumných a vzdělávacích systémů a systémů odborné přípravy a aby tyto systémy dokázaly podporovat inovace. Zvýšení produktivity jako zdroje růstu je o to naléhavější, že evropská populace stárne a klesá počet obyvatel v produktivním věku.

Moderní elektronické komunikace a on-line služby, včetně elektronické veřejné správy, jsou významnými hospodářskými odvětvími samy o sobě, ale mají rovněž klíčový význam pro stimulaci růstu a produktivity v hospodářství jako celku. Skutečnost, že se v EU do IKT méně investuje a méně se využívají, je jedním z hlavních důvodů rozdílů v produktivitě práce mezi EU a USA. Investice EU do moderní komunikační infrastruktury jsou v porovnání s investicemi hlavních konkurentů rovněž nižší, zejména pokud jde o mobilní infrastrukturu. Průměrná rychlost mobilních dat v EU je ve srovnání s USA pouze poloviční¹⁷ a na Evropu připadá pouze 6 % celosvětových předplacených mobilních služeb 4G. Zatímco v Jižní Koreji je pomocí optických sítí připojeno 58 % domácností, v Evropě je to pouze 5 %. Do sítí nové generace s kapacitou 30 Mbps má přístup 54 % evropských

¹⁶ MMF, „Jobs and Growth: supporting European Recovery“ (Zaměstnanost a růst: podpora evropské hospodářské obnovy), 2014.

¹⁷ „The state of the Internet“ (Stav internetu), Akamai (čtvrté čtvrtletí 2012), Cisco VNI Mobile forecast (2013).

domácností. V nové ekonomice založené na datech se evropské podniky hodnotového řetězce téměř neúčastní.

Tlak na zdroje a zatížení životního prostředí

Během 20. století se spotřeba fosilních paliv ve světě zvýšila dvanáctkrát a těžba surovin se zvýšila třicet čtyřikrát. V EU dnes každý občan spotřebuje patnáct tun surovin ročně, z nichž vznikne pět tun odpadu, z kterého se polovina odveze na skládky. Podniky nesou rostoucí náklady na základní suroviny, energie a nerosty a skutečnost, že neexistuje zabezpečení dodávek a ceny jsou nestabilní, má na hospodářství škodlivý dopad. Tlak je vyvíjen na zdroje nerostů, kovů a energie, jakož i na stavy ryb, zásoby dřeva, vodu, úrodné půdy, zatížené je ovzduší, biomasa a biologická rozmanitost i stabilita klimatického systému. Poptávka po potravinách, krmivu a vláknech by do roku 2050 mohla vzrůst o 70 %, nicméně 60 % hlavních světových ekosystémů, které pomáhají tyto zdroje vytvářet, již bylo poškozeno nebo se používá neudržitelným způsobem.¹⁸ Kvalita vody a míra znečištění ovzduší jsou v mnoha částech Evropy stále problémem. Neudržitelné využívání půdy pohlcuje úrodnou půdu, pokračuje degradace půdy a optimální není ani využití zelené infrastruktury. Obdobné je to s neudržitelným využíváním moří, jež ohrožuje křehkou rovnováhu mořských ekosystémů a negativně se projevuje na souvisejících hospodářských činnostech, například rybolovu a cestovním ruchu.

Náš hospodářský systém stále podporuje neúčinnou spotřebu zdrojů tím, že ceny některých z nich stanoví nižší, než jsou jejich skutečné náklady. Světová obchodní rada pro udržitelný rozvoj odhaduje, že do roku 2050 budeme muset čtyři- až desetkrát účinněji využívat zdroje, přičemž významných zlepšení je třeba dosáhnout ještě před rokem 2020. Pokud podniky podporují účinnější využívání zdrojů, je to z ekonomického hlediska nanejvýš rozumné a zároveň by jim to mělo pomoci zvýšit jejich konkurenceschopnost a ziskovost. Účinnější využívání zdrojů rovněž může pomoci zvýšit zaměstnanost a růst: ukázalo se, že opatření přijatá během krize na podporu zlepšení energetické účinnosti u domácností podpořila místní poptávku po místních pracovních místech a z dlouhodobějšího hlediska vytvořila finanční úspory.

1.3. Jak se pokročilo při plnění cílů strategie Evropa 2020

Vzhledem k výše uvedenému je pokrok při plnění cílů strategie Evropa 2020 nutně smíšený (viz příloha 2). Krize měla jasný negativní vliv, zejména na míru zaměstnanosti a chudoby, a zmenšila pokrok i při dosahování ostatních cílů, výjimkou je pouze její vliv na snížení emisí skleníkových plynů. V řadě oblastí rovněž prohloubila rozdíly ve výkonnosti členských států, např. v oblasti zaměstnanosti a výzkumu a vývoje. Na pokrok při plnění cílů měla rovněž negativní vliv skutečnost, že členské státy EU na krizi politicky reagovaly různě intenzivně.

Navzdory krizi došlo i k pozitivnějším strukturálním trendům, například se zvýšila míra vzdělání, skladba zdrojů energie se stala udržitelnější a snížila se uhlíková náročnost hospodářství. Relativní odolnost míry zaměstnanosti, která se

¹⁸ KOM(2011) 571.

během krize projevila v řadě zemí, i pokrok, jehož bylo dosaženo v předchozím období, lze také chápat jako znamení lepší výkonnosti pracovních trhů ve srovnání s minulostí.

V následující části se uvádí hlavní vývoj v každé z pěti cílových oblastí.

Zvýšení míry zaměstnanosti obyvatelstva ve věku 20–64 let na nejméně 75 %

Míra zaměstnanosti v rámci EU v roce 2012 činila 68,4 % ve srovnání s 68,5 % v roce 2010 a 70,3 % v roce 2008, kdy byla nejvyšší. S ohledem na současný vývoj se předpokládá, že v roce 2020 vzroste přibližně na 72 %. Pokud budou splněny cíle na úrovni členských států, mohla by míra zaměstnanosti dosáhnout až 74 %, tedy téměř splnit cíl pro rok 2020.

Výkonnost jednotlivých členských států se velmi liší: Švédsko a Německo mají vysokou míru zaměstnanosti a blíží se svým národním cílům, zatímco Španělsko, Řecko, Bulharsko a Maďarsko jsou od splnění cílů nejvíce vzdálené. Většina států, které mají v oblasti zaměstnanosti nejlepší výsledky, zaznamenala od roku 2000 značný pokrok. Většinu členských států, které mají v současnosti nejnižší míru zaměstnanosti, oproti tomu v letech 2000–2012 zasáhl silný pokles zaměstnanosti. Situace ohledně zaměstnanosti se liší i v rámci regionů, což svědčí o nerovnováze na trhu práce a skutečnosti, že v celé EU existuje pouze omezená geografická mobilita. Nicméně během krize začalo mnoho členských států uskutečňovat reformy trhu práce, které do budoucna učiní trhy práce odolnějšími, třebaže to jistou dobu potrvá, než se výsledky projeví.

Aby byl splněn cíl 75 %, bylo by zapotřebí, aby zaměstnání našlo přibližně dalších 16 milionů mužů a žen. K dispozici pro práci bude značný počet mladých a dobře vzdělaných lidí, nicméně aby se pokročilo při dosahování cíle, bude rovněž nutné využít potenciál pracovní síly, kterou tvoří převážně ženy, starší lidé, jakož i dosud neaktivní dospělí, včetně migrantů. Poslední dvě jmenované skupiny bývají v průměru obvykle méně vzdělané než zbytek pracovní síly. To znamená, že jejich aktivní využití na trhu práce může být jednak obtížnější, jednak že se zařadí mezi méně kvalifikované pracovníky, a to i přes to, že se poptávka v budoucnu podle předpokladů zaměří spíše na vysoce kvalifikovanou pracovní sílu než tu méně kvalifikovanou. Pro dosažení cíle v oblasti zaměstnanosti bude tedy i nadále hrát zásadní úlohu aktivní politika na trhu práce, jakož i strategie celoživotního učení a komplexní integrační politika.

Veřejné a soukromé investice do výzkumu a vývoje mají v úhrnu vzrůst a dosáhnout 3 % HDP

Vzhledem k tomu, že v roce 2012 činily tyto investice 2,06 % a časem se zvýšily pouze nepatrně, cíl 3 % zřejmě nebude do roku 2020 splněn. Investice do výzkumu a vývoje mají do roku 2020 vzrůst na 2,2 %. Pokud členské státy splní své národní cíle, může tento podíl činit až 2,6 %.

Od roku 2000 většina členských států navyšuje objem veřejných a soukromých investic do výzkumu a vývoje (s výjimkou několika zemí, jako je Chorvatsko, Lucembursko, Spojené království a Švédsko). Nejrychleji rostly tyto investice v letech 2000–2012 v Estonsku, kde v současné době překračují průměr EU v této oblasti.

Snížení emisí skleníkových plynů o nejméně 20 % oproti úrovní roku 1990 a zvýšení podílu energie z obnovitelných zdrojů na konečné spotřebě energie na 20 % a posun ke zvýšení energetické účinnosti o 20 %

Dosažení těchto cílů do roku 2020 je převážně realistické a pokrok v této oblasti je již patrný:

- EU se do roku 2012 podařilo snížit emise skleníkových plynů o 18 %. Pokrok podpořila stávající politika v oblasti klimatu a energetiky, přičemž na snížení emisí se rovněž významně projevilo zpomalení hospodářského růstu. I přes současné hospodářské oživení lze do roku 2020 díky strukturálním zlepšením očekávat další pokrok a emise skleníkových plynů by se ve srovnání s rokem 1990 mohly snížit až o 24 %, čímž by byl stanovený cíl ještě překročen.¹⁹ Nicméně z odhadů členských států vyplývá, že ve 13 členských státech nebude stávající politika pro splnění národních cílů do roku 2020 dostatečná.
- V roce 2000 činil podíl energie z obnovitelných zdrojů 7,5 %²⁰, přičemž v roce 2012 dosáhl již 14,4 %.²¹ Zdá se, že cíl 20 % lze do roku 2020 dosáhnout nebo dokonce překročit (přibližně 21% podíl). Díky tomuto pokroku má EU ve světě vedoucí postavení, pokud jde o globální investice do obnovitelných zdrojů energie. Například do konce roku 2012 bylo celosvětově 44 % elektřiny z obnovitelných zdrojů vyráběno v EU (kromě elektřiny z vodních zdrojů).
- Spotřeba primární energie klesla z maximální úrovně v roce 2006 do roku 2012 asi o 8 %. Aby byl splněn daný cíl, je nutné aby se snížila ještě o 6,3 %. Do velké míry se spotřeba snížila kvůli zpomalení hospodářského růstu, a hospodářské oživení by tudíž by mohlo znamenat menší pokrok při plnění daného cíle. Probíhá však několik strukturálních změn: energetická náročnost ekonomiky EU se v letech 1995–2011 snížila o 24 % a v průmyslu dokonce klesla o 30 %.

Celkově lze říci, že (kromě krátkodobého vlivu krize) nárůst hospodářské činnosti a produkce emisí skleníkových plynů v EU spolu čím dál tím méně souvisejí – v letech 1990–2012 vzrostl HDP EU o 45 % a emise se snížily o 18 %.

Snížení míry předčasného ukončení školní docházky pod 10 % a zvýšení podílu osob ve věku 30–34 let s dokončeným terciárním vzděláním na nejméně 40 %

Tyto cíle jsou do roku 2020 z většiny dosažitelné:

- Podíl osob, které předčasně opouštějí vzdělávací systém se snížil z 15,7 % (2005) na 12,7 % (2012), přičemž polovina členských států již svých cílů dosáhla nebo brzo dosáhne. Třebaže z části lze toto snížení vysvětlit tím, že je obtížnější získat pracovní místo, existují rovněž důkazy o tom, že dochází ke strukturálním

¹⁹ V lednu 2014 zahájila Komise rámec pro energetickou politiku a politiku v oblasti klimatu do roku 2030. Mezi hlavní cíle tohoto nového rámce patří snížit emise skleníkových plynů o 40 % oproti úrovní roku 1990, zvýšit podíl energie z obnovitelných zdrojů nejméně na 27 %, což je cíl závazný pro celou EU, a začít opět usilovat o politiku lepší energetické účinnosti (COM(2014) 15).

²⁰ Studie zadaná Evropskou komisí.

²¹ EurObserv'ER.

zlepšením, a očekává se, že tento vývoj bude pokračovat, byť pomalejším tempem.

- Podíl mladých lidí, kteří mají ukončené terciární vzdělání, se zvýšil z 27,9 % (2005) na 35,7 % (2012). Ačkoliv se tento stav může v jednotlivých zemích lišit, je tento vývoj považován rovněž za strukturální a očekává se, že cíl pro rok 2020 bude splněn.

Snížení počtu lidí ohrožených chudobou nebo sociálním vyloučením nejméně o 20 milionů

Počet lidí ohrožených chudobou a sociálním vyloučením v EU (lidé ohrožení finanční chudobou, lidé trpící materiální deprivací nebo lidé žijící v domácnosti bez zaměstnané osoby) se zvýšil ze 114 milionů (2009)²² na 124 milionů EUR (2012).

EU se tím vzdálila splnění svého cíle, podle kterého se měl počet těchto lidí v roce 2020 rovnat 96,4 milionu, přičemž nic nenasvědčuje tomu, že by se tato situace měla rychle zlepšit: do roku 2020 zřejmě zůstane ohroženo chudobou téměř 100 milionů lidí. Situace se v některých členských státech obzvláště zhoršila, neboť narostl počet lidí zažívajících silnou materiální deprivaci, jakož i podíl domácností bez zaměstnané osoby. Krize prokázala potřebu účinných systémů sociální ochrany.

2. JE STRATEGIE EVROPA 2020 FUNKČNÍ?

Zda a do jaké míry hrála u výše zmíněných trendů roli strategie Evropa 2020 je ještě třeba přezkoumat. Na konec tohoto roku se plánuje veřejná konzultace, která pro tento přezkum poskytne důležité podklady a názory. Již nyní je však možné učinit několik prozatímních závěrů, pokud jde o hlavní prvky strategie.

2.1. Úloha cílů

Pět hlavních met, které byly stanoveny v roce 2010, byly ambiciózní, nicméně pro EU dosažitelné politické cíle. Díky těmto ukazatelům lze rovněž zjistit, jakým směrem se ubírá vývoj v jednotlivých členských státech. Kromě vyčíslitelných výsledků rovněž přispívají ke změně kvality a charakteristiky modelu růstu v Evropě. Jak je uvedeno výše, doposud bylo dosaženo smíšeného pokroku.

O používání cílů a ukazatelů se na úrovni EU pravidelně diskutuje. Zvláštní pozornosti jim bylo v poslední době věnováno v rámci práce na posílení správy ekonomických záležitostí v EU a prohloubení hospodářské a měnové unie (HMU). Komise vypracovala zprávy o celé řadě ukazatelů používaných a dostupných na úrovni EU.

Hlavní cíle strategie Evropa 2020 mají několik zásadních omezení:

- Tyto cíle nejsou vyčerpávající. Na úrovni EU existuje mnoho kvantifikovaných cílů a ukazatelů za účelem sledování výkonnosti, které se v průběhu času dosahuje v jednotlivých zemích i oblastech politik. K nejvíce diskutovaným klíčovým ukazatelům patří ukazatele, které se používají pro

²² Údaje za EU-27.

hodnocení veřejných financí podle Paktu o stabilitě a růstu. Na podporu prevence makroekonomických nerovnováh a jejich nápravy byl v rámci nového postupu při makroekonomických nerovnováhách také vypracován nový srovnávací přehled, stejně jako nový srovnávací přehled o klíčových ukazatelích ohledně zaměstnanosti a sociálních věcí. Další cíle, na kterých se často v průběhu let dohodla Rada, existují i v řadě jiných politických oblastí, například u širokopásmového pokrytí internetovým připojením v rámci stěžejní iniciativy „Digitální agenda pro Evropu“. Existuje tudíž tendence navrhopvat v průběhu času nové ukazatele či je nahrazovat; stejně jako v případě Lisabonské strategie je však zapotřebí dávat pozor, aby nedocházelo k rozmělnění priorit a aby se neztratilo zaměření na zásadní záležitosti.

- Tyto cíle jsou politicky závazné. Oproti Paktu o stabilitě a růstu nebo i novému postupu při makroekonomické nerovnováze, u nichž se referenční hodnoty nebo kritéria (jakož i případné sankce) stanovují v právně závazném rámci, jsou cíle strategie Evropa 2020 v podstatě politickými cíli. Existují ovšem dvě zásadní výjimky: cíl týkající se snížení emisí skleníkových plynů a cíl ohledně využívání obnovitelných zdrojů energie – oba podporuje právně závazný rámec na úrovni EU, jakož i cílové hodnoty, které mají být na úrovni členských států dosaženy do roku 2020. Politická povaha těchto cílů zohledňuje zásadní úlohu, kterou mají vlády členských států při realizaci dané strategie, a to v souladu se zásadou subsidiarity. Ukázalo se například, že je obtížné shodnout se na úrovni EU na cílech v oblasti vzdělávání. Stejně tak se členské státy nedokázaly dohodnout na jediném ukazateli pro cíl týkající se snížení počtu osob ohrožených chudobou – z tohoto důvodu se tedy obecně používá ukazatel složený ze tří složek.
- I nadále je nezbytné kvalitativní posouzení. Každý cíl má svá omezení. Cíl pro výzkum a vývoj představuje v první řadě „vstupní“ cíl, v rámci něhož se sleduje podíl veřejných a soukromých výdajů. To je důvodem, proč Evropská rada požadovala u tohoto cíle doplňující ukazatel, který by rovněž měřil výstup u inovací²³. Komise na tomto ukazateli právě pracuje. Stejně tak cíle v oblasti zaměstnanosti a vzdělávání nevypovídají mnoho o kvalitě vytvořených pracovních míst nebo o úrovni či užitečnosti dosažených dovedností. Kromě toho se za průměrnými hodnotami na úrovni EU nebo na národní úrovni často ukrývají velmi zásadní rozdíly, pokud jde o věk, pohlaví či region. Pro interpretaci cílů a skutečné situace v členských státech je proto zapotřebí dodatečných ukazatelů, podrobnějších analýz a také kvalitativních informací. Je rovněž důležité mít na paměti, že na některé cíle – např. cíle v oblasti vzdělávání – mají veřejné orgány větší vliv, zatímco jiné cíle – např. cíle v oblasti zaměstnanosti či výdajů na výzkum a vývoj – se odvíjejí od širších ekonomických trendů.

Hlavní cíle však mají několik jednoznačných výhod:

- Tyto cíle názorně dokládají dynamickou změnu, kterou chce prosadit strategie Evropa 2020. Přestože EU má dostatek ukazatelů, současný soubor cílů

²³

COM(2013) 624.

umožňuje zaměřit se na tři rozměry modelu inteligentního a udržitelného růstu podporujícího začlenění, který strategie podporuje. V tomto ohledu dané cíle nastiňují dlouhodobější směr, který má zajistit udržitelnou budoucnost Evropy, a slouží politice jako orientační hodnoty. Kromě toho jsou vzájemně úzce propojeny a navzájem se posilují – pokrok v jedné oblasti přispívá k pokroku v oblasti jiné.

- Cíle slouží jako pilíře politiky. Jak je patrné z přílohy, používají členské státy cíle EU pro stanovení vlastních cílů na vnitrostátní úrovni. Díky nim lze transparentně vzájemně porovnávat nejrůznější témata a země, a to i přesto, že je jim v různých zemích věnována různá publicita a různé země mají různé silné ambice. Některé členské státy (Belgie, Česká republika, Německo, Španělsko, Francie, Litva) se například rozhodly, že kromě obecného cíle týkajícího se zaměstnanosti stanoví konkrétní národní cíle, pokud jde o pohlaví, a stanoví tak cíle v oblasti zaměstnanosti žen. Národní cíle však nejsou dostatečně ambiciózní, aby společně dosáhly ambicí EU. Usnadňují rovněž sledování pokroku na úrovni EU a diskusi o něm. Například již byly použity pro analýzy, které jsou podkladem pro doporučení pro jednotlivé země, a byly využity v diskusích o prioritách pro programování evropských strukturálních a investičních fondů na období 2014–2020 (viz níže).
- Tyto cíle lze snadno kontrolovat. Fakta a čísla týkající se cílů, jakož i množství souvisejících ukazatelů jsou jednoduše dostupné prostřednictvím Eurostatu, statistického úřadu EU. Ze zkušeností jiných mezinárodních institucí (např. OECD, pokud jde o její studie týkající se „kvality života“ a průzkum PISA o gramotnosti, či Světová banka a její studie o usnadnění podnikání) vyplývá, že účinnými nástroji komunikace jsou cílené analýzy.

Tyto cíle nejsou samoučelné. Třebaže nelze zapomínat na to, že i tyto cíle mají své nedostatky, je možné konstatovat, že hlavní cíle strategie Evropa 2020 pomáhají hodnotit realizaci různých aspektů strategie a řídit ji, a tím směřovat politické povědomí a zaměření jak na úrovni členských států, tak i na úrovni EU.

2.2. Úloha stěžejních iniciativ a souvisejících podpůrných nástrojů na úrovni EU

Stěžejní iniciativy předložené v roce 2010 představovaly miniaturní pracovní programy pro klíčové oblasti strategie. Obsahují řadu konkrétních opatření v tematických oblastech jak na úrovni EU, tak na úrovni členských států (viz příloha 3). Většinu z těchto původně plánovaných iniciativ již Komise předložila a mnoho z nich již bylo přijato. Přesto je ještě předčasné posuzovat související následná opatření a dopad.

Ve svém ročním pracovním programu Komise navrhla hlavní politická a legislativní opatření na úrovni EU a diskutovala o nich s ostatními institucemi, což nevyhnutelně vedlo k jisté časové prodlevě při jejich přijímání a provádění. Dále – často v úzké spolupráci s příslušnými ministerstvy a zainteresovanými stranami – vypracovala Komise další iniciativy „soft law“, které byly v některých případech podpořeny

finančními prostředky EU a které by mohly mít bezprostřední dopad na místě. Během konzultací bude Komise shromažďovat informace o jejich vlivu.

Stěžejní iniciativy plní úlohu katalyzátorů pro opatření na úrovni EU a kromě toho mají i další přínos:

- Na úrovni EU přispívají ke vzájemné výměně zkušeností a nabývání znalostí v různých oblastech, mimo jiné budováním sítí kontaktů a shromažďováním podkladů. Byl například vypracován zvláštní kontrolní mechanismus s cílem posoudit, jak členské státy pokročily při provádění Evropského výzkumného prostoru. Dalšími příklady jsou digitální shromáždění, v jejichž rámci se setkávají zúčastněné strany z digitální oblasti, každoroční srovnávací přehled Digitální agendy a výraznější zaměření na otázky konkurenceschopnosti průmyslu, pokud jde o více oblastí politik.
- V období 2007–2013 sloužily někdy jako vodítko pro použití finančních prostředků EU a stanovily rámec pro jejich určení v období 2014–2020. Jedním z příkladů je zahájení činnosti akčních týmů pro mladé lidi, které Komise spustila v lednu 2012, aby pomohla členským státům, jež byly nejvíce postiženy narůstající nezaměstnaností mladých lidí, změnit zaměření finančních prostředků EU směrem k řešení této priority. Jako další příklady lze uvést nový, integrovaný přístup v rámci programu Erasmus+ a nový program Horizont 2020 (program EU pro financování výzkumu a inovací), který klade důraz na excelenci ve vědě, vedoucí postavení v průmyslu a na důležitost řešení společenských problémů, a doplňuje tak cíle inovačních partnerství plánovaných v rámci těchto stěžejních iniciativ. Kromě toho byly v Evropském fondu pro regionální rozvoj vyčleněny zvláštní prostředky pro investice do nízkouhlíkové ekonomiky.
- Některé z nich iniciovaly či inspirovaly přijetí politických opatření v členských státech, která doplnila iniciativy EU – a to jak na regionální, tak i celostátní úrovni – mj. v oblasti digitální ekonomiky nebo výzkumu a inovací. Například skutečnost, že byly na vnitrostátní a regionální úrovni vyvinuty strategie inteligentní specializace, přispívá k růstu přímo na místě. Kromě toho více než 20 členských států a regionů zahájilo programy Digitální agendy.

Cíle a prostředky strategie Evropa 2020 byly podporovány nejen uvedenými stěžejními iniciativami, nýbrž i třemi hlavními politikami na úrovni EU:

- Jednotný evropský trh s více než 500 miliony spotřebitelů zůstává nejsilnějším podpůrným nástrojem růstu na úrovni EU, přičemž byly přijaty nové kroky, aby se jeho potenciál ještě zvýšil. Akty o jednotném trhu I a II určily 24 klíčových činností (například v oblasti digitálního hospodářství, energetiky, dopravy, veřejných zakázek a ochrany spotřebitele), které již zákonodárce schválil nebo brzo schválí. Výroční zpráva o stavu integrace se vypracovává za účelem sledování pokroku a zjištění oblastí, v nichž je zapotřebí jednat. Cíle jednotného trhu rovněž podporovala politika hospodářské soutěže. Strategické úvahy a konzultace byly zahájeny v oblastech, jako je dlouhodobé financování ekonomiky.

- Třebaže rozpočet EU činí pouze přibližně 1 % HDP EU, může významně podporovat růst. Nový finanční rámec EU na období 2014–2020 je úzce spjat s prioritami strategie Evropa 2020, jak dokazuje změna zaměření programů na úrovni EU a výběr priorit pro investice prostředků EU v členských státech, jakož i podmíněnost pomoci EU.
- Vnější agenda EU má velký potenciál pro růst a zaměstnanost, i když vnitřní a vnější agendy EU by bylo možné ještě lépe propojit a zlepšit jednotné vystupování Evropy ve světě. Klíčovým pro podporu růstu a zaměstnanosti se stal obchod, a to díky vnější poptávce a širokému rozsahu agendy EU. Jednání se Spojenými státy a Japonskem by měla vést k ambiciózním dohodám a vytvořit značné hospodářské zisky. V oblastech, jako je rozvoj politiky, celosvětové normy, snižování rizika katastrof nebo boj proti změně klimatu, EU byla a zůstane na světové scéně velmi aktivním partnerem, který prosazuje své cíle, hodnoty a zájmy.

2.3. Úloha evropského semestru

Od přijetí strategie Evropa 2020 došlo k výraznému posílení správy ekonomických záležitostí EU (viz rámeček 1). Evropský semestr se stal klíčovým faktorem pro spolupráci EU a členských států při uskutečňování reformu. Koordinace hospodářské politiky v jeho rámci zajišťuje, aby EU a její členské státy sladily své hospodářské politiky a koordinovaně usilovaly o růst a zaměstnanost.

Nejdůležitější kroky v rámci evropského semestru přibližuje příloha 1: tento cyklus každý rok zahajuje roční analýza růstu vypracovaná Komisí, která stanoví priority EU. Členské státy o nich následně diskutují ještě před zasedáním Evropské rady na jaře a tyto priority se rovněž zohlední při přípravě národních programů reformu a programů stability či konvergenčních programů, které se předkládají v dubnu. Komise tyto programy posoudí a následně zohlední ve svých doporučeních pro jednotlivé země, které poté potvrdí Rada a Evropská rada. Do tohoto procesu se rovněž aktivně zapojuje Evropský parlament, například prostřednictvím „parlamentního týdne“, který probíhá na začátku ledna a během něhož se diskutuje o obecných prioritách, stejně jako prostřednictvím „ekonomických dialogů“, které Parlament pořádá s klíčovými aktéry na úrovni EU i členských států. Posílena byla rovněž účast sociálních partnerů na evropském semestru.²⁴

V rámci evropského semestru se diskutuje o cílech strategie Evropa 2020, které jsou jeho nedílnou součástí v různých fázích: ovlivňují rozhodování o prioritách roční analýzy růstu a jsou základem každoročně vypracovávaných doporučení pro jednotlivé země. Členské státy se vyzývají, aby při předkládání svých národních programů informovaly o pokroku dosaženém při plnění svých cílů.

Je možné pozorovat některé první úspěchy:

- Evropský semestr poskytuje věrohodný rámec pro provádění politiky. Jak vyplývá z roční analýzy růstu na rok 2014, každoročně vypracovávaná

²⁴ COM(2013) 690 „Posílení sociálního rozměru hospodářské a měnové unie“, 2.10.2013.

doporučení pro jednotlivé země již přináší první výsledky, pokud jde o politické reformy.²⁵ Priority EU a doporučení pro jednotlivé země je nutno zkombinovat, aby se zohlednily zvláštnosti každého členského státu. Společné cíle sice určují směr a usnadňují pokrok při realizaci společné reformní a modernizační agendy, EU však nepřístupuje k členským státům nediferencovaně, ale spíše členským státům nabízí pokyny přizpůsobené jejich situaci a přizpůsobuje je také v čase.

- Evropský semestr poskytuje integrovaný dohled a pomáhá při sladování hospodářských a rozpočtových priorit. Jinými slovy, zdůrazňuje, jak je důležité obnovit a udržet zdravé veřejné finance a uvolnit růstový potenciál hospodářství s přihlédnutím k situaci EU i jednotlivých zemí.
- Semestr přispěl k posílení kontaktů na úrovni EU a vnitrostátní úrovni a k větší interakci mezi členskými státy, což přispívá k soudržnosti EU. Harmonogram a postupy evropského semestru byly upřesněny a nyní nabývají pevné podoby. Semestr umožňuje aktivní diskuse na úrovni EU, jejichž cílem je předcházet stupňujícím se či hrozícím problémům (dříve než bude přijato rozhodnutí na úrovni členských států), a pravidelnou kontrolu pokroku (včetně vydávání pokynů a možného uložení sankcí v případech, kdy jsou nutná nápravná opatření).
- Na úrovni EU byla zlepšena kapacita v oblasti analýzy a kontroly. Při provádění se nová správa ekonomických záležitostí EU opírá o solidnější a integrovanější podkladové informace a lépe využívá společné analytické rámce a ukazatele hodnocení politik. Zkušenosti zemí, které provádějí makroekonomický ozdravný program (nevztahují se na ně tedy formální postupy evropského semestru) představují extrémní, avšak velice výmluvný příklad: Komise a mnoho členských států musely uvolnit značné zdroje, a to i na místě, aby těmto členským státům poskytly přímou a konkrétní pomoc v podobě politického poradenství a technické pomoci na správní úrovni. To dokládá, v jakém rozsahu je možné v rámci EU mobilizovat sdílení odborných znalostí.
- Stále se diskutuje o nových návrzích, jak dokončit strukturu HMU, např. o mechanismu k usnadnění koordinace *ex ante* hlavních hospodářských plánů reforem, jež mohou mít v důsledku přelévání významný vliv i v ostatních členských státech, jakož i o návrzích společně dohodnutých smluvních ujednání a souvisejících mechanismech solidarity (tj. finančních pobídkách).

Ukazují se přitom také některé prvotní problémy a nedostatky:

- Nutnost okamžitě řešit krizi někdy vedla k tomu, že bylo obtížné sladit krátkodobé naléhavé záležitosti s dlouhodobými potřebami. Pro doporučení pro jednotlivé země je charakteristické, že se zaměřují pouze na vybrané oblasti a navrhují konkrétní opatření, která mají být přijata v příštím roce, přičemž je samozřejmé, že ne vše lze realizovat najednou. Zároveň je však nezbytné, aby tyto kroky byly uskutečňovány s jasnou představou o tom, kam

²⁵

COM(2013) 800.

dlouhodobě povedou. V řadě případů doporučení pro jednotlivé země na rok 2013 se zdůrazňuje potřeba zachovat určité výdaje na podporu růstu, a zároveň dodržet fiskální cíle. Nyní, kdy v Evropě dochází po krizi k oživení, by mělo být možné odhlédnout při výběru priorit od naléhavých záležitostí.

- Aby byl evropský semestr efektivní, nestačí, aby členské státy pouze usilovaly o realizaci jim určených doporučení. Všichni aktéři EU musí být rovněž schopni považovat tyto otázky za věci společného zájmu a zajistit důkladný mnohostranný dohled. V tomto ohledu mohla být úloha různých aktérů dále vyjasněna a posílena. Například skutečnost, že Rada zasedá v různých složeních, posílila vzájemné hodnocení a mnohostranný dohled.
- Klíčovým předpokladem úspěchu strategie je uvědomění všech příslušných aktérů – vlád, parlamentů, regionálních a místních orgánů, sociálních partnerů a všech zúčastněných stran – a sdílení odpovědnosti. V mnoha členských státech lze zapojení různých zúčastněných stran při provádění strategie ještě zlepšit. V této souvislosti by měla být přehodnocena úloha národních programů reforem. Na evropské úrovni se obzvláště aktivně zapojují Evropský hospodářský a sociální výbor a Výbor regionů tím, že pečlivě sledují provádění strategie Evropa 2020 a iniciují opatření v členských státech, jak na regionální, tak i místní úrovni, což svědčí o tom, že správa EU probíhá na více úrovních. Komise rovněž posílila své zastoupení v členských státech, aby zlepšila kvalitu svých kontaktů s tamějšími orgány a zúčastněnými stranami.
- Nárůstem počtu postupů, dokumentů a právních kroků na úrovni EU hrozí přetížení procesu evropského semestru a snížení jeho jasnosti. Změny harmonogramu mohou rovněž negativně ovlivnit pocit vlastní odpovědnosti určitých aktérů. Výzvou pro příští roky je tedy posílit institucionální a administrativní základy, na nichž stojí evropský semestr, ale zároveň také zajistit, aby se i nadále jednalo o politický a jasně zaměřený (nikoli o byrokratický) proces.

Je tedy pozitivní, že přezkum evropského semestru i přezkum strategie Evropa 2020 připadají na tento rok.

ZÁVĚR

Důvody, které vedly k přijetí strategie Evropa 2020, jsou v roce 2014 stejně naléhavé, jako byly v roce 2010.

Mnoho desítek let byla EU synonymem stále hlubší ekonomické integrace, která zesilovala tok zboží, služeb, práce a financí v celé EU. Díky tomu se mezi jednotlivými zeměmi zmenšily rozdíly v příjmech a životní úrovni, čímž se EU stala ve světě ojedinělým „strojem na sbližování“²⁶. Tento proces sbližování se zpomalil, a v některých částech Evropy v důsledku stále větší nerovnováhy a pod tlakem krize dokonce nabral krok zpět.

²⁶ Světová banka, „Golden growth – restoring the lustre of the European economic model“, 2012.

EU se nyní zotavuje z nejhorší hospodářské a finanční krize, jaká tu již generaci nebyla. Musí posílit svou strategii inteligentního a udržitelného růstu podporujícího začlenění, aby mohla splnit očekávání svých občanů a dále obhajovat svou úlohu ve světě. Nyní je vhodná doba k přezkumu této strategie, aby mohly být pro EU stanoveny správné pokrizové politické priority na druhou polovinu tohoto desetiletí.

Z analýzy uvedené v tomto sdělení vyplývá, že zkušenosti s cíli a stěžejními iniciativami strategie Evropa 2020 jsou smíšené. EU je na dobré cestě splnit nebo téměř splnit své cíle v oblasti vzdělávání, klimatu a energetiky, nikoli však v oblasti zaměstnanosti, výzkumu a vývoje či snižování chudoby. Stanovení cílů však EU pomohlo zaměřit se na dlouhodobé a zásadní záležitosti, které jsou rozhodující pro budoucnost společnosti a hospodářství v EU. Tím, že se o tyto cíle usiluje i na úrovni členských států, vyšla najevo i řada méně pozitivních trendů – například prohlubující se propast mezi nejvýkonnějšími a nejméně výkonnými členskými státy a nárůst rozdílů mezi regiony uvnitř samotných členských států i mezi nimi. Krize rovněž poukázala na rostoucí nerovnost v rozdělení bohatství a příjmu. Zkušenosti rovněž ukazují, že aktivní zapojení a účast regionů a měst – které jsou odpovědné za plnění mnoha politik EU – je pro realizaci cílů strategie Evropa 2020 naprosto zásadní. Tyto skutečnosti je třeba zohlednit při přezkumu a následném uzpůsobení strategie.

Správa ekonomických záležitostí EU, která každoročně probíhá v rámci evropského semestru, byla v posledních letech značně zintenzivněna a může se stát účinným nástrojem pro sledování priorit v době po krizi, které budou nezbytné ke splnění cílů strategie Evropa 2020. Klíčové politiky EU, jako je víceletý finanční rámec na období 2014–2020 a různé související programy, byly vypracovány tak, aby se zohlednily zkušenosti získané v souvislosti s evropským semestrem a podpořilo se dosažení cílů strategie Evropa 2020. Jsou tedy základem, na kterém mohou stavět budoucí politiky na úrovni EU i jednotlivých členských států.

V tomto sdělení Komise analyzuje, čeho bylo v souvislosti se strategií Evropa 2020 doposud dosaženo. Tohoto období bylo v mnoha ohledech využito pro položení základů pro budoucí výsledky, které by se měly dostavit v příštích letech. Komise se rovněž pokusila ukázat, jaký dopad má krize na očekávané výsledky.

V této fázi Komise nečiní žádné politické závěry ani nevydává politická doporučení. Vzhledem k rozsahu změn, kterými EU a její členské státy, města a regiony v důsledku krize prošly, považuje Komise za nutné zahájit se všemi zúčastněnými stranami z celé EU konzultaci o tom, jakým způsobem se můžeme poučit ze získaných zkušeností a které faktory by měly utvářet další vývoj strategie růstu EU v době po krizi. Komise na základě analýzy uvedené v tomto sdělení provede veřejnou konzultaci a vyzve všechny zúčastněné strany k vyjádření. Po ukončení této konzultace Komise počátkem roku 2015 předloží návrhy k další realizaci strategie.