



V Bruseli 5. 3. 2014
COM(2014) 130 final

**OZNÁMENIE KOMISIE EURÓPSKEMU PARLAMENTU, RADE, EURÓPSKEMU
HOSPODÁRSKEMU A SOCIÁLNEMU VÝBORU A VÝBORU REGIÓNOV**

**Zhodnotenie vykonávania stratégie Európa 2020 na zabezpečenie inteligentného,
udržateľného a inkluzívneho rastu**

**OZNÁMENIE KOMISIE EURÓPSKEMU PARLAMENTU, RADE,
EURÓPSKEMU HOSPODÁRSKEMU A SOCIÁLNEMU VÝBORU A
VÝBORU REGIÓNOV**

**Zhodnotenie vykonávania stratégie Európa 2020 na zabezpečenie inteligentného,
udržateľného a inkluzívneho rastu**

Úvod¹

Komisia navrhla začiatkom roku 2010 stratégiu Európa 2020, ktorá bola iniciovaná ako stratégia EÚ na zabezpečenie inteligentného, udržateľného a inkluzívneho rastu². Cieľom bolo zlepšiť konkurencieschopnosť EÚ a zároveň zachovať jej model sociálneho trhového hospodárstva a výrazne zefektívniť využívanie zdrojov. Stratégia Európa 2020 mala v začiatkoch priekopnícku úlohu, lebo presadzovala model rastu, v ktorom ide o viac než len jednoduché zvýšenie HDP. V súčasnosti sa už mnohé orgány zasadujú o inteligentný, udržateľný a inkluzívny rast, ktorý je kľúčovým prvkom hospodárskeho rozvoja.

Stratégia Európa 2020 bola iniciovaná na pozadí nižších úrovní rastu a produktivity, než sa dosahujú v iných rozvinutých krajinách, a rýchlo sa zhoršujúceho hospodárskeho a sociálneho prostredia po najhoršej globálnej finančnej kríze, ktorej EÚ musela doteraz čeliť. Opierala sa o skúsenosti s lisabonskou stratégiou pre rast a zamestnanosť, ktorá sa začala vykonávať v roku 2000, bola predĺžená v roku 2005 a vykonávala sa až do roku 2010. Už v zakladajúcom dokumente bolo jasne uvedené, že „krátkodobou prioritou je úspešne sa vymaniť z krízy“, ale že na to, „aby sme dosiahli udržateľnú budúcnosť“, EÚ potrebuje „vyriešiť svoje štrukturálne nedostatky“ a už teraz sa pozeráť „ďalej, za krátkodobý horizont“. Ambíciou bolo, „aby sme z krízy vyšli posilnení“ a vytvorili z EÚ „inteligentné, udržateľné a inkluzívne hospodárstvo, ktoré nám zabezpečí vysokú mieru zamestnanosti, produktivity a sociálnej súdržnosti“³.

Stratégia bola koncipovaná ako partnerstvo medzi EÚ a jej členskými štátmi, so súborom cieľov zameraných na priority inteligentného, udržateľného a inkluzívneho rastu, a ako systém zameraný na dosahovanie výsledkov. Stanovilo sa v nej päť vzájomne prepojených hlavných cieľov, ktoré má EÚ dosiahnuť do roku 2020 v oblasti zamestnanosti, výskumu a vývoja (VaV), zmeny klímy a energetiky, vzdelávania a boja proti chudobe a sociálnemu vylúčeniu. Tieto ciele sa nepovažovali za vyčerpávajúce, ale skôr za príklady typu dynamických zmien, ktoré sa presadzujú v stratégii.

V záujme urýchlenia pokroku na úrovni EÚ stanovila Komisia sedem hlavných iniciatív⁴, ktoré zahŕňajú osobitné pracovné programy v oblastiach, ktoré boli identifikované ako dôležité hybné sily rastu. Stratégia navyše poslúžila ako referenčný rámec pre opatrenia na úrovni EÚ v oblasti jednotného trhu, rozpočtu EÚ na roky 2014 – 2020 a vonkajšej politiky EÚ.

¹ Pokiaľ nie je uvedené inak, zdrojom údajov citovaných v tomto oznámení je Eurostat, ktorý je štatistickým úradom EÚ, a priemerné hodnoty za EÚ sa vzťahujú na EÚ-28.

² Oznámenie Komisie KOM(2010) 2020 z 3. marca 2010. Celková stratégia a jej ciele boli prerokované v Európskom parlamente a schválené na zasadnutiach Európskej rady v marci a júni 2010. Viac informácií možno nájsť na tejto stránke: http://ec.europa.eu/europe2020/index_sk.htm.

³ KOM(2010) 2020 z 3. marca 2010.

⁴ „Digitálna agenda pre Európu“, „Inovácia v Únii“, „Mládež v pohybe“, „Európa efektívne využívajúca zdroje“, „Priemyselná politika vo veku globalizácie“, „Program pre nové zručnosti a nové pracovné miesta“, „Európska platforma proti chudobe“.

Každé preskúmanie stratégie Európa 2020 musí zohľadniť finančnú a hospodársku krízu uplynulých rokov a reakciu EÚ na ňu (pozri rámček 1). Ako sa kríza šírila a nadobúdala nové formy, osobitnou výzvou pre EÚ bolo prelomiť začarovaný kruh medzi zvyšujúcou sa úrovňou štátneho dlhu, nákazlivou finančnou nestabilitou a nízkym, ba dokonca negatívnym rastom. Táto situácia si vyžadovala jednak krátkodobé a jednak systémové opatrenia, najmä v eurozóne, akým je napríklad zavedenie možnosti poskytovať úvery pre krajiny vo finančnej tiesni a zavedenie prísnejších pravidiel pre správu hospodárskych záležitostí, ako aj posilnený finančný dohľad a reguláciu.

Rámček 1. Opatrenia EÚ na prekonanie finančnej a hospodárskej krízy v rokoch 2008 – 2013

Komisia začala v novembri 2008 s vykonávaním európskeho plánu na oživenie hospodárstva s cieľom zvýšiť investície do infraštruktúry a ostatných kľúčových sektorov, pričom navrhla, aby členské štáty koordinovali svoje národné rozpočtové balíky stimulačných opatrení. Celkový objem balíka predstavoval približne 200 mld. EUR, resp. 1,5 % HDP EÚ. Pravidlá štátnej pomoci a pravidlá používania finančných prostriedkov EÚ sa takisto upravili tak, aby uľahčovali mobilizáciu verejných prostriedkov.

Keďže oživenie bolo krátkodobé a šírilo sa riziko vyšších štátnych dlhov a finančnej a hospodárskej krízy, bolo prijatých niekoľko rozhodnutí, okrem iného:

- Bol vytvorený mechanizmus na riešenie krízy s cieľom znížiť riziko nákazy a finančnej nestability vo všetkých členských štátoch. V máji 2010 boli vytvorené tieto dva dočasné mechanizmy na riešenie krízy: európsky finančný stabilizačný mechanizmus (EFSM) a Európsky nástroj finančnej stability (ENFS). V roku 2012 sa členské štáty eurozóny rozhodli vytvoriť trvalý mechanizmus na riešenie krízy – Európsky mechanizmus pre stabilitu (EMS) – s finančnou kapacitou vo výške 500 mld. EUR, ktorý bol zriadený v októbri 2013. Krajínám vo finančných ťažkostiach boli poskytnuté úvery.
- EÚ začala uskutočňovať ambicióznú a zásadnú reformu svojho finančného systému. Sprísnila dohľad nad finančnými trhmi tým, že vytvorila európsky systém orgánov finančného dohľadu, ktorý pozostáva z troch sektorových európskych orgánov dohľadu a aktéra makroprudenciálneho dohľadu, ktorým je Európsky výbor pre systémové riziká. Podnikli sa aj veľké kroky smerom k „bankovej únii“ pozostávajúcej z jediného centralizovaného mechanizmu dohľadu nad bankami, ktorý nadobudne účinnosť v novembri 2014, a z dohody o spôsoboch reštrukturalizácie a riešenia upadajúcich bánk.
- Správa hospodárskych záležitostí v EÚ bola výrazne posilnená plným začlenením rôznych zložiek hospodárskeho a rozpočtového dohľadu do európskeho semestra pre koordináciu hospodárskych politík. V roku 2011 sa balíkom právnych predpisov⁵ zaviedol nový postup pri makroekonomickej nerovnováhe na prevenciu a nápravu ekonomických nerovnováh. Takisto bol posilnený Pakt stability a rastu. V máji 2013 nadobudol účinnosť doplnkový súbor nariadení⁶ a pre Komisiu sa ním okrem iného zabezpečila právomoc preskúmať návrhy rozpočtových plánov členských štátov eurozóny. V Zmluve o stabilite, koordinácii a správe v hospodárskej a menovej únii (HMÚ) sa signatárske členské štáty eurozóny (a niektoré členské

⁵ Ú. v. EÚ L 306, 23.11.2011.

⁶ Ú. v. EÚ L 140, 27.5.2013.

štáty, ktoré nie sú členom eurozóny) zaviazali začleniť hlavné zásady Paktu stability a rastu do svojho vnútroštátneho právneho poriadku. V decembri 2013 Rada schválila novú hodnotiacu tabuľku kľúčových ukazovateľov v oblasti zamestnanosti a sociálnych záležitostí, ktorá bola začlenená do spoločnej správy o zamestnanosti.

Kríza s rozsahom tej, ktorá prevládala v posledných rokoch, si vyžadovala okamžitú a silnú politickú reakciu, ktorá by doplnila dlhodobé ciele stratégie Európa 2020. Komisia vo svojich ročných prieskumoch rastu, v ktorých stanovuje priority na nadchádzajúci rok pre celú EÚ, ako aj pri predkladaní zacielených legislatívnych návrhov a vydávaní odporúčaní pre jednotlivé krajiny presadzuje zmes opatrení na stabilizáciu finančného sektora v kombinácii so stratégiami na prekonanie krízy, s úsilím o fiškálnu konsolidáciu a so štrukturálnymi reformami prispôbenými osobitostiam jednotlivých krajín a s ohľadom na vzájomnú závislosť hospodárstiev členských štátov EÚ.

Na účely monitorovania a rýchlejšieho vykonávania stratégie Európa 2020 boli členské štáty vyzvané, aby si stanovili vlastné ciele a aby v rámci svojich národných programov reforiem uviedli podrobné opatrenia. Tieto programy sa každoročne skúmajú na úrovni EÚ v rámci európskeho semestra pre koordináciu hospodárskych politík. Prvý európsky semester, koncipovaný ako spôsob posilnenia správy hospodárskych záležitostí EÚ, bol iniciovaný začiatkom roku 2011, pričom sa rýchlo etabloval ako nový ročný politický cyklus hospodárskeho riadenia a monitorovania na úrovni EÚ (pozri ďalej v texte a prílohu 1). So zreteľom na partnerský prístup prebieha pravidelný dialóg s Európskym parlamentom a rôznymi zloženiami Rady.

Štyri roky od začatia vykonávania stratégie Európa 2020 je účelom tohto oznámenia toto vykonávanie zhodnotiť⁷. Očakáva sa, že Európska rada túto záležitosť prvýkrát prerokuje na svojom zasadnutí v marci 2014, po ktorom Komisia začne verejnú konzultáciu s cieľom zhromaždiť názory všetkých zainteresovaných strán, aby jej pomohli vypracovať stratégiu na obdobie rokov 2015 – 2020.

1. AKÉ JE POSTAVENIE EURÓPY PO ŠTYROCH ROKOCH?

V roku 2009 utrzilo európske hospodárstvo bezprecedentný úder: pokles HDP o 4,5 %. Dočasné pozastavenie hospodárskeho poklesu v roku 2010 bolo krátke a negatívne trendy pokračovali v roku 2011 aj 2012. Postupné oživenie sa začalo v roku 2013 a očakáva sa, že bude pokračovať, pričom sa predpokladá, že reálny HDP v EÚ opäť vzrastie v roku 2014 o 1,5 % a v roku 2015 o 2,0 %⁸. Priemer EÚ vyjadruje rozmanité dráhy rastu a veľmi rozdielne skúsenosti členských štátov počas krízy, pričom niektoré krajiny boli krízou ťažko zasiahnuté, zatiaľ čo iným sa v priebehu času darilo lepšie.

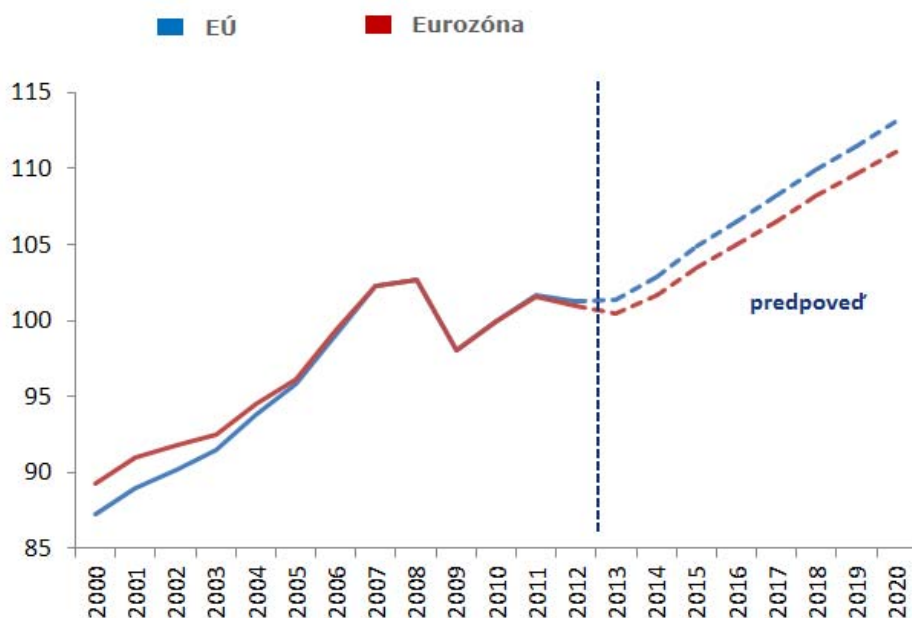
Keď sa v roku 2010 začínala vykonávať stratégia Európa 2020, rozsah a dĺžka krízy boli ešte stále do veľkej miery neznáme. Na ďalšie desaťročie sa odhadovali rôzne

⁷ Podrobnejšie informácie o cieľoch stratégie Európa 2020 a hlavných iniciatívach sú uvedené v prílohe.

⁸ Najaktuálnejšie a podrobnejšie údaje možno nájsť v zimnej hospodárskej prognóze Komisie 2014, European Economy 2/2014.

scenáre, od návratu k „silnému“ rastu cez „pomalšie“ oživenie až po riziko „stratenej dekády“. Veľa záviselo od schopnosti EÚ rýchlo a výrazne sa vymaniť z recesie z roku 2009⁹.

Graf 1. Úroveň reálneho HDP EÚ a eurozóny v rokoch 2000 – 2020 (index 2010 = 100)



Po štyroch rokoch je zrejmé, že pravdepodobná dráha rastu v EÚ v období rokov 2010 – 2020 je bližšie k druhému scenáru (t. j. približne 1,3 % ročne). Ako naznačuje graf 1, očakáva sa, že hospodársky výkon v EÚ sa v roku 2014 dostane na rovnakú úroveň ako v roku 2008, pričom straty z poklesu už kompenzuje prebiehajúce oživenie. Dôsledky krízy sú však okamžité a zároveň dlhodobé: v Európe už zapríčinila stratu na bohatstve a takisto naštrbila jej potenciál na rast v budúcnosti, keďže sa prišlo o pracovné miesta, podniky a know-how.

Podľa posledných prognóz¹⁰ by ročný rast HDP EÚ mohol v období rokov 2014 – 2020 dosiahnuť úroveň 1,6 % v porovnaní s 2,3 % v rokoch 2001 – 2007 (pred krízou). Vyjadrený ako HDP na obyvateľa by sa priemerný ročný rast v EÚ v období rokov 2014 – 2020 teda pohyboval na úrovni 0,9 % v porovnaní s 1,8 % v rokoch 2001 – 2007.

Prvým zásadným krokom pri navrhovaní pokrizovej stratégie rastu pre EÚ je jasne pochopiť všetky dôsledky krízy a spoločne vyhodnotiť situáciu, v ktorej sa Európa

⁹ Pozri prezentáciu J. M. Barrosa z neformálneho zasadnutia Európskej rady, ktoré sa konalo 11. februára 2010, dostupnú na webovej stránke: http://ec.europa.eu/europe2020/documents/documents-and-reports/subject/europe-2020-presentations/index_en.htm#top.

¹⁰ Najaktuálnejšie a podrobnejšie údaje možno nájsť v zimnej hospodárskej prognóze Komisie 2014, European Economy 2/2014.

nachádza. Pri tom je takisto dôležité si uvedomiť, že úsilie o návrat k „modelu“ rastu z predchádzajúceho desaťročia by bolo iluzórne i škodlivé: fiškálne nerovnováhy, bubliny na realitnom trhu, prehĺbovanie sociálnych nerovností, nedostatočná podnikavosť a inovácie, nefunkčné finančné systémy, rastúca závislosť na energii, početné tlaky na využívanie zdrojov a životné prostredie, prudký nárast nezamestnanosti, nedostatky v systémoch vzdelávania a odbornej prípravy, nevykonné verejné správy – toto všetko boli problémy, ktoré sa v minulosti zaznamenali, avšak nevyriešili. Prispeli ku kolapsu niektorých častí našich hospodárstiev, keď kríza naplno udrela.

Popri údajoch o HDP je tiež nevyhnutné preskúmať a niekedy znovu objaviť základné trendy a štrukturálne zmeny, ktoré určujú schopnosť Európy rásť. Z tohto dôvodu je takisto mimoriadne dôležité pochopiť a stimulovať faktory, ktoré sú hnacou silou pokroku v plnení cieľov stratégie Európa 2020.

1.1. Dôsledky krízy

Ide o udržateľnosť verejných a súkromných financií

Deficity verejných financií dosiahli v EÚ v roku 2010 úroveň v priemere 6,5 % HDP a očakáva sa, že v roku 2015 sa znížia na 2,7 %¹¹. Uvedené odzrkadľuje rozsiahle úsilie, ktoré sa vynaložilo vo viacerých členských štátoch, najmä v rokoch 2011 a 2012, na obnovenie udržateľnosti ich verejných financií¹². Vzhľadom na akumuláciu deficitov a spomalenie rastu však miery štátneho dlhu výrazne vzrástli, a to z úrovne v priemere 60 % HDP pred krízou na 80 % v roku 2010 a podľa prognóz dosiahnu v roku 2015 úroveň 89,5 %¹³. V situácii, keď sa obnovuje rast a deficity sa znižujú, sa očakáva, že hrubý dlh verejnej správy začne klesať od roku 2015. Zlepšovanie kvality verejných výdavkov, kladenie väčšieho dôrazu na efektívnosť verejných správ a prispôbenie daňových systémov rastu, aj prostredníctvom ďalšieho presunu daňového zaťaženia z práce na daňové základy spojené so spotrebou, majetkom a znečistením, budú zohrávať čoraz dôležitejšiu úlohu pri zabezpečovaní a formovaní budúcnosti rastu a sociálnych modelov Európy.

Úrovně súkromného dlhu – domácností a podnikov – boli pred krízou v niektorých krajinách obzvlášť vysoké a v jej dôsledku sa ešte viac zvýšili. Zníženie finančných rizík je prioritou pre mnohé súkromné subjekty. Môže to mať ale negatívny vedľajší účinok v podobe spomalenia rastu na určitý čas v budúcnosti, najmä v kontexte nízkeho rastu a nízkej inflácie.

Aj napriek určitej stabilizácii vo finančnom sektore prístup k financovaniu zostáva v niektorých častiach EÚ obmedzený

Celková situácia na finančných trhoch ukázala povzbudivý vývoj v posledných mesiacoch, stále je však potrebné, aby sa pretavil aj do reálneho hospodárstva, pričom vo finančnom sektore naďalej pretrváva určitá nestabilita. Po 24 po sebe

¹¹ Najaktuálnejšie a podrobnejšie údaje možno nájsť v zimnej hospodárskej prognóze Komisie 2014, European Economy 2/2014.

¹² COM(2013) 800.

¹³ Najaktuálnejšie a podrobnejšie údaje možno nájsť v zimnej hospodárskej prognóze Komisie 2014, European Economy 2/2014.

nasledujúcich štvrtrokoch sprísňovania podmienok od roku 2008 zaznamenali bankové úvery pre malé a stredné podniky (MSP) v prvom štvrtroku 2014 určité prvé znaky uvoľnenia podmienok¹⁴. Prístup k financovaniu však naďalej zostáva znepokojivý vo veľkých častiach EÚ, pričom sa v jednotlivých členských štátoch líši, čo poukazuje na problém s roztrieštenosťou trhu.

Zvyšujúca sa úroveň nezamestnanosti a chudoby

V dôsledku krízy sa nezamestnanosť v Európe prudko zvýšila zo 7,1 % v roku 2008 na zatiaľ najvyššiu úroveň 10,9 % v roku 2013. Vzhľadom na časový odstup medzi oživením a čistou tvorbou pracovných miest sa očakáva, že miera nezamestnanosti začne klesať v blízkej budúcnosti len pomaly (10,4 % v roku 2015¹⁵).

Táto situácia sa v priebehu času ešte viac udomácnila. Dlhodobá nezamestnanosť – t. j. percento ekonomicky aktívneho obyvateľstva, ktoré je nezamestnané viac ako rok – sa v období rokov 2008 – 2012 zvýšila o 2,1 percentuálneho bodu (z 2,6 % na 4,7 %). Táto skutočnosť môže poukazovať na zvýšenie úrovne štrukturálnej nezamestnanosti, čo má ďalekosiahle následky pre pracovnú silu a potenciál hospodárstva na rast, ako aj pre politickú a sociálnu štruktúru EÚ – najmä pokiaľ ide o zvyšujúcu sa úroveň chudoby a sociálneho vylúčenia (pozri ďalej v texte).

Situácia sa v jednotlivých krajinách a regiónoch výrazne odlišuje, pričom miera nezamestnanosti sa v roku 2013 pohybovala v rozmedzí od 5 % v Rakúsku do 27,6 % v Grécku. Dotknuté sú všetky vekové skupiny, ale situácia je obzvlášť ťažká pre osoby staršie ako 55 rokov a mladých ľudí, u ktorých miera nezamestnanosti, t. j. percento nezamestnaných mladých ľudí vo veku 15 – 24 rokov, dosiahla v EÚ v roku 2013 úroveň v priemere 23,3 %, pričom v Grécku to bolo až 59,2 % a v Španielsku 55,7 %. Ďalším veľkým zdrojom obáv je čoraz vyšší podiel mladých ľudí, ktorí nie sú zamestnaní, neštudujú, ani sa nezúčastňujú na odbornej príprave, ktorý bol v roku 2012 na úrovni 13,2 %.

Rôzne situácie v EÚ

Aj keď výrazné rozdiely existovali v rámci EÚ už pred krízou, jej intenzita odhalila súbor nerovnováh nahromadených v priebehu rokov. Kríza znásobila rastúce rozdiely medzi jednotlivými členskými štátmi a často aj v samotných členských štátoch. Rozlíšiť cyklické a štrukturálne trendy je obzvlášť ťažké v čase extrémnych nepriaznivých okolností, pričom existuje riziko, že viaceré účinky krízy budú dlhodobé. Jedným z nich je rozmanitejšia EÚ, pokiaľ ide o hospodársku situáciu a výkonnosť. Táto rozmanitosť je zrejmä aj pri skúmaní pokroku v plnení cieľov stratégie Európa 2020.

1.2. Dlhodobé trendy, ktoré ovplyvňujú rast

Keď sa začala vykonávať stratégia Európa 2020, myslelo sa na dlhodobé výzvy, ktorým EÚ čelí. Niektoré z týchto výziev boli počas krízy dôrazne vyzdvihnuté, iné

¹⁴ Európska centrálna banka, Prieskum bankových úverov, január 2014.

¹⁵ Najaktuálnejšie a podrobnejšie údaje možno nájsť v zimnej hospodárskej prognóze Komisie 2014, European Economy 2/2014.

boli niekedy opomenuté vzhľadom na mnohé iné naliehavé otázky, ktoré sa nachádzali na poprednom mieste politického programu. Väčšina výziev, ktoré boli v roku 2010 identifikované, pretrváva a niektoré z nich sa dokonca zintenzívnili.

Spoločenské zmeny

Európsku spoločnosť transformujú domáce i globálne sily, ktorým sa každý prispôsobuje: nové formy mestského a vidieckeho životného štýlu, nové modely spotreby a mobility, nové a rôznorodejšie rodinné prostredie, rastúca prítomnosť technológií v každodennom živote atď. Najmä dva trendy budú formovať stratégiu Európa 2020.

Po prvé, starnutie európskej populácie vytvára nový kontext s príležitosťami i výzvami. Starnutie je postupný, avšak veľmi zreteľný proces: vekový medián v Európe, t. j. vek, ktorý rozdeľuje populáciu na dve polovice, sa zvýšil z hodnoty 35,7 rokov v roku 1992 na 41,5 v roku 2012 a do roku 2050 by mohol dosiahnuť hodnotu 52,3. Očakáva sa, že počet obyvateľov vo veku 65 a viac rokov bude v EÚ v roku 2050 v porovnaní s rokom 1990 dvojnásobný.

Starnutie má ďalekosiahle dôsledky pre európsku spoločnosť i hospodárstvo. Vzhľadom na demografický vývoj čistá migrácia je a bude potrebná. Čistá migrácia od roku 1992 prevyšuje prirodzený prírastok obyvateľstva (rozdiel medzi narodeniami a úmrtiami) a v súčasnosti tvorí dve tretiny prírastku obyvateľstva Európy. Očakáva sa, že ekonomická závislosť – podiel medzi počtom osôb, ktoré nie sú zamestnané, a počtom osôb, ktoré zamestnané sú – vzrastie z hodnoty 1,32 v roku 2010 na 1,47 v roku 2030, pričom podiel obyvateľstva v dôchodkovom veku vytvára bezprecedentné výzvy v oblasti sociálnej primeranosti a finančnej udržateľnosti systémov sociálneho zabezpečenia. Populácia v produktívnom veku bude klesať a čoraz viac pozostávať zo starších pracovníkov. To obmedzí potenciál rastu Európy, pokiaľ EÚ nedokáže zabezpečiť zamestnanie pre viac ľudí a to, aby pracovali produktívnejšie a dlhšie, v súlade so zvýšením strednej dĺžky života a rokov zdravého života.

Po druhé, kríza upozornila na dlhodobý problém, ktorým je efektívnosť a spravodlivosť vyprodukovaného bohatstva a jeho rozdelenia prostredníctvom rastu. Zatiaľ čo HDP a bohatstvo sa naďalej celkovo zvyšovali, v Európe – ako aj v iných rozvinutých krajinách – od polovice 80. rokov 20. storočia narastala nerovnosť. V EÚ existujú v súčasnosti veľké nerovnosti v rozdelení príjmov: v roku 2012 zarobilo horných 20 % obyvateľstva v priemere 5,1-krát viac než dolných 20 %. Tento podiel sa v celej EÚ značne líši: v Slovinsku dosahuje hodnotu 3,4 a v Českej republike 3,5; v Grécku, Rumunsku, Lotyšsku a Bulharsku dosahuje hodnotu viac ako 6 a v Španielsku dosahuje najvyššiu hodnotu 7,2. Predpokladá sa, že kríza viedla k ďalšiemu nárastu nerovnosti a ešte väčšiemu obmedzeniu systémov prerozdelenia. Otázka spravodlivého prerozdelenia zasa zvyšuje ťažkosti s riešením výziev, ktorým čelia európske hospodárstva.

Globalizácia a obchod

EÚ je najväčším svetovým vývozcom a najväčším obchodníkom s tovarom. Je takisto najväčším svetovým obchodníkom so službami, v prípade ktorých ešte má veľký potenciál rastu. Odhaduje sa, že v nadchádzajúcich 10 – 15 rokoch bude 90 % svetového rastu pochádzať z krajín mimo EÚ, a preto je v záujme EÚ, aby

zabezpečila, že jej spoločnosti budú aj naďalej veľmi silnou konkurenciou, budú mať prístup na nové trhy a budú môcť ťažiť z týchto zdrojov rastu.

V prípade globalizácie nejde len o uľahčenie obchodu a výmen. Ide aj o spájanie globálnych hodnotových reťazcov a poskytovanie produktov, služieb a technológií, ktoré by žiadna krajina nemohla produkovať sama. Ide takisto aj o vytváranie podmienok pre vyrovnané partnerstvo a rozvoj medzi krajinami, počnúc susedstvom Európy.

Schopnosť EÚ zapojiť sa do medzinárodnej konkurencie sa začína doma. EÚ vo veľkej miere požíva výhody zo svojho začlenenia do svetového hospodárstva, ktoré je vybudované na jej vlastnom vnútornom trhu: dve tretiny obchodu s tovarom EÚ sa v súčasnosti uskutočňujú v rámci hraníc EÚ. Globálny úspech európskych podnikov v medzinárodnom obchode preto svedčí nielen o vnútroštátnych silných stránkach, ale prostredníctvom cezhraničných hodnotových reťazcov aj o zapojení dodávateľov v iných krajinách EÚ, čo významne prispieva ku konkurencieschopnosti. Okrem toho existujú dôkazy, že MSP, ktoré pôsobia na medzinárodných trhoch, rastú rýchlejšie a sú inovatívnejšie ako tie, ktoré svoju činnosť obmedzujú len na miestne trhy.

EÚ mala počas krízy priamy prospech z obchodu, ktorý bol hnacím motorom rastu, a bola schopná zachovať si silnú pozíciu na svetových trhoch. Očakáva sa, že v roku 2015 hospodárstvo EÚ zaznamená aj napriek veľkej závislosti od dovozu energie prebytok bežného účtu na úrovni približne 1,5 % HDP (upraveného v prípade obchodu v rámci EÚ) v porovnaní s deficitom v roku 2010 na úrovni 0,5 % HDP. Tento trend odráža aj skutočnosť, že mnohým členským štátom sa podarilo znovu získať konkurencieschopnosť a zvýšiť vývoz.

Vývoj produktivity a využívanie informačných a komunikačných technológií (IKT)

Hospodársky rast Európy v posledných tridsiatich rokoch zaostával za inými vyspelými hospodárstvami a mnohé z týchto prehlbujúcich sa rozdielov majú pôvod v nízkom raste produktivity. Produkcia eurozóny dosiahla v roku 1980 úroveň 90 % HDP USA na obyvateľa, ale v súčasnosti predstavuje približne 70 % a v prípade niekoľkých hospodárstiev eurozóny menej ako 60 %¹⁶. Často sa odhaduje, že reformy na trhu s tovarom a službami a na trhu práce, ktoré sú dobre prispôbené potrebám hospodárstva a dobre načasované, majú potenciál viesť k výraznému zvýšeniu produktivity v dlhodobom horizonte. Výhody by boli vyššie v okrajových krajinách, a to z dôvodu väčšieho priestoru na reformy, ale aj pre pozitívny prínos plynúci z jadra eurozóny. Zvyšovanie kvality ľudského kapitálu a výkonnosti výskumu, systémov vzdelávania a odbornej prípravy a ich schopnosti podporovať inováciu je takisto kľúčovým pre stimuláciu produktivity. Starnúca a znižujúca sa populácia Európy v produktívnom veku je dôvodom navyše, aby sa stimulovalo zvýšenie produktivity, ktoré je zdrojom rastu.

Moderné elektronické komunikačné a online služby vrátane elektronickej verejnej správy sú dôležitými hospodárskymi sektormi samé o sebe, ale takisto predstavujú mimoriadne dôležité hybné páky rastu a produktivity v hospodárstve ako celku.

¹⁶ MMF, „Jobs and Growth: supporting European Recovery“ (Pracovné miesta a rast: podpora oživenia Európy), 2014.

Nižšie investície do IKT a ich slabšie používanie v Európe sú zodpovedné za významnú časť rozdielu v produktivite práce medzi EÚ a USA. Investície EÚ do špičkovej komunikačnej infraštruktúry takisto zaostávajú za investíciami jej hlavných konkurentov, predovšetkým v oblasti mobilnej infraštruktúry. Priemerná rýchlosť mobilných dát v EÚ predstavuje iba polovičnú rýchlosť v porovnaní s USA¹⁷ a na Európu pripadá len 6 % celosvetových predplatených mobilných služieb 4G. V Južnej Kórei má optické pripojenie 58 % domácností, ale v Európe iba 5 %. Prístup do sietí novej generácie, ktoré sú schopné zabezpečiť rýchlosť 30 Mbps, má 54 % európskych domácností. V novom, na dátach založenom hospodárstve európske spoločnosti v hodnotovom reťazci takmer chýbajú.

Tlak na zdroje a environmentálne záujmy

Počas dvadsiateho storočia sa využívanie fosílnych palív vo svete zvýšilo o koeficient 12, a to pri získavaní 34-krát väčšieho množstva materiálnych zdrojov. Každý človek spotrebuje v EÚ ročne 15 ton materiálov, pričom vyprodukuje 5 ton odpadu, z ktorého polovica putuje na skládku. Podniky musia čeliť rastúcim cenám nevyhnutných surovín, energie a minerálov, pričom nedostatok bezpečnosti dodávok energie a kolísavosť cien majú na hospodárstvo škodlivý účinok. Ohrozené sú zdroje minerálov, kovov a energie, ako aj populácie rýb, drevo, voda, úrodná pôda, čistý vzduch, biomasa a biodiverzita, rovnako ako aj stabilita klimatického systému. Dopyt po potravinách, krmivách a vlákninách sa môže do roku 2050 zvýšiť o 70 %, hoci 60 % najväčších svetových ekosystémov, ktoré pomáhajú uvedené zdroje produkovať, boli narušené alebo sa využívajú neudržateľným spôsobom¹⁸. V mnohých častiach Európy je naďalej problematická kvalita vody a miera znečistenia ovzdušia. Neudržateľné využívanie pozemkov spotrebuje úrodné pôdy, pričom pokračuje degradácia pôdy, a využívanie ekologickej infraštruktúry naďalej nie je optimálne. Neudržateľné využívanie morí obdobne ohrozuje krehkú rovnováhu morských ekosystémov a vplýva na súvisiace hospodárske činnosti, napríklad rybolov a cestovný ruch.

Náš hospodársky systém stále podporuje neefektívne využívanie zdrojov tým, že ceny niektorých z nich sú stanovené na nižšej úrovni, ako sú skutočné náklady na ne. Svetová obchodná rada pre udržateľný rozvoj odhaduje, že je potrebné do roku 2050 zabezpečiť štvor- až desaťnásobné zvýšenie efektívnosti využívania zdrojov, pričom do roku 2020 je potrebné pristúpiť k výrazným zlepšeniam. Podpora efektívnejšieho využívania zdrojov má pre podniky veľký zmysel a mala by pomôcť zvýšiť ich konkurencieschopnosť a ziskovosť. Takisto môže podnietiť zamestnanosť a hospodársky rast: počas krízy sa opatrenia na zvýšenie efektívnosti využívania energie v odvetví bývania prejavili ako veľmi nápomocné pri stimulácii lokálneho dopytu po miestnych pracovných miestach a generovaní finančných úspor.

¹⁷ „The state of the Internet“ (Stav internetu), Akamai (Q4 2012), Cisco VNI Mobile Forecast (2013).

¹⁸ KOM(2011) 571.

1.3. Pokrok pri dosahovaní cieľov stratégie Európa 2020

Na základe uvedených skutočností bol pokrok pri dosahovaní cieľov stratégie Európa 2020 nevyhnutne zmiešaný (pozri prílohu 2). Kríza mala jasný vplyv, predovšetkým na zamestnanosť a mieru chudoby, a obmedzila pokrok pri dosahovaní ostatných cieľov s výnimkou jej účinku na zníženie emisií skleníkových plynov. Takisto zhoršila rozdiely vo výkonnosti medzi jednotlivými členskými štátmi v niekoľkých oblastiach, ako napríklad v oblasti zamestnanosti a výskumu a vývoja. Pokrok bol takisto ovplyvnený odlišnými mierami politickej reakcie v EÚ.

Aj napriek kríze sa objavili pozitívnejšie štrukturálne trendy, napríklad v úrovniach dosiahnutého vzdelania, budovaní udržateľnejšieho energetického mixu a znižovaní uhlíkovej náročnosti hospodárstva. Relatívna odolnosť miery zamestnanosti počas krízy vo viacerých krajinách, ako aj pokrok dosiahnutý v predchádzajúcom období sa takisto môžu interpretovať ako znak lepšieho výkonu trhu práce v porovnaní s minulosťou.

V nasledujúcej časti je uvedený hlavný vývoj v každej z piatich cieľových oblastí.

Zvýšiť mieru zamestnanosti obyvateľstva vo veku 20 – 64 rokov aspoň na 75 %

Miera zamestnanosti v EÚ dosiahla v roku 2012 úroveň 68,4 % v porovnaní so 68,5 % v roku 2010 a 70,3 % v roku 2008, keď bola doteraz najvyššia. Na základe nedávnych trendov sa očakáva, že sa v roku 2020 zvýši na úroveň približne 72 %. Plnenie vnútroštátnych cieľov by jej úroveň zvýšilo na 74 %, čo je tesne pod cieľom stanoveným na rok 2020.

Národná výkonnosť je veľmi rôznorodá: Švédsko a Nemecko vykazujú vysokú mieru zamestnanosti a približujú sa svojim vnútroštátnym cieľom, zatiaľ čo Španielsko, Grécko, Bulharsko a Maďarsko sú od ich splnenia najďalej. Od roku 2000 zaznamenala výrazný pokrok väčšina krajín, ktoré z hľadiska zamestnanosti dosahujú najlepšie výsledky. Naproti tomu väčšinu členských štátov, ktoré majú v súčasnosti najnižšiu mieru zamestnanosti, zasiahol v období rokov 2000 až 2012 silný pokles zamestnanosti. Situácia v oblasti zamestnanosti sa tiež veľmi líši v jednotlivých regiónoch a poukazuje na nesúlad a realitu obmedzenej geografickej mobility v rámci EÚ. Počas krízy pristúpili mnohé členské štáty k reformám trhu práce, vďaka ktorým budú tieto trhy v budúcnosti odolnejšie, hoci dosiahnutie výsledkov si vyžiada čas.

Na to, aby sa splnil cieľ na úrovni 75 %, je potrebných približne 16 miliónov ďalších zamestnaných mužov a žien. Pracovať bude môcť veľa mladých ľudí a vzdelaných ľudí. Napredovanie pri dosahovaní cieľa si však takisto vyžaduje, aby sa využila potenciálna pracovná sila, ktorá z veľkej časti pozostáva zo žien, starších osôb, ako aj z doteraz neaktívnych dospelých vrátane migrantov. Dve posledné uvedené skupiny sú zvyčajne menej vzdelané ako zvyšok pracovnej sily. Znamená to, že ich aktivácia môže byť zložitá, ako aj to, že sa pravdepodobne zaradia medzi menej kvalifikovaných zamestnancov, a to aj napriek dôkazom, ktoré naznačujú, že dopyt sa v budúcnosti zameria skôr na vysoko kvalifikovanú než nízko kvalifikovanú prácu. Aktívne politiky trhu práce v spojení so stratégiami celoživotného vzdelávania a politikami komplexnej integrácie preto zostávajú nevyhnutnými prvkami na dosiahnutie cieľov v oblasti zamestnanosti.

Zvýšiť súhrnný objem verejných a súkromných investícií do výskumu a vývoja na 3 % HDP

Pri úrovni 2,06 % v roku 2012 a obmedzenom pokroku sa cieľ 3 % do roku 2020 pravdepodobne nedosiahne. Podľa prognóz by sa investície do výskumu a vývoja mali do roku 2020 zvýšiť na 2,2 %. Ak sa členským štátom podarí splniť svoje vnútroštátne ciele, tento podiel by mohol dosiahnuť úroveň 2,6 %.

Od roku 2000 zvýšila objem verejných a súkromných investícií do výskumu a vývoja väčšina členských štátov (s výnimkou niektorých krajín, ako napr. Chorvátska, Luxemburska, Spojeného kráľovstva a Švédska). Najrýchlejší rast od roku 2000 do roku 2012 zaznamenalo Estónsko, ktoré sa v tejto oblasti v súčasnosti pohybuje nad priemerom EÚ.

Znížiť emisie skleníkových plynov aspoň o 20 % v porovnaní s úrovňami z roku 1990, zvýšiť podiel energie z obnoviteľných zdrojov na konečnej spotrebe energie na 20 % a smerovať k tomu, aby sa energetická efektívnosť zvýšila o 20 %

Tieto ciele by sa do roku 2020 mohlo podariť splniť a pokrok v tejto oblasti je už zreteľný:

- EÚ už do roku 2012 dosiahla 18 % zníženie emisií skleníkových plynov. Súčasná politika v oblasti klímy a energetiky dosiahli pokrok a na znížení emisií malo takisto významný vplyv spomalenie hospodárskeho rastu. Vzhľadom na súčasné oživenie a v dôsledku štrukturálnych zlepšení sa do roku 2020 môže očakávať ďalší pokrok, ktorý by mohol priniesť zníženie emisií skleníkových plynov v porovnaní s rokom 1990 o 24 %, čím sa cieľ presiahne¹⁹. Podľa vnútroštátnych prognóz by na splnenie národných cieľov do roku 2020 neboli dostatočné existujúce politiky v 13 členských štátoch.
- Z úrovne 7,5 % v roku 2000²⁰ sa podiel energie z obnoviteľných zdrojov už v roku 2012²¹ vyšplhal na úroveň 14,4 %. Cieľ dosiahnuť do roku 2020 úroveň 20 % sa zdá dosiahnuteľný a môže byť prekročený (približne 21 %). Tento pokrok znamená, že EÚ je svetovým lídrom v oblasti celkových investícií do obnoviteľných zdrojov energie. EÚ napríklad nainštalovala do konca roku 2012 približne 44 % svetovej elektrickej energie z obnoviteľných zdrojov (s výnimkou vodnej energie).
- Spotreba primárnej energie poklesla medzi rokom 2006, keď dosahovala najvyššiu úroveň, a rokom 2012 približne o 8 %. Aby sa cieľ podarilo dosiahnuť, do roku 2020 je potrebné ďalšie zníženie o 6,3 %. Veľkú časť zníženia spotreby možno pripísať spomaleniu hospodárskeho rastu a oživenie by teda mohlo obmedziť napredovanie v dosahovaní cieľa. Prebiehajú však aj niektoré štrukturálne posuny: energetická náročnosť hospodárstva EÚ sa v rokoch 1995 až 2011 znížila o 24 %, pričom zlepšenie v priemysle dosiahlo úroveň 30 %.

¹⁹ V januári 2014 Komisia spustila rámec pre politiky v oblasti energetiky a klímy do roku 2030. Zníženie emisií skleníkových plynov o 40 % pod úroveň z roku 1990, cieľ v oblasti energie z obnoviteľných zdrojov na úrovni aspoň 27 % záväzný pre celú EÚ a obnovené ambície politik v oblasti energetickej efektívnosti patria medzi hlavné ciele nového rámca – COM(2014) 15.

²⁰ Štúdiá, ktorú si objednala Európska komisia.

²¹ EurObserv'ER.

Bez ohľadu na krátkodobý vplyv krízy sa EÚ celkovo darí oddeliť rast hospodárskych činností od emisií skleníkových plynov – v rokoch 1990 až 2012 vzrástlo HDP EÚ o 45 % a emisie klesli o 18 %.

Znížiť mieru predčasného ukončenia školskej dochádzky na menej ako 10 % a zvýšiť podiel obyvateľov vo veku 30 – 34 rokov, ktorí majú ukončené terciárne vzdelanie, aspoň na 40 %

Tieto ciele by sa do roku 2020 mohlo podariť splniť:

- Podiel ľudí, ktorí predčasne ukončili školskú dochádzku, sa znížil z 15,7 % v roku 2005 na 12,7 % v roku 2012, pričom polovica členských štátov už svoj cieľ dosiahla alebo sa k nemu približuje. Aj keď možno časť tohto zníženia pripísať náročnejšiemu pracovnému prostrediu, takisto existujú dôkazy o štrukturálnych zlepšeniach, pričom sa očakáva, že tento trend bude pokračovať, hoci pomalším tempom.
- Podiel mladých ľudí, ktorí majú ukončené terciárne vzdelanie, sa zvýšil z 27,9 % v roku 2005 na 35,7 % v roku 2012. Hoci sa situácia medzi jednotlivými krajinami môže líšiť, tento trend sa takisto považuje za štrukturálny a cieľ na rok 2020 sa pravdepodobne dosiahne.

Vymaniť aspoň 20 miliónov ľudí spod rizika chudoby a sociálneho vylúčenia

Počet ľudí vystavených riziku chudoby a sociálneho vylúčenia v EÚ (vrátane ľudí, ktorým hrozí finančná chudoba, ktorí trpia materiálnou depriváciou alebo ktorí žijú v domácnosti bez zamestnaných osôb) sa zvýšil zo 114 miliónov v roku 2009²² na 124 miliónov v roku 2012.

EÚ sa týmto od svojho cieľa (ktorým je počet 96,4 milióna osôb do roku 2020) ešte viac vzdialila a neexistuje žiaden náznak rýchlej nápravy tejto situácie – počet osôb vystavených riziku chudoby sa v roku 2020 možno bude pohybovať na úrovni takmer 100 miliónov. Situácia je mimoriadne ťažká v niektorých členských štátoch a je výsledkom väčšieho počtu osôb trpiacich závažnou materiálnou depriváciou a osôb, ktoré žijú v domácnostiach bez zamestnaných osôb. Kríza preukázala, že sú potrebné účinné systémy sociálnej ochrany.

2. BOLA STRATÉGIA EURÓPA 2020 ÚSPEŠNÁ?

Či a do akej miery zohrala stratégia Európa 2020 úlohu v uvedených trendoch je predmetom kontroly. Verejná konzultácia naplánovaná neskôr v tomto roku bude dôležitá na zhromaždenie dôkazov a zabezpečenie vstupov pre proces preskúmania. Napriek tomu je možné vziať si niektoré z doterajších ponaučení v súvislosti s hlavnými prvkami stratégie.

²² Údaje za EÚ-27.

2.1. Úloha cieľov

Päť hlavných cieľov stanovených v roku 2010 bolo predložených ako ambiciózne, zato dosiahnuteľné ciele politiky EÚ. Pri sledovaní trendov v jednotlivých členských štátoch sú takisto nápomocné ukazovatele. Nad rámec toho, čo je možné vyčíslieť, prispievajú tiež k zmene kvality a charakteru modelu rastu Európy. Ako už bolo uvedené vyššie, doteraz sa dosiahol zmiešaný pokrok.

Používanie cieľov a ukazovateľov je pravidelne predmetom diskusií na úrovni EÚ. Nedávno sa mu dostalo osobitnej pozornosti v kontexte prác na posilňovaní správy hospodárskych záležitostí EÚ a prehlbovaní hospodárskej a menovej únie (HMÚ). Komisia podala správy o širokej škále ukazovateľov, ktoré sa využívajú a sú k dispozícii na úrovni EÚ.

Hlavné ciele stratégie Európa 2020 majú niekoľko vnútorných obmedzení:

- Zoznam cieľov nie je vyčerpávajúci. Na úrovni EÚ existujú mnohé kvantifikované ciele a ukazovatele na účely monitorovania výkonu v čase, medzi krajinami a medzi jednotlivými oblasťami politiky. Z najviac pripomienkovaných ukazovateľov sa niektoré kľúčové ukazovatele používajú na hodnotenie verejných financií v rámci Paktu stability a rastu. Ako súčasť nového postupu EÚ pri makroekonomickej nerovnováhe bola popri novej hodnotiacej tabuľke kľúčových ukazovateľov v oblasti zamestnanosti a sociálnych záležitostí vypracovaná aj nová hodnotiacia tabuľka na podporu prevencie a nápravy makroekonomickej nerovnováhy. V niekoľkých oblastiach politiky existujú aj ďalšie ciele, na ktorých sa v priebehu rokov dohodli rôzne zloženia Rady, napríklad v prípade pokrytia širokopásmovým internetom v kontexte hlavnej iniciatívy „Digitálna agenda pre Európu“. Preto existuje tendencia navrhovať, aby sa niektoré ukazovatele časom doplnili alebo nahradili, ale výzvou – tak, ako to bolo v prípade lisabonskej stratégie – je zabrániť oslabeniu priorit a sústrediť sa na podstatné veci.
- Ciele sú politicky záväzné. Na rozdiel od Paktu stability a rastu či nového postupu EÚ pri makroekonomickej nerovnováhe, v prípade ktorých sú referenčné hodnoty alebo kritériá vrátane prípadných sankcií stanovené v právne záväznom rámci, ciele stratégie Európa 2020 sú predovšetkým politickými cieľmi. Existujú tu však dve jasné výnimky: ciele v oblasti znižovania emisií skleníkových plynov a využívania energie z obnoviteľných zdrojov, ktoré sú podporené právne záväzným rámcom na úrovni EÚ vrátane hodnôt, ktoré sa do roku 2020 majú dosiahnuť na vnútroštátnej úrovni. Politický charakter cieľov odráža primárnu úlohu, ktorú by národné vlády mali v rámci stratégie zohrávať v súlade so zásadou subsidiarity. Napríklad, bolo ťažké dohodnúť sa na cieľoch v oblasti vzdelávania na úrovni EÚ a členské štáty sa nemohli dohodnúť na jedinom ukazovateli, ktorý by vyjadroval cieľ zníženia počtu osôb vystavených riziku chudoby, a preto sa vytvoril a bežne používa ukazovateľ s tromi zložkami.
- Aj naďalej je potrebné kvalitatívne posúdenie. Každý cieľ má svoje obmedzenia. Cieľ v oblasti výskumu a vývoja je predovšetkým „vstupovým“ cieľom, pri ktorom sa oznamuje podiel verejných a súkromných výdavkov. Preto Európska komisia na žiadosť Európskej rady ako doplnok k tomuto

cieľu rozvíja doplnkový ukazovateľ, ktorý bude vyjadrovať aj inovačné „výstupy“²³. Podobne, ciele týkajúce sa zamestnanosti a vzdelávania veľa nehovoria o kvalite obsadených pracovných miest či vhodnosti dosiahnutých zručností. Priemery na úrovni EÚ alebo na vnútroštátnej úrovni navyše často zastierajú veľmi významné rozdiely z hľadiska veku, pohlavia alebo regiónu. Doplnkové ukazovatele, konkrétnejšie analýzy, ako aj kvalitatívne informácie sú preto dôležitými prvkami na interpretáciu cieľov a skutočnej situácie v členských štátoch. Takisto je dôležité mať na pamäti, že niektoré ciele, ako napríklad v oblasti vzdelávania, patria skôr do rozsahu právomocí verejných orgánov, zatiaľ čo iné, ako napríklad zamestnanosť či výdavky na výskum a vývoj, odrážajú širšie hospodárske trendy.

Hlavné ciele však majú niekoľko zrejmych výhod:

- Ciele ilustrujú dynamickú zmenu, o ktorú sa zasadzuje stratégia Európa 2020. Aj keď EÚ netrpí nedostatkom ukazovateľov, súčasný súbor cieľov umožnil zamerať sa na tri rozmery modelu inteligentného, udržateľného a inkluzívneho rastu, ktorý stratégia presadzuje. V tomto ohľade ciele vyjadrujú dlhodobejšie smerovanie potrebné na udržanie budúcnosti Európy a slúžia ako referenčná hodnota pri nasmerovaní politiky. Navyše sú vzájomne úzko prepojené a navzájom sa posilňujú, keďže pokrok v jednom rozmere prispieva k pokroku v inom rozmere.
- Ciele zohrávajú svoju úlohu ako politické usmernenia. Ako možno vidieť v prílohe, členské štáty si ciele EÚ premietli do svojich vlastných vnútroštátnych cieľov. Ich existencia umožňuje transparentné vzájomné porovnávanie, naprieč témami a krajinami, aj keď sa miera ich propagácie a úroveň ambícií medzi jednotlivými krajinami líšia. Napríklad, popri všeobecnom ciele v oblasti zamestnanosti si niektoré členské štáty (Belgicko, Česká republika, Nemecko, Španielsko, Francúzsko, Litva) zvolili súbor vnútroštátnych cieľov rozdelených podľa pohlavia, a teda si stanovili ciele týkajúce sa miery zamestnanosti žien. Vnútroštátne ciele však nie sú dostatočne ambiciózne na to, aby spoločne dosiahli ambície na úrovni EÚ. Sú nápomocné pri monitorovaní a prerokúvaní pokroku na úrovni EÚ. Už boli napríklad nápomocné pri analýze, z ktorej vychádzajú odporúčania pre jednotlivé krajiny, a v diskusii o prioritách programov európskych štrukturálnych a investičných fondov na roky 2014 – 2020 (pozri ďalej v texte).
- Ciele sa dajú ľahko sledovať. Fakty a čísla cieľov vrátane hojného počtu súvisiacich ukazovateľov sú ľahko dostupné prostredníctvom Eurostatu, ktorý je štatistickým úradom EÚ. Skúsenosti ostatných medzinárodných inštitúcií, ako napr. OECD pri jej práci na „kvalite života“ alebo na prieskume PISA o gramotnosti, alebo Svetovej banky pri jej práci na jednoduchosti podnikania, takisto preukázali, že zacielené analýzy sú efektívnymi komunikačnými nástrojmi.

²³

COM(2013) 624.

Ciele nie sú samoúčelné. Uvedomujúc si ich obmedzenia možno povedať, že hlavné ciele stratégie Európa 2020 pomáhajú merať a usmerňovať rôzne aspekty stratégie, čo prispieva k nasmerovaniu politického povedomia a zamerania politiky na vnútroštátnej úrovni, ako aj na úrovni EÚ.

2.2. Úloha hlavných iniciatív a súvisiacich nástrojov na úrovni EÚ

Hlavné iniciatívy predložené v roku 2010 boli menšími pracovnými programami v kľúčových oblastiach stratégie. Obsahujú niekoľko osobitných opatrení na úrovni EÚ i na vnútroštátnej úrovni v tematických oblastiach (pozri prílohu 3). Väčšinu z naplánovaných iniciatív už Komisia prezentovala a mnohé z nich už boli prijaté, avšak stále je priskoro na to, aby sa mohli posúdiť nadväzujúce kroky a ich vplyv.

Hlavné politiky na úrovni EÚ a legislatívne opatrenia predstavila Komisia ako súčasť svojho ročného pracovného programu a prerokovala ich s ostatnými inštitúciami, a preto bol samozrejme potrebný určitý čas na ich prijatie a vykonávanie. Iné tzv. právne nezáväznú iniciatívy, niekedy podporované z prostriedkov EÚ, boli takisto vypracované, často v úzkej spolupráci s odvetvovými ministerstvami a zainteresovanými stranami v príslušných oblastiach politik a mohli mať bezprostrednejší vplyv priamo na mieste. Počas obdobia, keď bude prebiehať konzultácia, bude Komisia pracovať na zhromažďovaní dôkazov o vplyve iniciatív.

Okrem úlohy katalyzátorov opatrení na úrovni EÚ sprostredkujú hlavné iniciatívy určitý odkaz:

- Prispeli k vzájomnému učeniu a tematickým znalostiam na úrovni EÚ, okrem iného aj prostredníctvom vytvárania sietí a zberu dôkazov. Napríklad, bol vytvorený osobitný mechanizmus monitorovania na posúdenie pokroku členských štátov v budovaní Európskeho výskumného priestoru. Medzi ďalšie príklady patria schôdze zhromaždenia zainteresovaných strán pre digitálnu agendu, každoročná hodnotiacia tabuľka digitálnej agendy a zvýšené zameranie na otázky priemyselnej konkurencieschopnosti vo viacerých oblastiach politiky.
- Hlavné iniciatívy niekedy poslúžili ako návod na využívanie prostriedkov EÚ v období rokov 2007 – 2013 a poskytli rámec pri rozvrhovaní finančných prostriedkov EÚ na roky 2014 – 2020. Jedným takýmto príkladom sú akčné tímy pre mládež, ktoré vytvorila Komisia v januári 2012, aby pomohli členským štátom, ktoré boli najviac zasiahnuté rastúcou mierou nezamestnanosti mladých ľudí, pri presunutí finančných prostriedkov EÚ na túto prioritu. Ďalšie príklady sa týkajú nového integrovaného prístupu programu Erasmus+ a nového programu Horizont 2020, ktorý je programom EÚ na financovanie výskumu a inovácií a ktorý kladie dôraz na excelentnosť vo vede, vedúce postavenie v priemysle a dôležitosť riešenia sociálnych problémov, čím dopĺňa ciele partnerstiev v oblasti inovácie naplánovaných v hlavných iniciatívach. Okrem toho bolo zavedené osobitné vyčlenenie prostriedkov z Európskeho fondu regionálneho rozvoja na investície do nízkouhlíkového hospodárstva.

- Niektoré z nich podnietili alebo inšpirovali politické opatrenia v členských štátoch na regionálnej i národnej úrovni v záujme doplnenia iniciatív EÚ o ďalšie opatrenia, napríklad v oblastiach ako digitálne hospodárstvo alebo výskum a inovácie. Napríklad, rozvoj inteligentných špecializovaných stratégií na národnej a regionálnej úrovni prispieva k miestnym politikám rastu. Viac ako 20 členských štátov, ako aj regiónov okrem toho začalo vykonávať programy v rámci digitálnej agendy.

Ciele a prostriedky stratégie Európa 2020 boli okrem hlavných iniciatív podporené aj prostredníctvom troch hlavných politík na úrovni EÚ:

- Európsky jednotný trh s viac ako 500 miliónmi spotrebiteľov zostáva najsilnejšou hybnou silou rastu na úrovni EÚ, pričom sa podnikli nové kroky, aby sa využil jeho plný potenciál. V Aktoch o jednotnom trhu I a II sa stanovilo 24 kľúčových opatrení, napríklad v oblasti digitálneho hospodárstva, energetiky, dopravy, verejného obstarávania a ochrany spotrebiteľov, ktoré boli alebo čoskoro budú prijaté zákonodarcom. Na účely monitorovania pokroku a určenia oblastí pre opatrenia sa vypracúva výročná správa o stave integrácie. Politika v oblasti hospodárskej súťaže takisto podporovala ciele jednotného trhu. V oblastiach ako dlhodobé financovanie hospodárstva sa pristúpilo k strategickému mysleniu a konzultáciám.
- Napriek tomu, že rozpočet EÚ predstavuje približne len 1 % HDP EÚ, môže vystupovať ako dôležitý katalyzátor rastu. Nový finančný rámec EÚ na roky 2014 – 2020 je dôkladne zosúladený s prioritami stratégie Európa 2020, ako to ilustruje prepracovanie programov na úrovni EÚ a výber priorit pre investovanie finančných prostriedkov EÚ v členských štátoch vrátane podmienenosti pomoci EÚ.
- Program vonkajších vzťahov EÚ je významným zdrojom potenciálneho rastu a potenciálnych nových pracovných miest, hoci existuje priestor na lepšie prepojenie vnútorných a vonkajších programov EÚ a na zabezpečenie, že Európa bude vystupovať jednotne. Obchod sa stal rozhodujúcou hybnou pákou rastu a pracovných miest v dôsledku úlohy vonkajšieho dopytu a širokého rozsahu programu EÚ. Rokovania so Spojenými štátmi a Japonskom by mali viesť k ambicióznym dohodám a priniesť značné hospodárske zisky. V oblastiach ako rozvojová politika, globálne normy, znižovanie rizika katastrof alebo boj proti zmene klímy EÚ je a naďalej bude veľmi aktívnym aktérom na globálnej scéne, pričom sa bude zasaďovať o svoje ciele, hodnoty a záujmy.

2.3. Úloha európskeho semestra

Od prijatia stratégie Európa 2020 sa správa hospodárskych záležitostí EÚ značne posilnila (pozri rámček 1). Európsky semester sa stal kľúčovým prvkom pri plnení reforiem medzi vnútroštátnou úrovňou a úrovňou EÚ, a to prostredníctvom koordinácie hospodárskej politiky, čím sa zabezpečilo, že EÚ a jej členské štáty koordinujú svoje hospodárske politiky a úsilie o podporu rastu a zamestnanosti.

Hlavné kroky európskeho semestra sú opísané v prílohe 1: cyklus sa každý rok začína ročným prieskumom rastu, ktorý vypracúva Komisia a v ktorom sú stanovené priority pre EÚ. Tieto priority sú predmetom diskusií členských štátov pred jarným zasadnutím Európskej rady a podkladom pre prípravu ich národných programov reforiem, programov stability alebo konvergenčných programov, ktoré sú predkladané v apríli. Posúdenie programov Komisiou sa odráža v odporúčaniach pre jednotlivé krajiny a následne ho schvaľuje Rada a Európska rada. Európsky parlament sa do tohto procesu takisto aktívne zapája, napríklad prostredníctvom „parlamentného týždňa“ na začiatku januára, aby prediskutoval všeobecné priority, ako aj prostredníctvom pravidelných „hospodárskych dialógov“, ktoré organizuje s kľúčovými aktérmi na úrovni EÚ a vnútroštátnej úrovni. Posilnené bolo aj zapojenie sociálnych partnerov do európskeho semestra²⁴.

Ciele stratégie Európa 2020 sa prerokúvajú v rámci európskeho semestra a sú zakotvené v jeho jednotlivých krokoch: predstavujú základ pre výber priorít ročného prieskumu rastu; sú neoddeliteľnou súčasťou analýzy, z ktorej vychádzajú každoročné odporúčania pre jednotlivé krajiny; členské štáty sa vyzývajú, aby podávali správy o pokroku v dosahovaní svojich cieľov stanovených v národných programoch.

Je možné oceniť určité prvé výsledky:

- Európsky semester predstavuje dôveryhodný rámec na vykonávanie politiky, keďže každoročné odporúčania pre jednotlivé krajiny už prinášajú prvé výsledky, pokiaľ ide o politické reformy, ako dokazuje ročný prieskum rastu 2014²⁵. Kombinácia priorít EÚ a odporúčaní pre jednotlivé krajiny je nevyhnutná na zohľadnenie osobitných okolností každého členského štátu. Zatiaľ čo spoločné ciele udávajú smer a pomáhajú uľahčovať pokrok v plnení spoločnej reformnej a modernizačnej agendy, EÚ nepoužíva „univerzálny“ prístup, ale skôr prispôsobuje svoje usmernenia každému členskému štátu a vývoju situácie.
- Európsky semester zabezpečuje integrovaný dohľad a pomáha zosúladiť hospodárske a rozpočtové priority. Inými slovami, podčiarkuje význam dosahovania a udržiavania zdravých verejných financií a uvoľňovania rastového potenciálu hospodárstiev pri súčasnom zohľadnení okolností na úrovni EÚ a v jednotlivých krajinách.
- Európsky semester prispieva k posilňovaniu kontaktov medzi úrovňou EÚ a vnútroštátnou úrovňou a k väčšej interakcii medzi členskými štátmi, čím EÚ pomáha, aby držala spolu. Časový harmonogram a postupy európskeho semestra boli doladené a v súčasnosti sa stabilizujú. Európsky semester umožňuje proaktívne diskusie na úrovni EÚ, aby sa predišlo novým problémom či ich prehĺbeniu (predtým, než sú prijaté rozhodnutia na národnej úrovni), a pravidelné monitorovanie pokroku (s poradenstvom a možným uložením sankcií v prípadoch, keď sú potrebné nápravné opatrenia).
- Na úrovni EÚ sa posilnili kapacity na vykonávanie analýz a monitorovanie. Nová správa hospodárskych záležitostí EÚ je založená na silnejšej

²⁴ COM(2013) 690, Posilnenie sociálneho rozmeru hospodárskej a menovej únie, 2. 10. 2013.

²⁵ COM(2013) 800.

a integrovanejšej evidenčnej báze na vykonávanie politík a lepšie využíva spoločné analytické rámce, ukazovatele a hodnotenia politík. Skúsenosti krajín, v ktorých prebieha program makroekonomických úprav a ktoré teda stoja mimo postupov európskeho semestra, zabezpečujú extrémny, hoci významný modelový prípad: Komisia a mnohé členské štáty museli vynaložiť veľké zdroje, aj priamo na mieste, aby poskytli priamu a konkrétnu podporu týmto členským štátom prostredníctvom poradenstva v oblasti politík a technickej pomoci na administratívnej úrovni. Toto je príklad rozsahu spoločných odborných poznatkov, ktoré možno mobilizovať v rámci EÚ.

- Predmetom diskusie sú naďalej niektoré nápady týkajúce sa dokončenia štruktúry HMÚ, ako napr. mechanizmus na uľahčenie koordinácie *ex ante* hlavných ekonomických reformných plánov, ktoré môžu mať významné vedľajšie účinky v ostatných členských štátoch, ako aj nápady týkajúce sa vzájomne dohodnutých zmluvných podmienok a súvisiacich mechanizmov solidarity (t. j. finančné stimuly).

Zrejme sú aj niektoré počiatočné výzvy a obmedzenia:

- Potreba riešiť naliehavosť krízy niekedy sťažila zosúladenie krátkodobých neodkladných prípadov s dlhodobými potrebami. Jednou z črt odporúčaní pre jednotlivé krajiny je to, že sú zamerané iba na vybrané oblasti a navrhujú sa v nich konkrétne kroky, ktoré sa majú podniknúť v nadchádzajúcom roku, pričom je jasné, že nie je možné vykonať všetko naraz. Zároveň je nevyhnutné, aby tieto kroky vychádzali z jasnej predstavy o tom, kam v dlhodobom horizonte smerujú. Odporúčania pre jednotlivé krajiny 2013 vo viacerých prípadoch zdôrazňujú potrebu zachovať určité výdavky podporujúce rast a súčasne plniť fiškálne ciele. V čase, keď sa Európa spamätáva z krízy, by sa výber priorít mal presunúť mimo núdzových situácií.
- Efektívnosť európskeho semestra nezávisí len od odhodlania každého členského štátu, predovšetkým v oblasti plnenia odporúčaní, ale aj od kolektívnej schopnosti aktérov EÚ zaoberať sa týmito otázkami ako otázkami spoločného záujmu a zabezpečiť silný mnohostranný dohľad. V tejto súvislosti by sa mohla ďalej objasniť a posilniť úloha jednotlivých aktérov. Napríklad, rôzne zloženia Rady posilnili partnerské hodnotenia a mnohostranný dohľad.
- Informovanosť a zodpovednosť všetkých príslušných aktérov – vlád, parlamentov, regionálnych a miestnych orgánov, sociálnych partnerov a všetkých zainteresovaných strán – je základným predpokladom úspechu. V mnohých členských štátoch by sa mohlo zlepšiť zapojenie jednotlivých zainteresovaných strán do vykonávania stratégie. V tejto súvislosti by sa mala prehodnotiť úloha národných programov reforiem. Na európskej úrovni bol mimoriadne aktívny Európsky hospodársky a sociálny výbor a Výbor regiónov, ktoré podrobne monitorovali vykonávanie stratégie Európa 2020 a mobilizovali opatrenia v členských štátoch na regionálnej i miestnej úrovni, čo odráža viacúrovňovú štruktúru riadenia EÚ. Komisia takisto posilnila svoje zastúpenia v členských štátoch, aby skvalitnila svoju spoluprácu s orgánmi a zainteresovanými stranami v členských štátoch.

- Existuje riziko, že znásobovanie postupov, dokumentov a právnych krokov na úrovni EÚ preťaží tento proces a poškodí jeho zrozumiteľnosť. Aj zmeny v časovom harmonograme môžu mať škodlivý vplyv na zodpovednosť niektorých subjektov. Výzvou v nasledujúcich rokoch bude preto posilniť inštitucionálnu a administratívnu infraštruktúru, na ktorej európsky semester stojí, a pritom zabezpečiť, aby naďalej zostal politickým a zacieleným (nie byrokratickým) procesom.

Preskúmanie európskeho semestra v súvislosti s preskúmaním stratégie Európa 2020 v tomto roku preto prichádza vo vhodnom čase.

ZÁVER

Dôvody na vykonávanie stratégie Európa 2020 sú rovnako naliehavé v roku 2014, ako boli v roku 2010.

V priebehu niekoľkých desaťročí bola EÚ synonymom hlbšej hospodárskej integrácie, ktorá vyústila do zvýšenia tokov tovarov, služieb, práce a finančných prostriedkov v celej EÚ. To na oplátku podnietilo konvergenciu v príjmoch a životných podmienkach vo všetkých krajinách, čo viedlo k tomu, že sa EÚ charakterizovala ako „konvergenčný stroj“²⁶, ktorý na svete nemá obdobu. Tento proces konvergenzie sa spomalil a v niektorých častiach Európy v dôsledku nahromadených nerovnováh a pod tlakom krízy dokonca zaradil spiatocku.

Vychádzajúc z najhoršej hospodárskej a finančnej krízy tejto generácie musí EÚ posilniť svoju stratégiu na zabezpečenie inteligentného, udržateľného a inkluzívneho rastu tak, aby mohla splniť očakávania svojich občanov a zachovať si svoju úlohu vo svete. Teraz nadišiel vhodný čas na preskúmanie stratégie tak, aby sa pre EÚ v druhej polovici desaťročia vedúceho k roku 2020 mohli stanoviť správne pokrízové priority politik.

Z analýzy v tomto oznámení vyplýva, že skúsenosti s plnením cieľov a hlavných iniciatív stratégie Európa 2020 boli zatiaľ zmiešané. EÚ je na dobrej ceste splniť svoje ciele, resp. sa k nim priblížiť, a to v oblasti vzdelávania, klímy a energetiky, avšak nie v oblasti zamestnanosti, výskumu a vývoja či znižovania chudoby. Vďaka cieľom EÚ bolo ľahšie sa zamerať na dlhodobé, základné otázky, ktoré sú mimoriadne dôležité pre budúcnosť spoločnosti a hospodárstva EÚ. Premietnutie týchto cieľov do vnútroštátnej úrovne takisto prispelo k vyzdvihnutiu niekoľkých znepokojujúcich trendov – rastúcich rozdielov medzi najvýkonnejšími a najmenej výkonnými členskými štátmi a rastúcich rozdielov medzi regiónmi jednotlivých členských štátov i regiónmi v rámci samotných členských štátov. Kríza takisto podčiarkla rastúcu nerovnosť v rozdelení bohatstva a príjmov. Skúsenosti preukázali aj to, že pri plnení cieľov stratégie Európa 2020 bolo mimoriadne dôležité aktívne zapojenie a účasť regiónov a miest, ktoré sú zodpovedné za vykonávanie mnohých politik EÚ. Práve toto sú výzvy, ktorými by sa preskúmanie malo zaoberať a ktoré by mali byť predmetom prípadnej úpravy stratégie.

²⁶ Svetová banka, „Golden growth – restoring the lustre of the European economic model“ (Zlatý rast – obnovenie slávy európskeho ekonomického modelu), 2012.

Správa hospodárskych záležitostí EÚ, ktorá sa každoročne vykonáva prostredníctvom európskeho semestra, bola v uplynulých rokoch v značnej miere posilnená a predstavuje potenciálne silný nástroj na plnenie priorít v pokrízovom období, ktoré budú potrebné na splnenie cieľov stratégie Európa 2020. Kľúčové politiky EÚ, ako napr. viacročný finančný rámec na roky 2014 – 2020 a jeho jednotlivé programy, boli skonštruované tak, aby zohľadňovali poučenia z európskeho semestra a podporovali plnenie cieľov stratégie Európa 2020, a tým poskytovali základ, na ktorom sa môže stavať budúca politika na úrovni EÚ, ako aj na vnútroštátnej úrovni.

Komisia v tomto oznámení analyzuje, čo sa dosiaľ udialo v rámci stratégie Európa 2020. V mnohých ohľadoch sa toto obdobie využilo na polozenie základov pre výsledky, ktoré by sa mali objaviť v nadchádzajúcich rokoch. Komisia sa takisto pokúsila o poukázanie na vplyv, ktorý má kríza na očakávané výsledky.

Komisia v tejto fáze nepristúpila k vyvodu politických záverov, ani k navrhnutiu politických odporúčaní. Vzhľadom na veľký rozsah zmien, ktoré EÚ, jej členské štáty, mestá a regióny podstúpili v dôsledku krízy, sa domnieva, že je potrebné v celej EÚ začať konzultáciu všetkých zainteresovaných strán o poučeniach, ktoré si môžeme zo situácie vziať, a o hlavných faktoroch, ktoré by mali formovať ďalšie fázy stratégie rastu EÚ v pokrízovom období. Komisia začne na základe analýzy v tomto oznámení verejnú konzultáciu a vyzve všetky zainteresované strany, aby do nej prispeli svojimi názormi. V nadväznosti na konzultáciu potom začiatkom roku 2015 predloží návrhy, ako v stratégii pokračovať.