



Brüsszel, 2014.3.5.
COM(2014) 130 final

**A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK, A
TANÁCSNAK, AZ EURÓPAI GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS BIZOTTSÁGNAK ÉS A
RÉGIÓK BIZOTTSÁGÁNAK**

Mérleg
az Európa 2020 – az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés stratégiájáról

**A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK, A
TANÁCSNAK, AZ EURÓPAI GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS
BIZOTTSÁGNAK ÉS A RÉGIÓK BIZOTTSÁGÁNAK**

Mérleg

az Európa 2020 – az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés stratégiájáról

BEVEZETÉS¹

A Bizottság 2010 elején mutatta be az Európa 2020 stratégiát, amely az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés uniós stratégiájaként indult útjára². Célja az EU versenyképességének javítása, ugyanakkor szociális piacgazdasági modelljének megőrzése és erőforrás-hatékonyságának lényeges javítása volt. Indulásakor az Európa 2020 stratégia élen járt egy olyan növekedési modell meghonosításában, amely túlmutat a GDP puszta növelésén. Ma már számos szervezet hirdeti az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedést mint a gazdasági fejlődés meghatározó összetevőjét.

Az Európa 2020 stratégiát egy olyan helyzetben hívták életre, amelyet más fejlett országokhoz képest alacsonyabb növekedési és termelékenységi szint, valamint rohamosan hanyatló gazdasági és társadalmi körülmények jellemeztek – ez volt a kezdete a legsúlyosabb globális pénzügyi válságnak, amelyen az EU valaha is keresztülment. Az Európa 2020 stratégia levonta a tanulságokat a 2000-ben indított, majd 2005-ben megújított és 2010-ig tartó, a növekedést és foglalkoztatást célzó lisszaboni stratégiából. Az alapító dokumentum egyértelművé tette, hogy „rövid távon a válságból való sikeres kilábalás (volt) a fő cél”, ám „a fenntartható jövő érdekében” az EU-nak „kezelnie kell a strukturális hiányosságait” és „távolabbra kell tekintenie”. Arra törekedtünk, hogy „megerősödve kerüljünk ki a válságból, és olyan intelligens, fenntartható és inkluzív gazdasággá tegyük az EU-t, amelyben magas a foglalkoztatottság és a termelékenység, és erős a társadalmi kohézió”³.

A stratégia az EU és a tagállamok közötti partnerségként jött létre, amely az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés prioritásai köré épülő célrendszerrel és ennek megfelelő végrehajtási rendszerrel rendelkezik. Öt, egymással összefüggő kiemelt célt tűzött ki a foglalkoztatás, kutatás és fejlesztés, éghajlatváltozás és energia, oktatás, illetve a szegénység és a társadalmi kirekesztettség elleni küzdelem terén, amelyeket az EU-nak 2020-ig kell teljesítenie. A célok nem kizárólagosak, hanem a stratégiában hangoztatott dinamikus változások példáinak szánták őket.

A fejlődés uniós szintű előrelendítése érdekében a Bizottság hét kiemelt kezdeményezést⁴ irányzott elő, amelyek a növekedés fontos mozgatórugóiként meghatározott területekre vonatkozó különleges munkaprogramokat foglaltak magukban. A stratégia emellett az egységes piacot, a 2014–2020 közötti időszakra szóló uniós költségvetést és az EU külpolitikai napirendjét érintő uniós szintű fellépés referenciakereteként is szolgált.

¹ Eltérő megjelölés hiányában az ebben a közleményben szereplő adatok forrása az Eurostat, az EU statisztikai hivatala, és az uniós átlagok az EU28-ra vonatkoznak.

² A Bizottság 2010. március 3-i COM(2010)2020 közleménye. Az Európai Parlament megvitatta az átfogó stratégiát és célkitűzéseit, az Európai Tanács pedig 2010. márciusi, illetve júniusi ülésein jóváhagyta azt. További információk az alábbi honlapon találhatóak: http://ec.europa.eu/europe2020/index_hu.htm

³ COM(2010)2020, 2010. március 3.

⁴ „Európai digitális menetrend”, „Innovatív Unió”, „Mozgásban az ifjúság”, „Erőforrás-hatékony Európa”, „Iparpolitika a globalizáció korában”, „Új készségek és munkahelyek menetrendje”, „Szegénység elleni európai platform”.

Az Európa 2020 stratégia bármilyen felülvizsgálata során figyelembe kell venni az elmúlt évek pénzügyi és gazdasági válságát és az EU arra adott válaszát (lásd az 1. háttérmagyarázatot). Ahogy a válság terjedt, és új formákat öltött, az EU számára különleges kihívást jelentett a kitörés az emelkedő államadóssági szintek, az átterjedő pénzügyi instabilitás és az alacsony vagy akár negatív növekedés ördögi köréből. Ez rövid távú és rendszerszintű intézkedéseket egyaránt megkövetelt, mindenekelőtt az euróövezetben – például hitelkeret létrehozását a pénzügyi nehézségekkel küzdő országok számára, a gazdasági kormányzásra vonatkozó szabályok szigorítását és a pénzügyi felügyelet és szabályozás megerősítését.

1. háttérmagyarázat: uniós fellépés a pénzügyi és gazdasági válságból való kilábalás érdekében, 2008–2013

2008 novemberében a Bizottság elindította az európai gazdasági fellendülés tervét, hogy ösztönözze az infrastruktúrába és más kulcsfontosságú ágazatokba történő beruházásokat, és a tagállamoknak nemzeti költségvetés-élénkítő csomagjaik összehangolását javasolta. A teljes csomag nagyjából 200 milliárd EUR értékű volt, vagyis az uniós GDP 1,5 %-ának felelt meg. Az állami támogatásra, illetve az uniós források felhasználására vonatkozó szabályokat ugyancsak módosították az állami pénzeszközök mozgósításának megkönnyítése érdekében.

Mivel a fellendülés tiszavirág-életű volt, és a teljes körű pénzügyi, gazdasági és államadósság-válság veszélye egyre fenyegetőbbé vált, több döntés született, köztük a következők:

- Válságrendezési mechanizmust hoztak létre a tagállamok közötti átterjedés és pénzügyi sebezhetőség kockázatának csökkentésére. 2010 májusában két ideiglenes válságrendezési mechanizmust vezettek be: az európai pénzügyi stabilizációs mechanizmust (EFSM) és az Európai Pénzügyi Stabilitási Eszközt (EFSF). 2012-ben az euróövezeti tagállamok döntöttek egy állandó válságrendezési mechanizmus, az Európai Stabilitási Mechanizmus (ESM) életre hívásáról. Az 500 milliárd EUR finanszírozási képességű ESM 2013 októberében jött létre. Kölcsönöket nyújtott a pénzügyi nehézségekkel küzdő országoknak.
- Az EU elindította pénzügyi rendszerének ambiciózus és mélyreható reformját. Az EU szigorította a pénzügyi piacok felügyeletét a Pénzügyi Felügyeleték Európai Rendszerének (ESFS) kialakításán keresztül, amely három ágazatspecifikus európai felügyeleti hatóságot (EFH) és egy makroprudenciális felügyeleti szervet, az Európai Rendszerkockázati Testületet (ERKT) tömörít. Jelentős előrelépés történt a bankunió felé is, amelynek részét képezi a bankfelügyeletet biztosító, 2014 novemberében hatályba lépő egységes központi mechanizmus, továbbá a csődhelyzetben levő bankok szerkezetátalakítási és szanálási lehetőségeiről szóló megállapodás.
- Az uniós gazdasági kormányzás számottevő megerősítést nyert azáltal, hogy a gazdasági és költségvetési felügyelet különféle összetevőit teljes mértékben beágyazták a gazdaságpolitikai koordináció európai szemeszterébe. Egy 2011-es jogalkotási csomag⁵ új eljárást vezetett be a makrogazdasági egyensúlyhiány kezelésére, amely a gazdasági egyensúlytalanságok megelőzését és kiigazítását célozza. A Stabilitási és Növekedési Paktumot (SNP) szintén megerősítették. 2013 májusában kiegészítő rendeletcsomag⁶ lépett hatályba, amely többek között előírja az euróövezetbe tartozó tagállamok előzetes költségvetési terveinek Bizottság általi alapos ellenőrzését. A gazdasági és monetáris unióbeli (GMU) stabilitásról, koordinációról és kormányzásról szóló szerződésben az aláíró euróövezeti tagállamok (és az euróövezeten kívüli néhány másik tagállam) kötelezettséget vállaltak arra, hogy

nemzeti jogrendjükbe beillesztik az SNP alapelveit. 2013 decemberében a Tanács jóváhagyta a foglalkoztatási és szociális kulcsmutatók új eredménytábláját, amely a közös foglalkoztatási jelentésben is helyet kapott.

Az elmúlt években tapasztalt horderejű válság azonnali és határozott szakpolitikai válaszingykedéseket tett szükségessé az Európa 2020 stratégia hosszabb távú céljainak kiegészítéseképpen. Az éves növekedési jelentéstől kezdve – amelyben kijelölték a következő évre szóló uniós szintű prioritásokat – a célzott jogalkotási javaslatok előterjesztésén keresztül egészen az országspecifikus iránymutatások kidolgozásáig a Bizottság minden alkalommal olyan intézkedéscsomagot szorgalmazott, amely a pénzügyi ágazat stabilizálását ötvözi a kilábalási stratégiákkal, a költségvetési kiigazítással és strukturális reformokkal, az adott ország sajátosságaihoz igazodva és az uniós gazdaságok kölcsönös függőségét tükrözve.

Az Európa 2020 stratégia nemzeti szintű végrehajtásának nyomon követése és elősegítése céljából arra ösztönözték a tagállamokat, hogy nemzeti reformprogramjuk részeként tüzzenek ki saját célokat, és határozzanak meg részletes intézkedéseket. Ezeket a programokat minden évben uniós szinten felülvizsgálják a gazdaságpolitikai koordináció európai szemeszterének keretében. Az uniós gazdasági kormányzás megszilárdításának módjaként létrehozott európai szemeszter 2011 elején indult el első ízben, és a mechanizmus villámgyorsan az uniós szintű gazdasági irányítás és nyomon követés új éves szakpolitikai ciklusává nőtte ki magát (lásd alább az I. mellékletet). A partnerségi megközelítésnek megfelelően rendszeres párbeszéd zajlik az Európai Parlamenttel és a különböző tanácsi formációkkal.

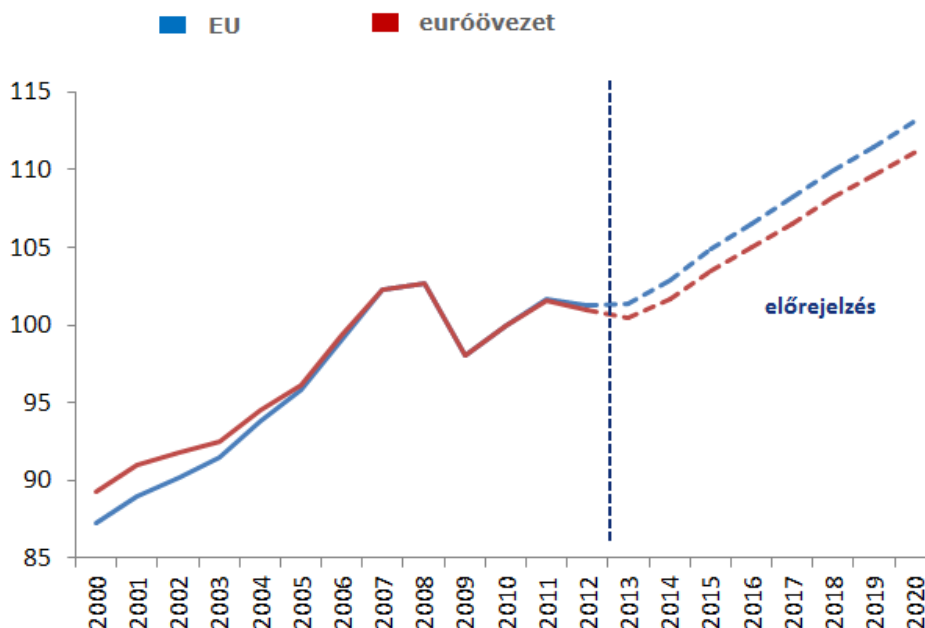
Az Európa 2020 stratégia indulása után négy évvel e közlemény célja, hogy mérleget vonjon⁷. Az Európai Tanács várhatóan 2014. márciusi ülésén fogja először napirendre tűzni a témát, majd a Bizottság ezt követően nyilvános konzultációt indít, hogy összegyűjtse valamennyi érdekelt fél véleményét, és ezáltal segítse a 2015–2020 közötti időszakra szóló stratégia kidolgozását.

1. HOL TART EURÓPA NÉGY ÉV ELTELTÉVEL?

2009-ben az európai gazdaságot példátlan csapás sújtotta: a GDP 4,5 %-kal visszaesett. A gazdaság 2010-ben átmenetileg fellélegzett, ám ez rövid életűnek bizonyult, és a negatív tendenciák 2011 és 2012 folyamán újra teret nyertek. 2013 óta fokozatos javulás tapasztalható, és a várakozások szerint a fellendülés folytatódik: az előrejelzések szerint az uniós reál GDP 2014-ben 1,5 %-kal, majd 2015-ben 2,0 %-kal fog növekedni⁸. Az uniós átlag mögött a tagállamok különböző növekedési pályái és a válság során szerzett meglehetősen változatos tapasztalatai húzódnak meg; egyes országokat különösen súlyosan érintettek a történetek, míg mások jobban boldogultak ez idő alatt.

Az Európa 2020 stratégia 2010-es indulásakor a válság mélysége és időtartama még aligha volt sejtető. Az elkövetkező évtizedre vonatkozóan különböző forgatókönyvek merültek fel, az „erőteljes” növekedéstől kezdve a „lassú” élénkülésen át egészen az „elveszett évtized” kockázatáig. Sok múlt azon, hogy képes-e az EU gyorsan és határozottan kilépni a 2009-es recesszióból⁹.

1. ábra: az EU és az euróövezet reál GDP-szintje 2000–2020 között (2010-es index = 100)



Négy év elteltével világossá vált, hogy az EU 2010–2020 közötti várható növekedési pályája a második forgatókönyvhöz áll legközelebb (azaz évente 1,3 % körüli növekedés). Az 1. ábra alapján látható, hogy az EU gazdasági teljesítménye 2014-ben várhatóan eléri a 2008-as szintet, és a jelenlegi élénkülés már képes semlegesíteni a visszaesés miatti veszteségeket. A válság azonban azonnal és hosszú távon egyaránt érezteti hatását: Európa már így is veszített gazdagságából, emellett a válság aláásta a jövőbeli növekedési potenciált, hiszen munkahelyek, vállalkozások és „know-how” veszett el.

A legújabb előrejelzések¹⁰ szerint az EU GDP-jének éves növekedése a 2014–2020 közötti időszakban 1,6 %-os nagyságrendű lehet, míg 2001 és 2007 között (a válságot megelőzően) 2,3 % volt. Az átlagos éves növekedés egy főre jutó GDP-ben kifejezve a 2014–2020 közötti időszakban tehát 0,9 %-os nagyságrendű lenne az EU-ban, míg 2001–2007 során 1,8 % volt.

Az EU válság utáni növekedési stratégiájának kialakításában az első meghatározó lépés a válság teljes hatásának világos megértése, és közös álláspont kialakítása arról, hol is tart Európa. Ebben a tekintetben szintén fontos szem előtt tartani, hogy az előző évtized növekedési „modelljéhez” való visszatérés egyszerre lenne illuzórikus és káros: költségvetési egyensúlyhiányok; ingatlanbuborékok; növekvő társadalmi egyenlőtlenségek; a megfelelő vállalkozó szellem és innováció hiánya; rosszul működő pénzügyi rendszerek; fokozódó energiatülszórás; az erőforrások felhasználására és a környezetre nehezedő többszörös nyomás; a munkanélküliség ugrásszerű növekedése; hiányosságok az oktatási és képzési rendszerekben; alulteljesítő közigazgatások – ezek a problémák merültek fel, ám mindeddig megoldatlanok maradtak. A válság csúcán ezek is hozzájárultak gazdaságaink bizonyos részeinek összeomlásához.

A GDP-re vonatkozó fő adatokon túl szintén fontos, hogy áttekintsük – és olykor újra felfedezzük – a mögöttes tendenciákat és szerkezeti változásokat, amelyek meghatározzák Európa növekedési képességét. Éppen ezért elengedhetetlen azon tényezők megértése és serkentése, amelyek az Európa 2020 stratégia céljai felé mutató növekedés hajtóerejét adják.

1.1. A válság hatásai

Az állami és a magánszféra pénzügyi helyzetének fenntarthatósága forog kockán

2010-ben az EU-ban az államháztartási hiány átlagosan a GDP 6,5 %-ának felelt meg, és ez 2015-re várhatóan 2,7 %-ra fog mérséklődni¹¹. Ez számos tagállam arra irányuló – elsősorban 2011 és 2012 során tett – erőfeszítéseit tükrözi, hogy helyreállítsák államháztartásaik fenntarthatóságát¹². Ugyanakkor a hiányok felhalmozódása és a növekedés lelassulása nyomán számottevően megemelkedtek az államadóssági arányszámok; a válság előtti 60 %-os átlag után 2010-ben elérték a GDP 80 %-át, és az előrejelzések szerint 2015-ben 89,5 %-ra lehet számítani¹³. A növekedés újbóli megindulása és a hiányok mérséklődése nyomán a bruttó államadósság várhatóan 2015-ben kezd majd csökkenni. A közkiadások minőségének javítása és a közigazgatási rendszerek hatékonyságára, illetve a növekedést – például az adótehernek a munkáról a fogyasztáshoz, tulajdonhoz és környezetszennyezéshez kapcsolódó adóalapokra történő további áthelyezése révén – jobban elősegítő adórendszerek kialakítására fordított fokozott figyelem egyre hangsúlyosabb szerephez fog jutni az európai növekedési és társadalmi modellek jövőjének megóvásában és formálásában.

A magánszektor – a háztartások és vállalkozások – eladósodási szintje egyes országokban korábban is kirívóan magas volt, és a válság következtében még tovább emelkedett. A pénzügyi kitettség mérséklésére számos magánszereplő prioritásként tekint. Ennek ellenére – negatív mellékhatásként – az adósságcsökkentés bizonyos időre lelassíthatja a növekedést, különösen az alacsony növekedés és az alacsony infláció összefüggésében.

A pénzügyi ágazat ugyan némileg stabilizálódott, ám az EU egyes részein továbbra is korlátozott a pénzforrásokhoz való hozzáférés

A pénzügyi piacok átfogó helyzete az elmúlt néhány hónapban biztató fejleményekkel kecsegtetett, viszont ezek egyelőre nem éreztetik hatásukat a reálgazdaságban, és a pénzügyi ágazat egyes gyenge pontjai változatlanul megmaradtak. A 2008 óta megfigyelhető szigorítás egymást követő 24 negyedéve után a kis- és középvállalkozásoknak (kkv-knak) nyújtott banki hitelezésben 2014 első negyedévében megmutatkoztak az enyhítés első jelei¹⁴. A forráshoz jutás azonban az EU jelentős részén továbbra is problémát jelent, és a helyzet tagállamonként eltér, ami a piac töredezettségére utal.

Növekvő munkanélküliség és szegénység

A válság következtében ugrásszerűen megnőtt a munkanélküliség Európában: a 2008-as 7,1 %-os szintről 2013-ra 10,9 %-ra szökött. A fellendülés és a nettó

munkahelyteremtés közötti időeltolódást figyelembe véve a munkanélküliségi ráta a közeljövőben várhatóan csak lassan fog mérséklődni (2015-ben 10,4 %¹⁵).

A helyzet az idő előrehaladtával egyre inkább állandósult. A hosszú távú munkanélküliség – vagyis az egy évnél hosszabb ideje munkanélküli aktív népesség aránya – 2008 és 2012 között 2,1 százalékponttal emelkedett (2,6 %-ról 4,7 %-ra). Ez rávilágíthat a strukturális munkanélküliség szintjének emelkedésére, ami messzemenő következményekkel jár a munkaerőre és a gazdaság növekedési potenciáljára, továbbá az EU politikai és társadalmi szövetére nézve, különösen a szegénység és a társadalmi kirekesztettség mértékének növekedését tekintve (lásd alább).

A helyzet jelentős eltéréseket mutat az egyes országok, illetve régiók viszonylatában; a munkanélküliségi ráta 2013-ban az ausztriai 5,0 % és a görögországi 27,6 % között mozgott. Minden korcsoport érintett, ám az 55 évnél idősebbek és a fiatalok különösen nehéz helyzetben vannak: az ifjúsági munkanélküliségi ráta – a 15–24 év közötti munkanélküli fiatalok aránya – 2013-ban átlagosan 23,3 % volt az EU-ban, ezen belül Görögországban 59,2 %-ra, Spanyolországban pedig 55,7 %-ra rúgott. Nő azoknak a fiataloknak az aránya, akik sem munkával nem rendelkeznek, sem tanulmányokat nem folytatnak, sem képzésben nem vesznek részt (NEET-ek) – ez 2012-ben 13,2 %-volt, és a jelenség ugyancsak komoly aggodalomra ad okot.

Sokféle helyzet az EU-n belül

Ugyan a válságot megelőzően is jelentős különbségek jellemezték az EU-t, a válság súlyossága az évek során felhalmozódott egyensúlytalanságok egész sorát hozta felszínre. A válság nyomán még inkább mélyültek a tagállamok közötti és gyakran a tagállamokon belüli különbségek is. A szélsőségesen kedvezőtlen körülmények között különösen nehéz különbséget tenni a ciklikus és a strukturális tendenciák között, és fennáll a veszélye, hogy a válság némely hatása hosszú távon is elhúzódik. Ezek egyike az EU-n belüli fokozott különbségek a gazdasági helyzet és teljesítmény tekintetében. Az eltérések az Európa 2020 stratégia célkitűzései terén elért eredmények áttekintésekor is szembeűnőek.

1.2. A növekedést befolyásoló hosszú távú tendenciák

Az Európa 2020 stratégia az EU előtt álló hosszú távú kihívások jegyében született meg. A kihívások némelyike a válság során nagyon is hangsúlyossá vált, míg mások – a politikai napirendet uraló számos egyéb sürgető kérdés miatt – olykor háttérbe szorultak. A 2010-ben beazonosított kihívások zöme egyáltalán nem oldódott meg, ráadásul némelyek még nagyobb méreteket öltöttek.

Társadalmi változások

Az európai társadalmat belső és globális erők formálják át, amihez mindenki alkalmazkodik: kialakulnak a városi és vidéki élet új formái, új fogyasztási és mobilitási minták, valamint új és sokszínűbb családmocklek jönnek létre, nő a

technika jelenléte a mindennapi életben stb. Az Európa 2020 stratégia szempontjából két tendencia bír kiemelkedő jelentőséggel.

Az egyik, hogy az európai társadalmak előregedése új helyzetet teremt mind a lehetőségek, mind a kihívások szempontjából. Az előregedés fokozatos, ám nagyon is kézzelfogható folyamat: Európában a medián életkor – az az életkor, amely mentén a lakosság két egyenlő létszámú csoportra oszlik – az 1992-es 35,7 évről 2012-re 41,5 évre emelkedett, és 2050-re akár az 52,3 évet is elérheti. A 65 évnél idősebb népesség 2050-re várhatóan megkétszereződik az EU-ban 1990-hez képest.

A népességelöregedés mélyreható következményekkel jár az európai társadalomra és gazdaságra nézve. A demográfiai tendenciákból kiindulva a nettó migráció szükséges, és az is marad. A nettó migráció 1992 óta meghaladja a természetes népszaporulatot (a születések és halálesetek számának különbségét), és jelenleg Európa népességnövekedésének kétharmadát teszi ki. A gazdasági függőség – a nem foglalkoztatott és a dolgozó emberek számának aránya – a várakozások szerint a 2010-es 1,32-ről 2030-ra 1,47-ra fog emelkedni, és az időskori függőség minden eddiginél komolyabb kihívások elé fogja állítani a jóléti rendszerek szociális megfelelőségét és pénzügyi fenntarthatóságát. A munkaképes korú népesség csökkenni fog, és egyre növekvő mértékben idősebb munkavállalókból fog állni. Ez korlátokat fog szabni Európa növekedési potenciáljának, hacsak nem képes az EU több embert bevezetni a munka világába, és biztosítani, hogy termelékenyebben és hosszabb ideig dolgozzanak – összhangban a várható élettartam és az egészségben eltöltött életek számának növekedésével.

A másik lényeges tendencia, hogy a válság nyomán előtérbe került a növekedés által létrehozott és elosztott vagyon hatékonyságának és méltányosságának régóta vitatott kérdésköre. Míg összességében nézve a GDP és a jólét továbbra is nőtt, az egyenlőtlenség is fokozódott Európában – akárcsak más fejlődő országokban – az 1980-as évek közepe óta. Az EU-ban súlyos jövedelemeloszlási egyenlőtlenségek tapasztalhatóak: 2012-ben a legjobban kereső 20 % átlagosan 5,1-szer keresett többet, mint az alsó 20 %. Ez az arány nagy szórást mutat az EU-n belül: Szlovéniában 3,4 és a Cseh Köztársaságban 3,5, Görögországban, Romániában, Lettországban és Bulgáriában több mint 6,0, Spanyolországban pedig eléri a 7,2-et. A válság valószínűleg tovább növelte az egyenlőtlenségeket, és még szűkebb korlátok közé szorította az újraelosztási rendszereket. Az elosztás méltányosságának kérdése pedig még inkább megnehezíti az európai gazdaságok előtt álló kihívások kezelését.

Globalizáció és kereskedelem

Az EU a világ első számú exportőre és legnagyobb árukereskedője. Ugyancsak világelső a szolgáltatáskereskedelemben, ahol még mindig nagy növekedési potenciállal rendelkezik. A becslések szerint a következő 10–15 év alatt a világ növekedésének 90 %-a az EU-n kívülről fog származni, tehát az EU alapvető érdeke biztosítani, hogy vállalkozásai minél versenyképesebbek maradjanak, valamint képesek legyenek új piacokon megjeleneni, és kiaknázni a növekedés ezen forrásait.

A globalizáció nem csupán a kereskedelem és a cserék megkönnyítéséről szól. Magában foglalja a globális értékláncok összekapcsolását és olyan termékek, szolgáltatások és technológiák létrehozását, amelyek előállítására egyetlen ország sem lenne képes önállóan. Szintén kiterjed az országok közötti kiegyensúlyozott

partnerség és fejlődés feltételeinek megteremtésére, ami az európai szomszédsággal kezdődik.

Az EU nemzetközi versenyképességének gyökereit itthon kell keresni. Az EU számára jelentős előnyöket biztosít a világgazdaságba való beágyazottsága, ami saját belső piacára épül: az EU külkereskedelmi áruforgalmának kétharmada jelenleg az uniós határokon belül jön létre. Az európai vállalkozások nemzetközi kereskedelemben elért globális sikere tehát nem csupán a nemzeti erősségeket tükrözi, hanem a határokon átnyúló értékláncokon keresztül más uniós tagállamok beszállítóinak szerepvállalását is, ami jelentős mértékben hozzájárul a versenyképességhez. Emellett a tények azt mutatják, hogy a nemzetközi piacon aktív kkv-k gyorsabban növekednek és innovatívabbak, mint a tevékenységüket a helyi piacokra korlátozó versenytársaik.

A válságban az EU közvetlen haszonélvezője volt a növekedés motorját jelentő kereskedelemnek, és képes volt megőrizni a világpiacokon kivívott előkelő pozícióját. 2015-ben az uniós gazdaság – az energiainporttól való nagy mértékű függősége ellenére – várhatóan a GDP mintegy 1,5 %-ának megfelelő folyó fizetésimérleg-többletet fog termelni (az EU-n belüli kereskedelem szerint kiigazítva), míg a 2010-es évet a GDP 0,5 %-ának megfelelő veszteséggel zárta. Ez a tendencia azt is tükrözi, hogy sok tagállamnak már sikerült visszanyernie versenyképességét és növelnie exportját.

A termelékenység alakulása és az információs és kommunikációs technológiák (IKT) használata

Az elmúlt harminc évben Európa növekedése elmaradt más fejlett gazdaságok növekedésétől, és az egyre mélyülő szakadék jelentős részben a termelékenység gyenge növekedésének tudható be. Az euróövezet termelése 1980-ban elérte az USA egy főre jutó GDP-jének 90 %-át, jelenleg azonban a 70 %-a – és egyes euróövezeti gazdaságok esetében kevesebb mint 60 %-a – körül mozog¹⁶. Elterjedt az a nézőpont, miszerint a jól irányzott és a gazdaság igényeinek megfelelően ütemezett áru-, szolgáltatás- és munkaerő-piaci reformok hosszú távon jelentős termelékenységjavulást képesek előidézni. Az ebből fakadó előnyök nagyobbak lennének a peremországokban, mivel itt nagyobb a kiaknázatlan reformpotenciál, és az euróövezet képezte magból származó kedvező tovaryűrűző hatások is érződének. A humántőke minőségének, a kutatás, valamint az oktatási és képzési rendszerek teljesítményének, illetve az innováció serkentésére vonatkozó képességüknek a javítása ugyancsak kulcsfontosságú a termelékenység fellendítése szempontjából. Európa előregedő és zsugorodó munkaképes korú népessége még sürgetőbbé teszi a növekedés forrását jelentő termelékenységnövekedés fellendítését.

A modern elektronikus kommunikáció és az online szolgáltatások – köztük az e-kormányzat – létjogosultsággal bír, fontos gazdasági ágazatok, és egyúttal a növekedés és a termelékenység nélkülözhetetlen mozgatórugói a gazdaság egészére nézve. Az Európára jellemző kevesebb IKT-beruházás és az IKT alacsonyabb kihasználtsága nagy mértékben magyarázza az EU és az USA közötti termelékenységi szakadékot. A legkorszerűbb kommunikációs – és különösen a mobil – infrastruktúrákba történő beruházás szempontjából az EU szintén elmarad fő versenytársaiktól. Az átlagos mobil adatátviteli sebesség Európában csupán fele az

USA átlagának¹⁷, és a világ 4G mobil-előfizetéseknek csupán 6 %-át adja az EU. Dél-Koreában a háztartások 58 %-a otthoni üvegszál hálózaton keresztül csatlakozik, míg Európában ez az arány mindössze 5 %. Az európai háztartások 54 %-a rendelkezik hozzáféréssel a következő generációs hálózatokhoz, amelyek 30 Mbps-sal képesek működni. Az új, adatalapú gazdaságban az európai gazdaságok szinte teljesen hiányoznak az értékláncból.

Az erőforrásokra nehezedő nyomás és környezetvédelmi aggályok

A huszadik század folyamán a fosszilis tüzelőanyagok felhasználása tizenkétszeresére, az anyagi erőforrások kitermelése pedig harmincnégyszeresére nőtt a világon. Jelenleg az Európai Unióban az egy főre jutó évi 15 tonna anyagfelhasználás mellett 5 tonna hulladék keletkezik, amelynek a fele hulladéklerakókba kerül. A vállalkozásoknak szembe kell nézniük az alapvető nyersanyagok, az energia és az ásványi anyagok emelkedő költségeivel, miközben ezen anyagok ellátásbiztonságának hiánya és áringadozásai károsan hatnak a gazdaságra. Folyamatos nyomás nehezedik a különböző ásványianyag-, fém- és energiaforrásokra, a halállományra, a faanyagokra, a vízkészletekre, a termőföldekre, a tiszta levegőre, a biomasszára és a biológiai sokféleségre csakúgy, mint az éghajlati rendszer stabilitására. Míg az élelmiszer, a takarmány és a rostanyag iránti kereslet 2050-ig 70 %-kal is emelkedhet, a világ ezen erőforrásokat előteremtő legfontosabb ökoszisztémáinak 60 %-a károsodott vagy használatuk nem fenntartható¹⁸. A vízminőség és a légszennyezettség mértéke Európa számos részén továbbra is aggodalomra ad okot. A nem fenntartható földhasználat kimeríti a termőföldeket, ugyanakkor a talajromlás folytatódik, és a zöld infrastruktúra használata továbbra sem éri el az optimális szintet. Ehhez hasonlóan a tengerek nem fenntartható hasznosítása veszélyezteti a tengeri ökoszisztémák törekeny egyensúlyát, és kihatással van a kapcsolódó gazdasági tevékenységekre, például a halászatra és a turizmusra is.

Azáltal, hogy egyes erőforrások árát a valós költségek alatt állapítják meg, gazdasági rendszerünk továbbra is az erőforrások pazarló felhasználását ösztönzi. Az Üzleti Világtanács a Fenntartható Fejlődésért szervezet becslése szerint 2050-re négytízszerezésre kellene növelni az erőforrás-hatékonyságot, és már 2020-ra jelentős javulásra lenne szükség. Az erőforrások hatékonyabb felhasználásának ösztönzése üzleti szempontból ésszerű lépés, és várhatóan a vállalkozások versenyképességének és nyereségességének javításához is hozzájárul. Emellett a foglalkoztatást és a gazdasági növekedést is fellendítheti: a válság folyamán a lakóépületek ágazatában végrehajtott, az energiahatékonyság javítását célzó intézkedések kiemelkedően sikeresnek bizonyultak a helyi munkaerő iránti kereslet serkentése és idővel pénzügyi megtakarítások termelése szempontjából.

1.3. Az Európa 2020 stratégia célkitűzései terén tett előrelépések

A felvázolt körülmények között az Európa 2020 stratégia célkitűzései terén elért eredmények elkerülhetetlenül vegyesek (lásd a 2. mellékletet). A válság egyértelműen éreztette hatását, különösen a foglalkoztatáson és a szegénység mértékén, és visszavetette az előrelépéseket a többi célkitűzés vonatkozásában, kivéve az üvegházhatásúgáz-kibocsátások csökkentésére gyakorolt hatását. Ezen túlmenően bizonyos területeken – például a foglalkozás és a K+F terén – elmélyítette az egyes

tagállamok teljesítménye közötti különbségeket. Az eredményekre az EU-n belüli szakpolitikai válaszingykedések változó hordereje is hatással volt.

A válság ellenére azonban kedvező strukturális tendenciák is megfigyelhetők, például a képzettségi szintek, a fenntarthatóbb energiaszerkezet kialakítása és a gazdaság szén-dioxid-intenzitásának mérséklése tekintetében. A válság során a foglalkoztatási ráta több országban viszonylag ellenállónak mutatkozott, és ehhez a korábbi időszakban elért javulás is társult – ami ugyancsak a múltbelinél jobb munkaerő-piaci teljesítmény jeleként fogható fel.

A következő rész az öt célterületen végbement legfontosabb fejleményeket mutatja be.

A 20–64 év közötti lakosság foglalkoztatási rátájának legalább 75 %-ra való növelése

Az EU foglalkoztatási rátája 2012-ben 68,4 %-on állt, szemben a 2010-es 68,5 %-kal, illetve a 2008-as 70,3 %-os rekordértékkel. A jelenlegi tendenciák alapján 2020-ra várhatóan 72 % körüli értékre emelkedik. A nemzeti célkitűzések teljesítése esetén elérné a 74 %-ot, ami csupán hajszálnyival maradna el a 2020-as célkitűzéstől.

A nemzeti teljesítmények rendkívül változóak: Svédországban és Németországban magas a foglalkoztatási ráta, és közelít a nemzeti célkitűzésekhez, míg Spanyolország, Görögország, Bulgária és Magyarország jobban lemaradtak. A foglalkoztatás tekintetében legjobb teljesítményt nyújtó tagállamok jelentős javulást értek el 2000 óta. A foglalkoztatás 2000 és 2012 közötti nagy visszaesései azonban a jelenleg legalacsonyabb rátákkal rendelkező tagállamok nagy részét sújtották. A foglalkoztatási helyzet a régiók viszonylatában is igen nagy szórást mutat, ami az összehangoltság hiányára és az EU-n belüli korlátozott földrajzi mobilitás valóságára utal. A válság folyamán ugyanakkor több tagállam indított munkaerő-piaci reformokat, amelyek sokkal ellenállóbbá fogják tenni a munkaerőpiacokat még akkor is, ha eredményeik csak bizonyos idő elteltével válnak érzékelhetővé.

A 75 %-os célkitűzés eléréséhez mintegy további 16 millió férfi és nő munkába állására lenne szükség. A fiatal és magasan képzett emberek nagy része rendelkezésre fog állni a munkaerőpiacon, a célkitűzés felé történő elmozduláshoz azonban a nők, az idősebbek, valamint az eddig inaktív felnőttek – köztük a migránsok – jelentette potenciális munkaerő kihasználására is szükség lenne. Az utóbbi két csoport rendszerint alacsonyabban képzett, mint a munkaerő többi részének átlaga. Ez azt jelenti, hogy mozgósításuk nehezebb feladat lehet, de egyúttal azt is, hogy valószínűleg a kevésbé képzett munkaerőhöz fognak tartozni, holott minden jel arra utal, hogy a jövőbeni kereslet sokkal inkább a magasan képzett munkaerőre fog összpontosulni. Az egész életen át tartó tanulási stratégiákkal párosított aktív munkaerő-piaci politikák és az átfogó integrációs szakpolitikák tehát továbbra is nélkülözhetetlenek a foglalkoztatási célok eléréséhez.

A köz- és magánszféra K+F beruházásainak a GDP 3 %-ára való növelése

A 2012-ben mért 2,06 %-os szintből, valamint a csekély javulásból kiindulva nem túl valószínű, hogy a 2020-ra kitűzött 3 %-os cél teljesülni fog. A K+F beruházások az előrejelzések szerint 2020-ra 2,2 %-ra fognak emelkedni.

Amennyiben a tagállamoknak sikerül teljesíteniük nemzeti célkitűzéseiket, ez az arány elérheti a 2,6 %-ot.

A tagállamok zömében 2000 óta emelkedett a köz- és magánszféra K+F beruházásainak szintje (bizonyos országok, például Horvátország, Luxemburg, az Egyesült Királyság és Svédország kivételt képeznek ez alól). 2000 és 2012 között Észtország növelte leggyorsabban ilyen jellegű beruházásait, és jelenleg az uniós átlag feletti szinten áll.

Az üvegházhatásúgáz-kibocsátások legalább 20 %-os csökkentése az 1990-es szinthez képest, a megújuló energia arányának 20 %-ra növelése a végső energiafogyasztásban, és az energiahatékonyság 20 %-os növelése felé történő elmozdulás

Ezek a célkitűzések alapvetően elérhetőek 2020-ig, és a javulás már most érzékelhető:

- Az EU 2012-re 18 %-os csökkenést ért el az üvegházhatású gázok kibocsátásában. Az előrelépéshez hozzájárultak a jelenlegi éghajlat-változási és energiaügyi politikák, és a gazdaság lelassulása is nagy mértékben közrejátszott a kibocsátások mérséklődésében. A jelenlegi fellendülésen túlmenően, a strukturális javulások eredményeként 2020-ig további előrelépésre lehet számítani, és az 1990-es szinthez képest akár 24 %-kal is csökkenhet az üvegházhatású gázok kibocsátása, ami a cél túlteljesítését jelentené¹⁹. Mindazonáltal a nemzeti előrejelzések szerint 13 tagállamban a jelenlegi politikák nem elegendőek ahhoz, hogy 2020-ig teljesüljenek a nemzeti célkitűzések.
- A 2000-es 7,5 %²⁰ után a megújuló energiaforrások aránya 2012-ben már elérte a 14,4 %-ot²¹. A 2020-ra kitűzött 20 %-os cél teljesíthetőnek tűnik, sőt, akár meg is haladható (21 % körüli érték). Ez a javulást azt jelenti, hogy az EU világszerte a megújuló energiaforrásokba történő globális beruházások terén. Például 2012 végéig az EU valósította meg a világ megújuló villamosenergia-termelésének 44 %-át (a hidroelektromosság kivételével).
- A primerenergia-fogyasztás a 2006-os csúcsról 2012-re 8 %-kal visszaesett. 2020-ig további 6,3 %-os csökkenésre lenne szükség a célkitűzés teljesítése érdekében. A fogyasztáscsökkenés jelentős része a gazdasági visszaesés következménye, így a fellendülés hátráltathatja a célkitűzés elérését. Mindazonáltal strukturális eltolódások is zajlanak: az uniós gazdaság energiaintenzitása 1995 és 2011 között 24 %-kal csökkent, miközben az ipar okozta javulás 30 % körül alakult.

A válság rövid távú hatásait leszámítva az EU összességében véve folyamatosan függetleníti egymástól a gazdasági tevékenységek és az üvegházhatásúgáz-kibocsátások növekedését – 1990 és 2012 között az uniós GDP 45 %-kal nőtt, a kibocsátások pedig 18 %-kal csökkentek.

Az iskolai lemorzsolódás 10 % alá szorítása és a 30–34 év közötti, felsőfokú végzettséggel rendelkező népesség arányának legalább 40 %-ra növelése

Ezek a célok összességében elérhetőek 2020-ig:

- A korai iskolaelhagyók aránya 2005-ben 15,7 % volt, és 2012-re 12,7 %-ra mérséklődött, ezzel egyidejűleg pedig a tagállamok többsége már elérte vagy megközelítette nemzeti céljait. A csökkenés egy része ugyan a rosszabb foglalkoztatási helyzet számlájára írható, ám egyértelműen kirajzolódik a strukturális javulás is, és ez a tendencia – ha lassabb ütemben is, de – valószínűleg folytatódni fog.
- A felsőfokú végzettséggel rendelkező fiatalok aránya a 2005-ös 27,9 %-hoz képest 2012-ben 35,7 % volt. Az adat ugyan országonkénti különbségeket takar, a tendenciára mégis strukturális változásként tekintenek, és a várakozások szerint teljesülni fog a 2020-as célkitűzés.

Legalább 20 millió ember kiemelése a szegénységből vagy társadalmi kirekesztettségéből

A szegénységben vagy társadalmi kirekesztettségben élők (azaz a pénzügyi szegénységben élők, az anyagi nélkülözésben élők és az aktív kereső nélküli háztartásokban élők alkotta csoport) száma az EU-ban a 2009-es 114 millióról²² 2012-re 124 millió före emelkedett.

Az EU tehát eltávolodott célkitűzésétől – miszerint ezt a számot 2020-ra 96,4 millióra kell visszaszorítani –, és semmi sem utal a helyzetet orvosló, gyors javulás bekövetkezésére; a szegénységben élők száma 2020-ig 100 millióhoz közeli értéken maradhat. Bizonyos tagállamokban rendkívül aggasztó helyzet alakult ki a súlyos anyagi nélkülözés terjedése és az aktív kereső nélküli háztartások megszorodása nyomán. A válság beigazolta a hatékony szociális védelmi rendszerek szükségességét.

2. MŰKÖDÖTT AZ EURÓPA 2020 STRATÉGIA?

Az, hogy az Európa 2020 stratégiának volt-e valamilyen szerepe a fentiekben vázolt tendenciák kialakulásában és ha igen, milyen mértékű, vizsgálat tárgyát képezi. Az idei évre előirányzott nyilvános konzultációnak nagy jelentősége lesz a felülvizsgálati folyamathoz szükséges bizonyítékok gyűjtése és hozzájárulások biztosítása szempontjából. Mindazonáltal már előzetesen is levonható néhány tanulság a stratégia fő jellemzői kapcsán.

2.1. A célkitűzések szerepe

A 2010-ben kijelölt öt kiemelt célkitűzést az EU ambiciózus, ugyanakkor teljesíthető szakpolitikai célként alkotta meg. A mutatók a tagállamokat jellemző tendenciák nyomán követése szempontjából ugyancsak elengedhetetlenek. A számszerűsíthető tények jelzésén túl hozzájárulnak az európai növekedési modell minőségének és jellegének átalakításához is. Amint az a fentiekből látható, eddig vegyes eredmények születtek.

A célkitűzések és mutatók használata rendszeresen visszatérő uniós vitatéma. Az utóbbi időben kiemelt figyelem irányult rá az EU gazdasági kormányzásának megerősítését célzó munka, illetve a gazdasági és monetáris unió (GMU) elmélyítésének összefüggésében. A Bizottság beszámolt az uniós szinten használatos és rendelkezésre álló mutatók tárházáról.

Az Európa 2020 stratégia kiemelt célkitűzései több szempontból is korlátozottak:

- A célkitűzések nem kimerítőek. Sok számszerűsített cél és mutató létezik uniós szinten a teljesítmény időbeli alakulásának nyomon követésére az egyes országok és szakpolitikai területek vonatkozásában. A leggyakrabban említettek közé tartoznak azok a kulcsfontosságú mutatók, amelyeket az államháztartások SNP szerinti értékelése során alkalmaznak. Szintén kifejlesztettek egy új eredménytáblát, amely a makrogazdasági egyensúlyhiány kezelésére szolgáló új uniós eljárás részeként – a fő foglalkoztatási és társadalmi mutatók új eredménytáblája mellett – a makrogazdasági egyensúlyhiány megelőzését és kiigazítását hivatott elősegíteni. Egyes politikaterületeken más célkitűzések is léteznek, amelyek gyakran a különböző tanácsi formációk évek során hozott döntéseinek eredményei, ilyen például a széles sávú internetlefedettség a „digitális menetrend” kiemelt kezdeményezés keretében. Megfigyelhető tehát az a tendencia, hogy az idők folyamán újabb mutatókat vezetnek be, vagy egyeseket másokkal váltanak fel, de az igazi kihívást – ahogy a lisszaboni stratégia esetében is – a prioritások felhígulásának elkerülése és a lényegre való összpontosítás megőrzése jelenti.
- A célkitűzések politikailag kötelező erejűek. Az SNP-től és a makrogazdasági egyensúlyhiány kezelésére szolgáló új uniós eljárástól eltérően – ahol a referencia- vagy irányadó értékeket jogilag kötelező keretbe foglalják, és akár szankciók is kapcsolódhatnak hozzájuk –, az Európa 2020 stratégia alapvetően politikai célokat tűzött ki. Mindazonáltal van két lényeges kivétel: az üvegházhatásúgáz-kibocsátásokra, illetve a megújuló energia használatára vonatkozó célkitűzések, amelyek jogilag kötelező erejű, uniós szintű keretbe vannak ágyazva, és megjelölik a nemzeti szinten 2020-ig elérendő értékeket. A célok politikai természetét az tükrözi, hogy az elvárások szerint a nemzeti kormányoknak kellene elsődleges szerepet betölteniük a stratégiában, a szubszidiaritás elvének megfelelően. Például problémásnak bizonyult uniós szinten megállapodásra jutni az oktatási célkitűzésekről, és a tagállamok nem tudtak egyetlen közös mutatóban megegyezni a szegénységben élők számának csökkentésére vonatkozó célkitűzés tekintetében, így egy három összetevőből álló mutató használata terjedt el.
- A minőségértékelésre továbbra is nagy szükség van. Minden célkitűzésnek megvannak a maga korlátai. A K+F-re vonatkozó célkitűzés alapvetően „input”-célkitűzés, ahol az állami és magánkiadások arányát tartják számon. Az Európai Tanács ezért kért, és az Európai Bizottság ezért dolgoz ki egy kiegészítő mutatót, amely az innováció „outputjait” is vizsgálja²³. A foglalkoztatási és oktatási célkitűzések szintén nem sokat árulnak el az elvégzett munka minőségéről vagy az elsajátított készségek szintjéről és megfelelőségéről. Az uniós vagy nemzeti átlagok ráadásul igen gyakran lényeges életkori, nemi vagy regionális különbségeket takarnak. A kiegészítő mutatók, a célirányosabb elemzés és a kvalitatív adatok tehát mind jó szolgálatot tesznek a célkitűzések és a tagállamok valós helyzetének értelmezésekor. Fontos szem előtt tartani azt is, hogy egyes célkitűzések – mint például az oktatásra vonatkozóak – sokkal inkább a közigazgatási szervek közvetlen hatáskörébe tartoznak, míg mások – például a

foglalkoztatás vagy a K+F kiadások – tágabb gazdasági tendenciákat tükröznek.

A kiemelt célkitűzések ugyanakkor egyértelmű előnyökkel is rendelkeznek:

- A célkitűzések jól szemléltetik az Európa 2020 stratégia által szorgalmazott dinamikus változást. Az EU nem szűkölködik a mutatókban, a jelenlegi mutatókészlet azonban lehetővé tette a stratégia által hirdetett intelligens, fenntartható és inkluzív növekedési modell három dimenziójára való összpontosítást.
Ebben a vonatkozásban a célkitűzések az Európa jövőjének fenntartása felé mutató, hosszú távon követendő irányt fejezik ki, és iránytűként szolgálnak a szakpolitikák számára. Ezen túlmenően szorosan összefüggenek egymással és egymást erősítik: az egyik dimenzióban elért előrelépés egy másik dimenzió fejlődését serkenti.
- A célkitűzések szakpolitikai fogódzóként is működnek. A mellékletből látható, hogy a tagállamok saját, nemzeti szintű célokká alakították az uniós célkitűzéseket. Ezek megléte lehetővé teszi a témák és országok közötti átlátható, kölcsönös összehasonlítást, bár a nemzeti célok ismertségének mértéke és az ambíciók nagyságrendje tagállamonként változik. Például az általános foglalkoztatási célkitűzések mellett egyes tagállamok (Belgium, a Cseh Köztársaság, Németország, Spanyolország, Franciaország és Litvánia) úgy döntöttek, hogy nemzeti célokat tűznek ki nemek szerinti bontásban is, így a nők foglalkoztatottsági rátájára vonatkozó célkitűzéseket határoztak meg. Mindazonáltal a nemzeti célkitűzések nem elég nagy horderejűek ahhoz, hogy együttesen felérjenek az uniós szintű ambícióval. A célkitűzések az uniós szintű előrelépések nyomán követését is segítik. Például máris elengedhetetlennek bizonyultak az országspecifikus ajánlásokat alátámasztó elemzések elkészítése és az európai strukturális és beruházási alapok 2014–2020-ra vonatkozó programozásának prioritásairól szóló megbeszélések szempontjából (lásd alább).
- A célkitűzéseket könnyű nyomon követni. A célkitűzésekre vonatkozó tények és adatok – csakúgy, mint a kapcsolódó mutatók egész tárháza – könnyen hozzáférhetőek a Bizottság statisztikai hivatalán, az Eurostaton keresztül. Más nemzetközi intézmények tapasztalatai – például az OECD tapasztalatai az „életminőségre” vonatkozó munkája vagy a PISA tanulói teljesítménymérés kapcsán, valamint a Világbank tapasztalatai az üzleti környezet minőségére vonatkozó munkája kapcsán – szintén rámutattak, hogy a célirányos elemzések hatékony kommunikációs eszközök.

A célkitűzések önmagukban nem végső célok. Annak ellenére, hogy korlátaik világosan láthatóak, elmondható, hogy az Európa 2020 stratégia kiemelt célkitűzései segítik a stratégia különböző vonatkozásainak mérését és alakítását, ezáltal pedig mind nemzeti, mind uniós szinten segítenek irányítani a politikai figyelmet és a szakpolitikai témaköröket.

2.2. A kiemelt kezdeményezések szerepe és a kapcsolódó uniós szintű mozzgatórugók

A 2010-ben bemutatott kiemelt kezdeményezések a stratégia kulcsterületeire vonatkozó mini munkaprogramok voltak. Számos konkrét intézkedést irányoztak elő a tematikus területeken, uniós és nemzeti szinten egyaránt (lásd a 3. mellékletet). A kezdetben tervezett kezdeményezések nagy részét a Bizottság már előterjesztette, és sokat el is fogadtak ezek közül, ám egyelőre még túl korai lenne értékelni nyomon követésüket és hatásaikat.

A Bizottság az éves munkaprogramja részeként jelentős uniós szintű szakpolitikai és jogalkotási intézkedéseket terjesztett elő, és tárgyalásokat folytatott ezekről a többi intézménnyel, így mindenképpen időre volt szükség az elfogadásukhoz és végrehajtásukhoz. Egyéb nem kötelező erejű normatív – olykor uniós finanszírozással támogatott – kezdeményezéseket is kidolgoztak, gyakran az ágazati minisztériumokkal és az adott szakpolitikai területek érintett szereplőivel szoros együttműködésben, és ezek hatásai közvetlenebbül éreztethették magukat helyi szinten. A konzultációs időszak folyamán a Bizottság ezen kezdeményezések hatásait igazoló bizonyítékok gyűjtésén fog munkálkodni.

Azon túl, hogy az uniós szintű intézkedések katalizátoraként működnek, a kiemelt kezdeményezések egyfajta örökséget is megtestesítenek:

- Elősegítették az egymástól való tanulást és a tematikus tudás felhalmozását uniós szinten, többek között a hálózatépítés és bizonyítékok gyűjtése által. Például különleges nyomon követési mechanizmust fejlesztettek ki, amely segítségével felmérhető az Európai Kutatási Térség tagállami végrehajtása terén elért haladás. További példák a digitális szereplőket felsorakoztató „digitális közgyűlés”, a digitális menetrend éves eredménytáblája és az ipari versenyképességre fordított fokozott figyelem több szakpolitikai területen.
- Időnként iránymutatást jelentettek az uniós források 2007–2013 közötti időszakban történő felhasználása során, és keretet biztosítottak a 2014–2020 közötti időszakra szóló uniós finanszírozási források kialakításához. Ennek egyik példája, hogy a Bizottság 2012 januárjában ifjúsággal foglalkozó munkacsoportokat állított fel, hogy segítsen az ifjúsági munkanélküliség emelkedő szintét leginkább megsínylő tagállamoknak ezen prioritás irányába átprogramozni az uniós forrásokat. Más példák az Erasmus+ program új, integrált megközelítését érintik, valamint az EU kutatás- és innovációfinanszírozási programját, az új Horizont 2020 programot, amely a tudományos kiválóságra, az ipari vezető szerepre és a társadalmi kihívások kezelésére helyezi a hangsúlyt, ezáltal kiegészítve a kiemelt célkitűzésekben előirányzott innovációs partnerségek célkitűzéseit. Bevezették továbbá az Európai Regionális Fejlesztési Alap különleges forráselkülönítési gyakorlatát az alacsony szén-dioxid-kibocsátású gazdaságba történő beruházások vonatkozásában.
- Némelyik kiemelt kezdeményezés szakpolitikai intézkedéseket ösztönzött vagy segített elő a tagállamokban, regionális és nemzeti szinten egyaránt, amelyek kiegészítik az uniós kezdeményezéseket például a digitális gazdaság vagy a kutatás és innováció területén. Így az intelligens szakosodási stratégiák

nemzeti és regionális szinten történő kidolgozása elősegíti a térségspecifikus növekedést. Ezen túlmenően több mint 20 tagállam és számos régió indított a digitális menetrendhez kapcsolódó programokat.

Az Európa 2020 stratégia céljait és eszközeit a kiemelt kezdeményezéseken kívül három jelentős, uniós szintű szakpolitika révén mozdították előre:

- A több mint 500 millió fogyasztót felölelő európai egységes piac változatlanul az uniós szintű növekedés legerőteljesebb mozgatórugója, és új lépések születtek a benne rejlő lehetőségek nagyobb mértékű kiaknázása érdekében. Az első és második egységes piaci intézkedéscsomag 24 kulcsfontosságú intézkedést határozott meg – többek között a digitális gazdaság, az energiaügy, a közlekedés, a közbeszerzések és a fogyasztóvédelem terén –, amelyeket a jogalkotó már jóváhagyott vagy jóváhagyásukra hamarosan sor kerül. Az integráció helyzetéről éves jelentés készül, amely nyomon követi az előrelépéseket, és kijelöli a cselekvési területeket. A versenypolitika szintén támogatta az egységes piac célkitűzéseit. Stratégiai gondolkodás és konzultáció indult például a gazdaság hosszú távú finanszírozásának kérdésköréről.
- Annak ellenére, hogy az EU GDP-jének csak mintegy 1 %-át teszi ki, az EU költségvetése a növekedés fontos katalizátoraként működhet. A 2014–2020 közötti időszakra szóló új uniós pénzügyi keret szorosan illeszkedik az Európa 2020 stratégia prioritásaihoz, és ez megnyilvánul az uniós szintű programok újratervelésében és a tagállamokban felhasználható uniós források prioritási körében, ennek keretében pedig az uniós támogatás feltételes jellegében is.
- Az EU külpolitikai napirendje a potenciális növekedés és munkahelyteremtés jelentős forrása, bár még van mozgástér arra, hogy szorosabban összekapcsolják egymással az EU kül- és belpolitikai napirendjét, valamint biztosítsák, hogy Európa egységes álláspontot képviseljen. A kereskedelem a külső kereslet szerepéből és az EU igen sokrétű kereskedelmi napirendjéből adódóan a növekedés és munkahelyteremtés kulcsfontosságú ösztönzőjévé vált. Az Egyesült Államokkal és a Japánnal folytatott tárgyalásoktól ambiciózus megállapodásokat és számottevő gazdasági előnyöket várnak. Az olyan területeken, mint például a fejlesztési politika, a globális szabványok, a katasztrófakockázatok csökkentése vagy az éghajlatváltozás elleni küzdelem, az EU rendkívül tevékeny partner volt és az is marad a globális szinten, érvényesítve célkitűzéseit, értékeit és érdekeit.

2.3. Az európai szemeszter szerepe

Az Európa 2020 stratégia elfogadása óta lényegesen megerősítették az EU gazdasági kormányzását (lásd az 1. háttérmagyarozatot). Az európai szemeszter kulcsfontosságúvá vált a reformok nemzeti és uniós szintű megvalósításában a gazdaságpolitikai koordináción keresztül, ami biztosítja, hogy az EU és tagállamai összehangolják gazdaságpolitikáikat, illetve a növekedésre és munkahelyteremtésre irányuló erőfeszítéseiket.

Az európai szemeszter fő lépéseit az 1. melléklet mutatja be: a ciklus minden évben a Bizottság éves növekedési jelentésével indul, amely kijelöli az EU prioritásait. Ennek

nyomán a tagállamok tárgyalásokat folytatnak az Európai Tanács tavaszi ülésének előkészítése jegyében, továbbá kidolgozzák nemzeti programjaikat és stabilitási vagy konvergenciaprogramjaikat, amelyek bemutatására áprilisban kerül sor. A programokról készített bizottsági értékelés az országspecifikus ajánlásokban is megjelenik, és az értékelést a Tanács és az Európai Tanács hagyja jóvá. Az Európai Parlament szintén tevékenyen részt vesz a folyamatban, például a január elején tartott „parlamenti héten” keresztül, amelynek keretében megvitatják a széles körű prioritásokat, valamint a rendszeres „gazdasági párbeszédeken” keresztül, amelyeket az uniós és nemzeti szintű kulcsszereplők bevonásával rendeznek meg. Emellett megerősítették a szociális partnerek bevonását az európai szemeszterbe²⁴.

Az Európa 2020 stratégia céljairól az európai szemeszter keretében tárgyalásokat folytatnak, és a célok beágyazódnak az európai szemeszter különböző szakaszaiba: érvényesülnek az éves növekedési jelentés prioritásainak meghatározásakor; szerves részét képezik az éves országspecifikus ajánlások alapjául szolgáló elemzéseknek; a tagállamokat felkérlik, hogy számoljanak be a nemzeti programjukban meghatározott célok terén elért előrelépésekről.

Már körvonalazódnak az első eredmények:

- Az európai szemeszter hiteles keretet biztosít a szakpolitikai végrehajtáshoz, és a szakpolitikai reformok terén már láthatóak az éves országspecifikus ajánlások első eredményei, amit a 2014. évi éves növekedési jelentés²⁵ is alátámaszt. Az uniós prioritások és az országspecifikus ajánlások ötvözése elengedhetetlen ahhoz, hogy figyelembe lehessen venni az egyes országok sajátos körülményeit. Míg a közös célkitűzések meghatározzák a követendő irányt, és elősegítik a közös reform- és modernizációs ütemterv irányába tett előrelépéseket, az EU nem egy egyenmegoldás érvényesítésére törekszik, hanem sokkal inkább az adott tagállamra szabja iránymutatását, amely idővel alakulhat is.
- Az európai szemeszter integrált felügyeletet biztosít, és elősegíti a gazdasági és költségvetési politikák összeegyeztetését. Másként fogalmazva: rámutat a rendezett államháztartás kialakításának és megőrzésének, valamint a gazdaságokban rejlő növekedési potenciál kibontakoztatásának jelentőségére, figyelembe véve az uniós szintű és az országspecifikus megfontolásokat.
- A szemeszter hozzájárult az EU és a tagállamok közötti kapcsolattartás javításához és a tagállamok közötti fokozott interakcióhoz, ami erősíti az uniós összetartást. Az európai szemeszter menetrendjét és eljárásait az évek során finomították, és most már állandósulnak. A szemeszter megteremti a problémák felmerülésének vagy kibontakozásának megelőzését célzó, uniós szintű proaktív eszmecsere lehetőségét (még a nemzeti döntések meghozatala előtt), és biztosítja az eredmények rendszeres nyomon követését (iránymutatásokon, illetve korrekciós intézkedések szükségessége esetén szankciók lehetséges bevezetésén keresztül).
- Az elemzési és nyomon követési kapacitásokat uniós szinten megerősítették. Az új uniós gazdasági kormányzás az erőteljesebb és integráltabb tényeken alapuló végrehajtásra épül, és jobban kihasználja a közös elemzési kereteket, mutatókat és szakpolitikai értékeléseket. A makrogazdasági kiigazítási programokat végrehajtó – tehát az európai szemeszter formális eljárásaiból

kimaradó – országok tapasztalata szélsőséges, ám lényeges próbát jelent: a Bizottságnak és számos tagállamnak fontos erőforrásokat kellett felhasználniuk – akár a helyszínen is –, hogy közvetlen és konkrét támogatást biztosítsanak ezeknek a tagállamoknak szakpolitikai tanácsadás és közigazgatási szintű technikai segítségnyújtás formájában. Ez jól példázza az EU-n belül mozgósítható közös szakértelem nagyságrendjét.

- Jelenleg is folyamatban vannak a tárgyalások bizonyos elképzelésekről a GMU-struktúra kiteljesítése érdekében – ilyen például azon jelentős gazdasági reformtervek előzetes összehangolásának megkönnyítését szolgáló mechanizmus, amelyek lényeges tovagyrúzó hatásokkal járhatnak más tagállamokra nézve is, továbbá a kölcsönösen elfogadott szerződéses megállapodásokra és a kapcsolódó szolidaritási mechanizmusokra (például pénzügyi ösztönzőkre) vonatkozó elképzelések.

Néhány kezdeti kihívás és korlát egyértelműen megmutatkozik:

- Az azonnali válságkezelés szükségessége olykor kihívásokkal tűzdelt a rövid távon sürgős feladatok és a hosszabb távú igények összeegyeztetését. Az országspecifikus ajánlások természetükből adódóan csupán bizonyos kiemelt területekre összpontosulnak, és a következő egy éven belül végrehajtandó konkrét intézkedésekre tesznek javaslatokat, teljes mértékben szem előtt tartva, hogy nem lehet mindent egyszerre megvalósítani. Ugyanakkor kulcsfontosságú, hogy az ilyen lépéseket határozott elképzelés támassza alá arról, hogy hosszabb távon hova is fognak vezetni. A 2013-as országspecifikus ajánlások több esetben nyomatékosítják egyes növekedésserkentő kiadások megőrzésének és ezzel egyidejűleg a költségvetési célok tiszteletben tartásának szükségességét. Ahogy Európa kilábal a válságból, a prioritások kijelölésének már nem szabadna a vészhelyzetek kezelésére korlátozódnia.
- A szemeszter eredményessége nem csupán az egyes tagállamok – elsősorban a vonatkozó ajánlások végrehajtásával kapcsolatban tett – kötelezettségvállalásain múlik, hanem az uniós szereplők arra vonatkozó együttes kapacitásán is, hogy képesek legyenek közérdekként kezelni ezeket az ügyeket, és szigorú multilaterális felügyeletet biztosítani. Ebben a tekintetben tovább lehetne egyértelműsíteni és javítani a különböző érdekelt felek szerepét. Például a különböző tanácsi formációk megerősítették a szakmai felülvizsgálatokat és a kölcsönös felügyeletet.
- Valamennyi releváns szereplő – a kormányok, parlamentek, regionális és helyi hatóságok – tudatossága és szerepvállalása a siker elengedhetetlen előfeltétele. Sok tagállamban még van mit javítani a különböző érdekelt felek szerepvállalásán a stratégia végrehajtásában. Ebben az összefüggésben át kellene értékelni a nemzeti reformprogramok szerepét. Európai szinten az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság, illetve a Régiók Bizottsága különösen tevékeny volt az Európa 2020 stratégia végrehajtásának szoros nyomon követésében és a tagállami – ennek keretében a regionális és helyi – szintű, az EU többszintű kormányzási struktúráját tükröző intézkedések ösztönzésében. A Bizottság szintén megerősítette képviselőit a tagállamokban azzal a céllal, hogy javuljon a tagállami hatóságokkal és érdekelt szereplőkkel folytatott együttműködés minősége.

- Uniós szinten az eljárások, dokumentumok és jogi lépések megsokszorozódása azzal a kockázattal jár, hogy a folyamat túlterhelődik, ami az egyértelműség rovására megy. Az ütemterv változásai ugyancsak károsak lehetnek az egyes felek szerepvállalására nézve. Az elkövetkező évek kihívása ezért az európai szemeszter alapját képező intézményi és közigazgatási infrastruktúra megerősítése, egyidejűleg annak biztosítása, hogy a folyamat a politika által vezérelt és célirányos maradjon (és ne váljon bürokratikussá).

Az európai szemeszter felülvizsgálata, és ezzel együtt az Európa 2020 stratégia felülvizsgálata tehát az idei évben nagyon is időszerű.

KÖVETKEZTETÉS

Az Európa 2020 stratégia meglétének okai 2014-ben pontosan olyan sürgetőek, mint 2010-ben voltak.

Az elmúlt évtizedek során az EU egyet jelentett a mélyebb gazdasági integrációval, amely Unió-szerte az áruk, a szolgáltatások, a munkaerő és a finanszírozás nagyobb mértékű áramlását eredményezte. Ez elősegítette a jövedelem és az életszínvonal konvergenciáját az országok között, és ebből kiindulva az EU-t a világon egyedülálló „konvergenciagépezetként”²⁶ jellemezték. A válság nyomásának hatására, illetve a felhalmozódott egyenlőtlenségek következtében a konvergenciafolyamat lelassult, sőt Európa bizonyos részein a visszajára fordult.

A mostani nemzedék legsúlyosabb gazdasági és pénzügyi válságából kilábalva az EU-nak meg kell szilárdítania intelligens, fenntartható és inkluzív növekedési stratégiáját, hogy képes legyen eleget tenni polgárai elvárásainak és megőrizni a világban betöltött szerepét. Most érkezett el a stratégia felülvizsgálatának ideje, ami lehetővé teszi, hogy a válságot követően az EU kijelölje a 2020-ban záruló évtized második felére szóló helyes célokat.

Az ebben a közleményben bemutatott elemzésből kiderül, hogy az Európa 2020 stratégia célkitűzései és kiemelt kezdeményezései kapcsán szerzett tapasztalatok vegyesek. Az EU jó irányba halad, hogy teljesítse vagy szorosan megközelítse az oktatási, éghajlat-változási és energiaügyi célkitűzéseit, ami azonban nem mondható el a foglalkoztatás, a kutatás és fejlesztés vagy a szegénységcsökkentés terén meghatározott célokról. Mindazonáltal az uniós célkitűzések megléte elősegítette az uniós társadalom és gazdaság jövője szempontjából meghatározó jelentőségű, hosszú távú, alapvető ismérvekre való összpontosítást. A célkitűzések nemzeti szintre történő átültetése szintén segített rávilágítani néhány aggasztó tendenciára: a legjobban és leggyengébben teljesítő tagállamok közötti növekvő szakadékokra és a régiók közötti egyre súlyosbodó különbségekre tagállamokon belül és tagállamok között egyaránt. A válság nyomán felszínre kerültek a jólét és a jövedelem elosztásában megfigyelhető fokozódó egyenlőtlenségek is. A tapasztalat azt is megmutatta, hogy a – számos uniós szakpolitika érvényesítéséért felelős – régiók és városok tevékeny szerepvállalása és részvétele meghatározó jelentőséggel bír az Európa 2020 stratégia célkitűzéseinek elérésében. Ezekkel a kihívásokkal a felülvizsgálat és a stratégia ebből következő módosítása folyamán is foglalkozni kell.

Az éves szinten az európai szemeszteren keresztül végrehajtott uniós gazdasági kormányzást az elmúlt években jelentősen megerősítették, és hatékony eszköze lehet a válság utáni prioritások teljesítésének, amire az Európa 2020 stratégia célkitűzéseinek elérése érdekében lesz szükség. A kulcsfontosságú uniós szakpolitikákat – mint például a 2014–2020 közötti többéves pénzügyi keretet és a hozzá kapcsolódó különféle programokat – az európai szemeszter tapasztalataiból merítve dolgozták ki az Európa 2020 stratégia célkitűzéseinek elérése érdekében, olyan alapot teremtve, amelyre a jövőbeli szakpolitikák uniós és nemzeti szinten egyaránt építhetnek.

Ebben a közleményben a Bizottság bemutatta az Európa 2020 stratégia keretében eddig lezajlott fejleményekről készített elemzését. Ez az időszak sok tekintetben az elkövetkező évek során várhatóan jelentkező eredmények megalapozásáról szólt. A Bizottság törekedett rá, hogy rámutasson a válságnak az elvárt eredményekre gyakorolt hatására is.

A Bizottság a jelen szakaszban nem vont le szakpolitikai következtetéseket, és szakpolitikai javaslatokkal sem állt elő. Tekintettel arra a roppant változásra, amelyen az EU, valamint tagállamai, városai és régiói a válság következtében végigmentek, a Bizottság szükségesnek ítéli egy uniós szintű, valamennyi érintett szereplőre kiterjedő konzultáció indítását a válság tanulságairól és azokról a fő tényezőkről, amelyek mentén ki kellene alakítani az EU válság utáni növekedési stratégiájának következő állomásait. A Bizottság az e közleményben közzétett elemzés alapján nyilvános konzultációt fog folytatni, és minden érdekelt felet felkér véleménye megosztására. A konzultációt követően, 2015 elején a Bizottság javaslatokat fog előterjeszteni a stratégia érvényesítésére vonatkozóan.