



EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 5.3.2014
COM(2014) 130 final

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET,
DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG
REGIONSUDVALGET**

**Status over Europa 2020-strategien
for intelligent, bæredygtig og inklusiv vækst**

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET,
RÅDET, DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG
REGIONSUDVALGET**

**Status over Europa 2020-strategien
for intelligent, bæredygtig og inklusiv vækst**

INDLEDNING¹

I begyndelsen af 2010 fremsatte Kommissionen forslag om Europa 2020-strategien, der blev lanceret som EU's strategi for intelligent, bæredygtig og inklusiv vækst². Formålet var at forbedre EU's konkurrenceevne, samtidig med at den sociale markedsøkonomiske model blev bevaret, og opnå en betydelig forbedring af ressourceeffektiviteten. Ved lanceringen af Europa 2020-strategien gik EU i spidsen som fortaler for en vækstmodel, der går videre end til blot at øge BNP. I dag er der mange, som fremmer intelligent, bæredygtig og inklusiv vækst som et vigtigt element i den økonomiske udvikling.

Europa 2020-strategien blev iværksat i en kontekst med lavere vækst og produktivitet end i andre udviklede lande og en hastig forværring af det økonomiske og sociale klima i kølvandet på den værste globale finanskrisen, EU nogensinde har stået over for. Den trak på erfaringerne fra Lissabonstrategien for vækst og beskæftigelse, som blev lanceret i 2000, fornyet i 2005 og gennemført indtil 2010. Grunddokumentet gjorde det klart, at "den kortsigtede prioritet (var) at komme godt ud af krisen", men at EU "for at sikre en bæredygtig fremtid" skulle "takle sine egne strukturelle svagheder" og "allerede nu kigge ud over det korte sigt". Ambitionen var at "komme stærkere ud af krisen og omdanne EU til en intelligent, bæredygtig og inklusiv økonomi, der sikrer høj beskæftigelse, produktivitet og social samhørighed"³.

Strategien var udtænkt som et partnerskab mellem EU og medlemsstaterne, med en række mål, der fokuserede på prioriteterne vedrørende en intelligent, bæredygtig og inklusiv vækst, og et specifikt system til at opnå dette. Den fastlagde fem indbyrdes forbundne overordnede mål, som EU skulle nå senest i 2020, inden for beskæftigelse, forskning og udvikling (F&U), klimaændringer og energi, uddannelse og bekæmpelse af fattigdom og social udstødelse. Målene var ikke udtømmende, men blev betragtet som eksempler på den form for dynamisk ændring, strategien søgte at anspore.

For at mobilisere fremskridt på EU-niveau fremlagde Kommissionen syv flagskibsinitiativer⁴, som omfattede specifikke arbejdsprogrammer på visse områder, der var udpeget som vigtige løftestænger for vækst. Desuden har strategien fungeret som en referenceramme for tiltag på EU-niveau inden for det indre marked, EU's budget for 2014-2020 og EU's dagsorden på det udenrigspolitiske område.

Ved en gennemgang af Europa 2020-strategien skal der tages hensyn til den finansielle og økonomiske krise i de seneste år og EU's reaktion på den (se boks 1). Efterhånden som krisen spredte sig og antog nye former, stod EU over for den særlige

¹ Medmindre andet er angivet, stammer de tal, der henvises til i denne meddelelse, fra Eurostat, som er EU's statistiske kontor, og EU-gennemsnit henviser til EU28.

² Kommissionens meddelelse KOM(2010) 2020 af 3. marts 2010. Den overordnede strategi og dens mål blev drøftet af Europa-Parlamentet og godkendt på Det Europæiske Råds møder i henholdsvis marts og juni 2010. Yderligere oplysninger kan findes på: http://ec.europa.eu/europe2020/index_da.htm

³ KOM(2010) 2020 af 3. marts 2010.

⁴ "En digital dagsorden for Europa", "Innovation i EU", "Unge på vej", "Et ressourceeffektivt Europa", "En industripolitik for en globaliseret verden", "En dagsorden for nye kvalifikationer og job", "En europæisk platform mod fattigdom".

udfordring at skulle bryde den onde cirkel mellem voksende statsgæld, finansiell ustabilitet med afsmittende virkninger og lav eller endog negativ vækst. Dette krævede dels kortsigtet og systemisk handling, navnlig inden for euroområdet, som f.eks. etablering af långivningskapacitet for lande i alvorlige finansielle vanskeligheder, dels skærpede regler for økonomisk styring og øget finansiell overvågning og regulering.

Boks 1. EU-tiltag for at overvinde den finansielle og økonomiske krise i 2008-2013

I november 2008 lancerede Kommissionen en europæisk økonomisk genopretningsplan til at øge investeringerne i infrastruktur og andre vigtige sektorer, og den foreslog, at medlemsstaterne skulle koordinere deres nationale budgettincitamentpakker. Den samlede pakke repræsenterede ca. 200 mia. EUR eller 1,5 % af EU's BNP. Statsstøttereglerne og reglerne for EU-midlernes anvendelse blev også justeret for at lette mobiliseringen af offentlige midler.

Da genopretningen var af kort varighed, og risiciene for en fuldstændig statsgældskrise og finansiell og økonomisk krise spredte sig, blev der truffet adskillige afgørelser, bl.a.:

- Der blev etableret en kriseløsningsmekanisme for at mindske risikoen for afsmittende virkninger og finansiell skrøbelighed medlemsstaterne imellem. I maj 2010 blev der etableret to midlertidige kriseløsningsmekanismer: en europæisk finansiell stabiliseringsmekanisme (EFSM) og en europæisk finansiell stabilitetsfacilitet (EFSF). I 2012 besluttede medlemsstaterne i euroområdet at oprette en permanent kriseløsningsmekanisme og den europæiske stabilitetsmekanisme (ESM), med en finansiell slagkraft på 500 mia. EUR, der blev etableret i oktober 2013. Der blev ydet lån til lande i alvorlige finansielle vanskeligheder.
- EU gik i gang med en ambitiøs og omfattende reform af sit finansielle system. EU skærpede tilsynet med de finansielle markeder ved at oprette et europæisk finanstillsynssystem (ESFS) bestående af tre sektorspecifikke europæiske tillsynsmyndigheder (ESA'er) og en makroprudentiel "vagthund", Det Europæiske Udvalg for Systemiske Risici (ESRB). Der blev også taget vigtige skridt hen imod en bankunion, herunder en enkelt central mekanisme til at føre tilsyn med banker med virkning fra november 2014, og indgået en aftale om, hvordan nødlidende banker kan omstruktureres og afvikles.
- EU's økonomiske styring blev styrket betydeligt i kraft af en fuldstændig integration af de forskellige komponenter i den økonomiske og budgetmæssige overvågning inden for rammerne af det europæiske semester for samordning af de økonomiske politikker. I 2011 blev der med en lovgivningspakke⁵ indført en ny procedure i forbindelse med makroøkonomiske ubalancer (PMU) til at forebygge og korrigere økonomiske ubalancer. Stabilitets- og vækstpagten (SVP) blev også styrket. I maj 2013 trådte et supplerende sæt forordninger⁶ i kraft, som bl.a. gav Kommissionen beføjelse til at vurdere udkast til budgetplaner hos medlemsstaterne i euroområdet. I traktaten om stabilitet, samordning og styring i Den Økonomiske og Monetære Union (ØMU) har medlemsstaterne i euroområdet (og visse medlemsstater uden for euroområdet) forpligtet sig til at indføre de centrale principper i stabilitets- og vækstpagten i deres nationale ret. I december 2013 blev en ny resultattavle med centrale beskæftigelsesmæssige og sociale indikatorer godkendt af Rådet og anvendt i den fælles beskæftigelsesrapport.

En krise af det omfang, der er set i de seneste år, krævede en øjeblikkelig og stærk politisk reaktion som supplement til de mere langsigtede mål i Europa 2020-strategien. Kommissionen har i sine årlige vækstundersøgelser, hvor den har angivet EU-prioriteter for de kommende år, og ved forelæggelsen af målrettede lovgivningsforslag og udformningen af landespecifikke henstillinger været fortalende for en blanding af foranstaltninger til at stabilisere den finansielle sektor kombineret med genoprettelsesstrategier, finanspolitisk konsolidering og strukturreformer, som er afpasset efter de enkelte landes særlige forhold, og som afspejler EU-økonomiernes indbyrdes afhængighed.

For at overvåge og fremme gennemførelsen af Europa 2020-strategien på nationalt niveau blev medlemsstaterne opfordret til at fastsætte deres egne mål og kortlægge detaljerede foranstaltninger som led i deres nationale reformprogrammer. Disse programmer gennemgås årligt på EU-niveau som led i det europæiske semester for samordning af de økonomiske politikker. Det europæiske semester, der blev udformet som et middel til at styrke den økonomiske styring i EU, blev lanceret i begyndelsen af 2011 og er hurtigt blevet etableret som den nye årlige politikcyklus for økonomisk styring og overvågning på EU-niveau (se nedenfor og i bilag 1). Da hele processen har form af et partnerskab, føres der en regelmæssig dialog med Europa-Parlamentet og Rådet i dets forskellige sammensætninger.

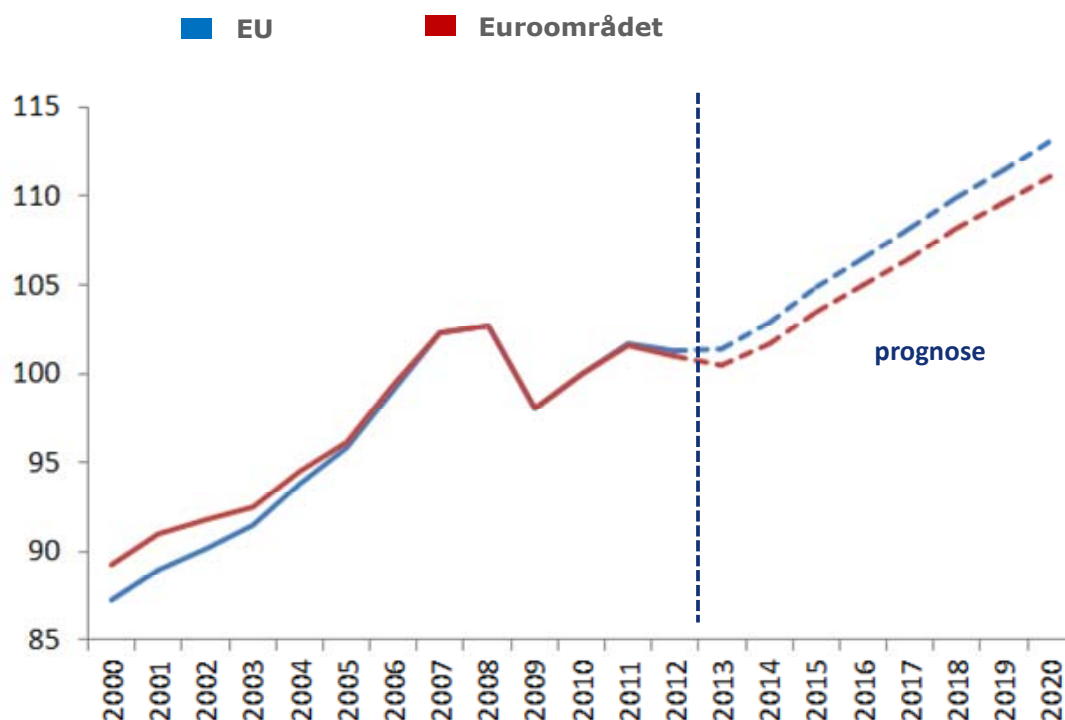
Formålet med denne meddelelse er at gøre status over Europa 2020-strategien nu fire år efter, at den blev lanceret.⁷ Det Europæiske Råd forventes at indlede drøftelserne herom på sit møde i marts 2014, hvorefter Kommissionen vil iværksætte en offentlig høring for at indhente synspunkter fra alle interesserede parter med henblik på at udvikle strategien for perioden 2015-2020.

1. HVOR STÅR EUROPA NU FIRE ÅR SENERE?

I 2009 blev den europæiske økonomi ramt af et chok af hidtil uset omfang: BNP faldt med 4,5 %. Det midlertidige pusterum i den økonomiske tilbagegang i 2010 viste sig at være kortvarigt, og de negative tendenser fortsatte i 2011 og 2012. Siden 2013 er der startet et gradvist opsving, som ventes at fortsætte, idet det forventes, at BNP i faste priser på ny vil stige med 1,5 % i 2014 og 2,0 % i 2015 i EU⁸. EU-gennemsnittet dækker spredte vækstforløb og meget forskellige erfaringer under krisen, idet nogle medlemsstater er blevet særlig hårdt ramt, mens andre har klaret sig bedre over tid.

Ved iværksættelsen af Europa 2020-strategien i 2010 vidste man endnu ikke, hvor omfattende og langvarig krisen skulle blive. Der blev overvejet forskellige scenarier for det følgende årti, lige fra håbet om en tilbagevenden til en "kraftig" vækst, til et scenarie med "svagt" opsving eller risikoen for et "tabt årti". Meget afhang af EU's evne til at komme hurtigt og stærkt ud af 2009-recessionen⁹.

Figur 1. EU's og euroområdet reale BNP-niveau i perioden 2000-2020 (indeks 2010 = 100)



Nu fire år senere står det klart, at de sandsynlige vækstforløb for EU i perioden 2010-2020 ligger tættere på det andet scenarie (dvs. omkring 1,3 % om året). Som det fremgår af figur 1, forventes det økonomiske output i EU i 2014 at nå op på samme niveau som i 2008, idet tabene under nedgangen nu er kompenseret af det igangværende opsving. Krisen har dog følger på både kort og længere sigt: den har allerede kostet Europa et velstandstab og har også undergravet potentialet for fremtidig vækst, idet man har mistet jobs, virksomheder og knowhow.

Ifølge de seneste prognoser¹⁰ vil EU's årlige BNP-vækst kunne ligge på ca. 1,6 % i perioden 2014-2020 sammenlignet med 2,3 % i perioden 2001-2007 (før krisen). Udtrykt i BNP pr. indbygger vil den gennemsnitlige årlige vækst i EU således ligge i størrelsesordenen 0,9 % i perioden 2014-2020 sammenlignet med 1,8 % i perioden 2001-2007.

Et første afgørende skridt i udarbejdelsen af en EU-strategi for vækst efter krisen består i, at man klart forstår krisens fulde virkninger og er enige om samme diagnose for, hvor Europa nu står. I den forbindelse er det også vigtigt at være opmærksom på, at det både vil være illusorisk og skadeligt at søge at vende tilbage til det foregående tiårs "vækst"-model: finanspolitiske ubalancer, investeringsbobler inden for fast ejendom, øget social ulighed, mangel på tilstrækkelig iværksætterkultur og innovation, dårligt fungerende finansielle systemer, voksende energiafhængighed, mange forskellige former for pres på ressourceudnyttelsen og miljøet, kraftig stigning i arbejdsløsheden, svagheder i uddannelsessystemerne, svagt præsterende offentlige myndigheder – det er de problemer, som man har kunnet konstatere, men som ikke er blevet løst tidligere. De bidrog til sammenbruddet i forskellige dele af vores økonomier, da krisen virkelig slog igennem.

Ud over at se på de generelle BNP-tal er det også vigtigt at kigge på og undertiden genopdage de underliggende tendenser og strukturelle ændringer, der betinger Europas vækstevne. Derfor er det også yderst vigtigt at forstå og stimulere de faktorer, der bidrager til fremskridtene for at realisere Europa 2020-målene.

1.1. Krisens virkninger

De offentlige og private financers holdbarhed står på spil

De offentlige underskud nåede i 2010 op på gennemsnitligt 6,5 % af BNP i EU og forventes at falde til 2,7 % i 2015¹¹. Dette afspejler den massive indsats i flere medlemsstater, især i 2011 og 2012, for at genetablere holdbarheden i de offentlige finanser¹². På grund af akkumuleringen af underskud og den faldende vækst er statsgældskvoterne imidlertid steget markant fra gennemsnitligt 60 % af BNP før krisen til 80 % i 2010, og de forventes at nå op på 89,5 % i 2015¹³. Med tiltagende vækst og faldende underskud forventes den offentlige gæld at begynde at falde i 2015. For at sikre og forme fremtiden for den europæiske vækst- og socialmodel vil det i stigende grad være vigtigt at forbedre de offentlige udgifters kvalitet og lægge større vægt på de offentlige forvaltningers effektivitet og gøre skattesystemerne mere vækstfremmende, bl.a. ved i højere grad at flytte skattebyrden fra arbejde til beskatningsgrundlag i relation til forbrug, ejendom og forurening.

De private gælds niveauer – dvs. husholdningernes og virksomhedernes gæld – var også særdeles høje i visse lande forud for krisen og er følgelig vokset yderligere. For mange private aktører er det en prioritet at mindske den finansielle eksponering. Det kan imidlertid have den negative virkning, at væksten dæmpes i nogen tid endnu, især i en situation med lav vækst og lav inflation.

Trods en vis stabilisering i den finansielle sektor er adgangen til finansiering stadig begrænset i visse dele af EU

Den generelle situation på de finansielle markeder har i de seneste måneder vist tegn på en opmuntrende udvikling, men denne udvikling er dog endnu ikke slået igennem i realøkonomien, og der er fortsat svagheder i den finansielle sektor. Efter at der i 24 på hinanden følgende kvartaler siden 2008 er blevet gennemført stramninger, har bankernes udlån til små og mellemstore virksomheder (SMV) vist de første tegn på lettelse i første kvartal af 2014¹⁴. Adgangen til finansiering er dog fortsat et problem i store dele af EU og varierer mellem de enkelte medlemsstater, hvilket tyder på et problem med markedsfragmentering.

Voksende arbejdsløshed og fattigdom

Arbejdsløsheden er vokset kraftigt i Europa som følge af krisen, fra 7,1 % i 2008 til 10,9 % i 2013, hvor den toppede. På grund af tidsspændet mellem genopsving og nettojobskabelse forventes arbejdsløsheden kun at falde langsomt i den nærmeste fremtid (10,4 % i 2015¹⁵).

Situationen har efterhånden rodfæstet sig. Langtidsarbejdsløsheden – dvs. den procentdel af den erhvervsaktive befolkning, der har været arbejdsløs i mere end et år

– er steget med 2,1 procentpoint i tidsrummet mellem 2008 og 2012 (fra 2,6 til 4,7 %). Dette tyder på en stigning i den strukturelle arbejdsløshed, som har vidtrækkende konsekvenser, dels for arbejdsstyrken og økonomiens vækstopotentiale, dels for den politiske og social struktur i EU – bl.a. med hensyn til voksende fattigdom og social udstødelse (se nedenfor).

Situationen varierer meget mellem de enkelte lande og regioner med en arbejdsløshed, som spænder fra 5,0 % i Østrig til 27,6 % i Grækenland i 2013. Alle aldersgrupper er berørt, men situationen er særligt vanskelig for personer over 55 og for unge, idet ungdomsarbejdsløsheden – andelen af arbejdsløse i alderen 15-24 år – i 2013 nåede op på 23,3 % i gennemsnit for hele EU og helt op på 59,2 % i Grækenland og 55,7 % i Spanien. Det voksende antal unge, som hverken er i beskæftigelse eller under uddannelse (NEET), udgjorde i 2012 13,2 % og er endnu et foruroligende problem.

Forskellige situationer inden for EU

Allerede før krisen var der betydelige forskelle inden for EU, men krisen har med sit alvorlige omfang afsløret en række ubalancer, der er blevet akkumuleret i årenes løb. Krisen har øget de voksende forskelle mellem medlemsstaterne og ofte også inden for medlemsstaterne selv. Det er vanskeligt at skelne mellem cykliske og strukturelle tendenser, især i tider med ekstremt negative forhold, og der er risiko for, at mange af krisens virkninger bliver langvarige. En af dem er et mere forskelspræget EU, hvad angår økonomiske forhold og resultater. Disse forskelle viser sig også, når man gennemgår fremskridtene hen imod Europa 2020-målene.

1.2. Langsigtede tendenser, der berører væksten

Europa 2020-strategien blev lanceret med en vision for de langsigtede udfordringer, som EU var konfronteret med. Nogle af disse udfordringer blev tydeligt fremhævet under krisen, mens andre undertiden er blevet forsømt på grund af de mange andre presserende spørgsmål, der figurerede øverst på den politiske dagsorden. De fleste af de udfordringer, der blev identificeret i 2010, er ikke forsvundet, og i visse lande er de tilmed blevet større.

Samfundsmæssige ændringer

Det europæiske samfund ændres af både indre og globale kræfter, som alle tilpasser sig til: nye former for livsstil i byer og landområder, nye forbrugs- og mobilitetsmønstre, nye og mere forskelligartede familiesammensætninger, stadig større udbredelse af teknologi i hverdagen osv. Der er især to tendenser, der vil danne ramme for Europa 2020-strategien.

For det første skaber den europæiske befolknings aldring en ny kontekst med både muligheder og udfordringer. Aldring er en gradvis, og dog yderst konkret proces: gennemsnitsalderen i Europa – dvs. den alder, der deler befolkningen i to halvdele – er steget fra 35,7 år i 1992 til 41,5 år i 2012, og den vil kunne nå op på 52,3 år i 2050.

Den del af befolkningen, der er 65 år eller mere, forventes i perioden 1990-2050 at blive fordoblet i EU.

Aldring har vidtrækkende følger for Europas samfund og økonomi. Det er og vil fortsat være nødvendigt med en nettoindvandring på grund af den demografiske udvikling. Nettoindvandringen har siden 1992 været større end den naturlige befolkningstilvækst (forskellen mellem fødsler og dødsfald) og tegner sig nu for to tredjedele af Europas befolkningstilvækst. Den økonomiske afhængighed – forholdet mellem antallet af personer, der ikke er i beskæftigelse, og dem, som er det – forventes at stige fra 1,32 % i 2010 til 1,47 % i 2030, idet den aldersbetingede afhængighed vil skabe hidtil usete udfordringer med hensyn til at sikre, at velfærdssystemerne er socialt tilstrækkelige og finansielt holdbare. Befolkningen i den erhvervsaktive alder ventes at blive mindre og vil i stigende grad bestå af ældre arbejdstagere. Dette vil begrænse Europas vækstpotentiale, medmindre EU er i stand til at bringe flere folk i arbejde og sikre, at de arbejder mere produktivt og i længere tid, i tråd med stigningen i den forventede levetid og antallet af raske leveår.

For det andet har krisen sat fokus på det langvarige spørgsmål om, hvorvidt den velstand, der produceres via vækst, er effektiv og retfærdigt fordelt. BNP og velstand er fortsat vokset generelt, men samtidig er uligheden i Europa – ligesom i andre udviklede lande – vokset siden midten af 1980'erne. Der er meget store uligheder i indkomstfordelingen i EU: i gennemsnit tjente de 20 % med de største indtægter 5,1 gange mere end de 20 % med de laveste indtægter i 2012. Dette tal varierede betydeligt inden for EU, fra 3,4 i Slovenien og 3,5 i Tjekkiet til over 6,0 i Grækenland, Rumænien, Letland og Bulgarien og det højeste tal på 7,2 i Spanien. Krisen forventes at have forværret uligheden yderligere og hæmmet omfordelingssystemerne endnu mere. Spørgsmålet om fordelingsmæssig retfærdighed gør det på sin side endnu sværere at takle de udfordringer, som de europæiske økonomier står over for.

Globalisering og handel

EU er verdens største eksportør og varehandelspartner. EU er også verdens største handelspartner inden for tjenester, hvor der stadig er gode vækstmuligheder. Det anslås, at 90 % af verdens vækst i de kommende 10-15 år vil hidrøre fra lande uden for EU, så EU har al mulig interesse i at sikre, at dens virksomheder fortsat er meget konkurrencedygtige, kan få adgang til nye markeder og drager fordel af disse kilder til vækst.

Globalisering handler ikke kun om at lette samhandel og udvekslinger. Det handler om at tilslutte sig globale værdikæder og levere produkter, tjenesteydelser og teknologier, som intet land alene ville kunne producere på egen hånd. Det handler også om at skabe forudsætningerne for et afbalanceret partnerskab og en afbalanceret udvikling på tværs af de forskellige lande og i den forbindelse starte med Europas nabolande.

EU's evne til at konkurrere internationalt begynder på hjemmefronten. EU drager stor fordel af sin integration i verdensøkonomien, som bygger på EU's eget indre marked: to tredjedele af EU's varehandel finder i øjeblikket sted inden for EU's grænser. De europæiske virksomheders globale succes i den internationale handel afspejler derfor

ikke kun de nationale styrker, men i kraft af de grænseoverskridende værdikæder også inddragelsen af leverandører i andre EU-lande, som i høj grad bidrager til konkurrenceevnen. Desuden fremgår det, at SMV'er, som er aktive på internationale markeder, vokser hurtigere og er mere innovative end dem, der begrænser deres aktiviteter til lokale markeder.

Under krisen har handlen gavnnet EU direkte som en drivkraft for vækst og gjort EU i stand til at opretholde en stærk position på verdensmarkedet. I 2015 forventes EU's økonomi trods sin store afhængighed af energiimport at registrere et overskud på betalingsbalancens løbende poster på ca. 1,5 % af BNP (justeret for samhandelen inden for EU) sammenlignet med et underskud på 0,5 % af BNP i 2010. Denne tendens afspejler også det faktum, at mange medlemsstater nu igen formår at genopbygge konkurrenceevnen og øge deres eksport.

Produktivitetsudvikling og anvendelse af informations- og kommunikationsteknologier (IKT)

Europas vækst har haltet bagefter andre avancerede økonomier i de sidste 30 år, og dette stadig større efterslæb skyldes i vid udstrækning en svag produktivitetsvækst. Euroområdet output nåede op på 90 % af USA's BNP pr. indbygger i 1980, men ligger nu på ca. 70 % og for flere økonomier i euroområdet på mindre end 60 %¹⁶. Det anslås ofte, at hvis der på produkt-, tjeneste- og arbejdsmarkederne gennemføres reformer, som er godt kalibreret og trinvis afpasset efter behovene i økonomien, kan dette udløse betydelige produktivetsforøgelser på lang sigt. Fordelene kan være større i perifere lande, fordi der her er større reformmuligheder, men også på grund af positive afsmittende virkninger fra kernen i euroområdet. Hvis produktiviteten skal øges, er det også afgørende at styrke kvaliteten af den menneskelige kapital og gøre forsknings- og uddannelsessystemerne mere effektive og øge deres kapacitet til at fremme innovation. Befolkningen i Europa bliver stadig ældre, og andelen af erhvervsaktive falder, hvilket gør, at det haster endnu mere med at fremme produktivetsforøgelser som en kilde til vækst.

Moderne elektroniske kommunikations- og onlinetjenester, herunder e-forvaltning, er vigtige økonomiske sektorer, både i sig selv, men også fordi de er en væsentlig drivkraft for vækst og produktivitet i økonomien som helhed. EU's efterslæb i forhold til USA med hensyn til arbejdsstyrkens produktivitet skyldes overvejende de lavere investeringer i IKT og den mindre anvendelse heraf i Europa. EU's investeringer i topmoderne kommunikationsinfrastruktur halter også bagefter i forhold til EU's vigtigste konkurrenter, specielt hvad angår mobilinfrastruktur. Den gennemsnitlige mobildatahastighed i EU er kun halvt så høj som den amerikanske¹⁷, og Europa tegner sig kun for 6 % af verdens 4G-mobilabonnementer. I Sydkorea er 58 % af husholdningerne tilsluttet fibernet i hjemmene, mens det kun er 5 % i Europa. 54 % af de europæiske husholdninger har adgang til næstgenerationsnet med op til 30 Mbps. I den nye databaserede økonomi er de europæiske virksomheder nærmest ikke til stede i værdikæden.

Pres på ressourcer og miljøproblemer

I løbet af det 20. århundrede blev verdens brændstofforbrug tolvdoblet, og der blev udvundet 34 gange flere materielle ressourcer. I dag forbruger hver enkelt person i EU 15 tons materialer årligt og frembringer samtidig 5 tons affald, hvoraf halvdelen bliver deponeret. Erhvervslivet står over for stigende omkostninger til råmaterialer, energi og mineraler, og den manglende forsyningssikkerhed og prisvolatiliteten er skadelige for økonomien. Kilderne til mineraler, metaller og energi samt fiskebestande, træ, vand, frugtbar jord, ren luft, biomasse og biodiversitet er under pres på samme måde som selve stabiliteten i hele klimasystemet. Efterspørgslen efter fødevarer, foder og fibre kan være forøget med 70 % i 2050, men 60 % af verdens store økosystemer, som er med til at producere disse ressourcer, er allerede blevet forringede eller bliver ikke udnyttet på en bæredygtig måde¹⁸. Vandkvaliteten og luftforureningen er stadig problematiske spørgsmål i mange dele af Europa. Ikke-bæredygtig arealanvendelse opbruger frugtbare jordområder, samtidig med at jordbunden fortsat forringes, og anvendelsen af grøn infrastruktur stadig ikke er optimal. På samme måde truer den ikke-bæredygtige udnyttelse af havene de marine økosystemers skrøbelige balance og påvirker de dertil knyttede økonomiske aktiviteter som f.eks. fiskeri og turisme.

Vores økonomiske system tilskynder alligevel stadigvæk til en ineffektiv anvendelse af ressourcer ved at sætte prisen på nogle af dem under de egentlige omkostninger. World Business Council for Sustainable Development anslår, at det er nødvendigt, at ressourceeffektiviteten øges 4-10 gange inden 2050, og at der er behov for betydelige forbedringer senest i 2020. Erhvervslivet kan have stor fordel af at fremme en mere effektiv ressourceanvendelse, som også vil kunne bidrage til at forbedre deres konkurrenceevne og rentabilitet. Det kan også øge beskæftigelsen og den økonomiske vækst: under krisen har indsatsen for at forbedre energieffektiviteten i boligsektoren vist sig at være særdeles nyttig til at fremme den lokale efterspørgsel efter lokale arbejdspladser og frembringe økonomiske besparelser over tid.

1.3. Fremskridtene hen imod Europa 2020-målene

På denne baggrund har fremskridtene hen imod Europa 2020-målene uundgåeligt været blandede (se bilag 2). Krisen har haft klare følger, navnlig for beskæftigelse og fattigdom, og har begrænset fremskridtene hen imod andre mål, når der ses bort fra dens indvirkning på reduktionen af drivhusgasemissioner. Den har også fremhævet forskellene mellem de enkelte medlemsstaters resultater på flere områder, bl.a. beskæftigelse og F&U. Fremskridtene er også blevet berørt af, at de politiske tiltag er forskellige inden for EU.

Trods krisen har der været mere positive strukturelle tendenser, f.eks. med hensyn til uddannelsesniveauer, opbygning af mere bæredygtige energimix og reduktion af økonomiens CO₂-intensitet. Den i visse lande forholdsvis solide beskæftigelsesfrekvens under krisen, sammenholdt med de fremskridt, der er opnået i den foregående periode, kan også ses som et tegn på bedre resultater på arbejdsmarkedet end tidligere.

I næste afsnit redegøres der for de vigtigste punkter i hvert af de fem målområder.

Forøgelse af beskæftigelsesfrekvensen blandt de 20-64-årige til mindst 75 %

Beskæftigelsesfrekvensen i EU var på 68,4 % i 2012 sammenlignet med 68,5 % i 2010 og 70,3 % i 2008, hvor den toppede. På baggrund af de seneste tendenser forventes det, at den vil stige til ca. 72 % i 2020. Opfyldelsen af de nationale mål vil kunne bringe den helt op på 74 %, hvilket er lige under målet for 2020.

De nationale resultater er meget forskellige. Sverige og Tyskland har en høj beskæftigelsesfrekvens og er ved at nå deres nationale mål, hvorimod Spanien, Grækenland, Bulgarien og Ungarn er længst fra målene. De fleste af de lande, der har de bedste beskæftigelsesresultater, har registreret betydelige fremskridt siden 2000. Derimod er de fleste af de medlemsstater, der i øjeblikket har de laveste beskæftigelsesfrekvenser, blevet ramt af kraftige fald i beskæftigelsen fra 2000 til 2012. Beskæftigelsessituationen varierer også meget mellem de forskellige regioner, hvilket tyder på ubalancer og begrænset geografisk mobilitet inden for EU. Under krisen er mange medlemsstater dog begyndt at gennemføre arbejdsmarkedsreformer, som vil gøre arbejdsmarkederne mere modstandsdygtige fremover, selv om det vil tage tid, før resultaterne ses.

Der vil være brug for, at yderligere ca. 16 millioner mænd og kvinder kommer i beskæftigelse, hvis målet på 75 % skal nås. Der vil være mange unge og veluddannede mennesker til rådighed for arbejdsmarkedet, men ikke desto mindre vil fremskridtene hen imod målet også kræve, at man udnytter en potentiel arbejdsstyrke bestående af især kvinder, ældre arbejdstagere samt hidtil inaktive voksne, herunder indvandrere. Sidstnævnte to grupper er ofte mindre veluddannede end resten af arbejdsstyrken set som gennemsnit. Det betyder, at det kan blive vanskeligere at aktivere dem, og også, at de sandsynligvis vil indgå i den mindre kvalificerede del af arbejdsstyrken, til trods for at der er tegn på, at den fremtidige efterspørgsel snarere vil være fokuseret på højt kvalificeret end på lavt kvalificeret arbejdskraft. Derfor vil aktive arbejdsmarkedspolitikker sammen med strategier for livslang læring og brede integrationspolitikker fortsat være af afgørende betydning for at nå vores beskæftigelsesmål.

Forøgelse af de kombinerede offentlige og private investeringer i F&U til 3 % af BNP

Med et niveau på 2,06 % i 2012 og begrænsede fremskridt over tid vil målet på 3 % for 2020 sandsynligvis ikke kunne nås. Investeringerne i F&U forventes at stige til 2,2 % frem til 2020. Hvis medlemsstaterne når deres nationale mål, vil andelen kunne nå op på 2,6 %.

Siden 2000 har de fleste medlemsstater øget de offentlige og private investeringer i F&U (med undtagelse af visse lande som Kroatien, Luxembourg, Det Forenede Kongerige og Sverige). Estland har haft den hurtigste stigning mellem 2000 og 2012 og ligger på nuværende tidspunkt over EU-gennemsnittet på dette område.

Reduktion af drivhusgasemissioner med mindst 20 % i forhold til 1990-niveauet, forøgelse af de vedvarende energikilders andel i det endelige energiforbrug til 20 % og bestræbelser for at øge energieffektiviteten med 20 %

Disse mål vil stort set kunne nås frem til 2020, og fremskridtene er allerede mærkbare:

- EU havde allerede opnået en reduktion af drivhusgasemissionerne på 18 % i 2012. Der er gjort fremskridt takket være de nuværende klima- og energipolitikker, men den økonomiske afmatning har også indvirket betydeligt på emissionsreduktionen. Uanset den nuværende genopretning kan der på baggrund af de strukturelle forbedringer forventes yderligere fremskridt frem til 2020, som vil bringe reduktionen af drivhusgasemissioner op på 24 % i forhold til 1990-niveauet, hvilket betyder, at målet mere end nås.¹⁹ I henhold til de nationale fremskrivninger vil det dog i 13 medlemsstater med de nuværende politikker ikke være muligt at nå de nationale mål inden udgangen af 2020.
- Andelen af vedvarende energi, som var på 7,5 % i 2000²⁰, nåede allerede i 2012 op på 14,4 %²¹. Målet på 20 % senest i 2020 forekommer realistisk og vil måske kunne overskrides (ca. 21 %). Dette fremskridt betyder, at EU er førende på verdensplan med hensyn til globale investeringer i vedvarende energi. F.eks. kom ca. 44 % af verdens elektricitet fra vedvarende energikilder (bortset fra vandkraft) ved udgangen af 2012 fra anlæg i EU.
- Forbruget af primærenergi faldt med ca. 8 % mellem 2006, hvor det toppede, og 2012. Der vil være behov for en yderligere reduktion på 6,3 % frem til 2020 for at nå målet. En stor del af faldet i forbruget kan tilskrives den økonomiske afmatning, og et opsving kan derfor begrænse yderligere fremskridt hen mod målet. Der er dog også ved at blive gennemført visse strukturelle ændringer: energiintensiteten i EU's økonomi er faldet med 24 % mellem 1995 og 2011, mens tallet for industrien var på ca. 30 %.

Foruden de kortsigtede konsekvenser af krisen bevæger EU sig generelt set støt hen imod en adskillelse af økonomisk vækst og drivhusgasemissioner – mellem 1990 og 2012 er EU's BNP vokset med 45 %, mens emissionerne er faldet med 18 %.

Begrænsning af skolefrafaldet til mindre end 10 % og forøgelse af den andel af befolkningen mellem 30-34 år, der afslutter en tertiær uddannelse, til mindst 40 %

Disse mål vil stort set kunne nås frem til 2020:

- Andelen af unge, der forlader skolen tidligt, er faldet fra 15,7 % i 2005 til 12,7 % i 2012, og halvdelen af medlemsstaterne har allerede nået eller er ved at nå deres mål. Selv om en del af dette fald kan tilskrives den vanskeligere beskæftigelsessituation, er der dog også tegn på strukturelle forbedringer, og denne tendens forventes at fortsætte, omend i et langsommere tempo.
- Andelen af unge, der har afsluttet en tertiær uddannelse, er steget fra 27,9 % i 2005 til 35,7 % i 2012. Dette kan variere fra land til land, men tendensen anses også for at være strukturel, og 2020-målet forventes at blive opfyldt.

Indsats for at bringe 20 millioner mennesker ud af risikoen for fattigdom og social udstødelse

Antallet af personer, der risikerer fattigdom og social udstødelse i EU (herunder personer, der risikerer økonomisk fattigdom med materielle afsavn eller lever i arbejdsløse husstande), er vokset fra 114 millioner i 2009²² til 124 millioner i 2012.

EU har dermed bevæget sig længere væk fra sit mål – svarende til 96,4 millioner mennesker i 2020 – og der er ingen tegn på en hurtig forbedring af denne situation – antallet af personer i risiko for fattigdom kan komme til at ligge tæt på 100 millioner i 2020. Situationen er især blevet forværret i visse medlemsstater som følge af stadig større alvorlige materielle afsavn og flere arbejdsløse husstande. Krisen har vist, at der er behov for effektive sociale beskyttelsessystemer.

2. HAR EUROPA 2020-STRATEGIEN FUNGERET?

Det er et åbent spørgsmål, om og i hvilket omfang Europa 2020-strategien har spillet en rolle i ovennævnte tendenser. Den offentlige høring, der forudses senere på året, vil være vigtig for at samle dokumentation og give input til gennemgangen af strategien. Ikke desto mindre er det muligt at drage en række foreløbige konklusioner om de vigtigste elementer i strategien.

2.1. Den rolle, som målene har spillet

De fem overordnede mål, der blev fastsat i 2010, blev sat som ambitiøse, men dog opnåelige politiske mål for EU. Indikatorerne bidrager også til at følge udviklingen i medlemsstaterne. Ud over hvad der er kvantificerbart, bidrager de også til at ændre den europæiske vækstmodels kvalitet og karakter. Som det fremgår af ovenstående, har fremskridtene hidtil været blandede.

Anvendelsen af mål og indikatorer drøftes regelmæssigt på EU-niveau. Der har især på det seneste været fokus på dette spørgsmål i forbindelse med arbejdet med at styrke EU's økonomiske styring og uddybe Den Økonomiske og Monetære Union (ØMU). Kommissionen har gjort rede for de forskellige indikatorer, der anvendes og foreligger på EU-niveau.

De overordnede mål for Europa 2020 har en række iboende begrænsninger:

- Målene er ikke udtømmende. Der findes på EU-niveau mange kvantificerede mål og indikatorer til at overvåge resultater over tid, mellem lande og på tværs af politikområder. Nogle af de centrale indikatorer, der ofte kommenteres, anvendes til at evaluere de offentlige finanser inden for rammerne af stabilitets- og vækstpakten. Der er også blevet udarbejdet en ny resultattavle til at støtte forebyggelsen og korrektionen af makroøkonomiske ubalancer som led i EU's nye procedure i forbindelse med makroøkonomiske ubalancer og sideløbende hermed en ny resultattavle med centrale beskæftigelsesmæssige og sociale indikatorer. Der findes også andre mål på flere forskellige politiske områder, ofte godkendt af Rådet i dets forskellige sammensætninger i årenes løb, f.eks. for internetbredbåndsdækning i forbindelse med flagskibsinitiativet "En digital dagsorden for Europa". Der er således en tendens til, at det foreslås

at tilføje eller ændre indikatorer over tid, men udfordringen består i – som det også var tilfældet for Lissabonstrategien – at undgå en udvanding af prioriteter og blive ved med at fokusere på de væsentligste spørgsmål.

- Målene er politisk bindende. I modsætning til stabilitets- og vækstpakten, eller endog EU's nye procedure i forbindelse med ubalancer, hvor referenceværdier eller benchmarks er fastlagt i en juridisk bindende ramme, der også forudser eventuelle sanktioner, er Europa 2020-målene i det væsentlige politiske mål. Der er dog to vigtige undtagelser: målene for reduktion af drivhusgasemissioner og for anvendelsen af vedvarende energi, som bygger på en juridisk bindende ramme på EU-niveau, herunder fastsættelsen af de værdier, der skal nås på nationalt niveau senest i 2020. Målenes politiske karakter afspejler, at det forventes, at de nationale regeringer spiller hovedrollen i forbindelse med strategien, i overensstemmelse med nærhedsprincippet. F.eks. har det vist sig at være vanskeligt at nå til enighed om uddannelsesmæssige mål på EU-niveau, og det har ikke været muligt for medlemsstaterne at nå til enighed om en fælles indikator for målet for nedbringelsen af antallet af personer, der risikerer fattigdom, hvorfor der almindeligvis benyttes en indikator med tre komponenter.
- Det er fortsat nødvendigt at foretage en kvalitativ vurdering. Hvert mål har sine begrænsninger. Målet for F&U er primært et "input"-mål, hvor andelen af offentlige og private udgifter indberettes. Dette er grunden til, at Det Europæiske Råd som supplement til dette mål har anmodet om — og Kommissionen er ved at udarbejde — en supplerende faktor, som også omfatter innovationsresultater²³. På samme måde siger målene for beskæftigelse og uddannelse ikke meget om arbejdets kvalitet eller kvalifikationernes niveau eller hensigtsmæssighed. Desuden dækker gennemsnittene på EU-niveau eller nationalt niveau ofte over meget betydelige forskelle med hensyn til alder, køn eller regioner. Derfor er det vigtigt med supplerende indikatorer, specifikke analyser og kvalitative oplysninger til at fortolke målene og den aktuelle situation i medlemsstaterne. Det er også vigtigt at huske, at nogle mål – f.eks. for uddannelse – henhører direkte under offentlige myndigheder, mens andre – f.eks. for beskæftigelse eller udgifter til F&U – afspejler bredere økonomiske tendenser.

Der er dog adskillige klare fordele ved de overordnede mål:

- Målene er betegnende for de dynamiske ændringer, der fremmes af Europa 2020-strategien. EU mangler ikke indikatorer, men det nuværende sæt mål har gjort det muligt at opretholde et vist fokus på de tre dimensioner, der er udtrykt som intelligent, bæredygtig og inklusiv vækst, som strategien søger at fremme. I den forbindelse udtrykker målene den mere langsigtede kurs, som er nødvendig for Europas fremtid, samtidig med at de fungerer som benchmarks for de forskellige politikker. Desuden er de tæt forbundne og styrker hinanden indbyrdes: når der gøres fremskridt med én dimension, bidrager det til fremskridtene med de andre.
- Målene fungerer som politiske ankre. Som det fremgår af bilaget, har medlemsstaterne omsat EU-målene i deres egne mål på nationalt niveau. Alene det, at målene findes, muliggør en åben sammenligning på tværs af

emner og lande, også selv om det er forskelligt, hvilken betydning de pågældende mål tillægges i de enkelte lande, og hvilke ambitionsniveauer der er lagt. F.eks. har visse medlemsstater (Belgien, Tjekkiet, Tyskland, Spanien, Frankrig og Litauen) foruden det generelle beskæftigelsesmål valgt at fastlægge nationale mål fordelt efter køn, således at der fastsættes beskæftigelsesmål for kvinder. Sammenlagt er de nationale mål imidlertid ikke tilstrækkeligt ambitiøse til at nå EU-målet. De bidrager også til at overvåge og drøfte fremskridtene på EU-niveau. F.eks. har de allerede bidraget til analyserne til støtte for de landespecifikke henstillinger og til drøftelserne om prioriteter for programmeringen af de europæiske struktur- og investeringsfonde for perioden 2014-2020 (se nedenfor).

- Målene er lette at overvåge. Man kan let finde fakta og tal for målene – samt mange dertil knyttede indikatorer – via Eurostat, som er EU's statistiske kontor. Erfaringerne fra andre internationale institutioner som f.eks. OECD's arbejde med "livskvalitet" eller PISA-undersøgelsen om læsefærdighed eller Verdensbankens undersøgelse af, hvor let det er at drive forretningsvirksomhed, har også vist, at målrettede analyser er effektive kommunikationsværktøjer.

Målene er ikke i sig selv endegyldige mål. Under hensyntagen til de begrænsninger, der er forbundet med de overordnede mål for Europa 2020, kan det siges, at målene bidrager til at måle og styre de forskellige aspekter af strategien og således hjælper med at styre politisk bevidsthed og politisk fokus på både nationalt niveau og EU-niveau.

2.2. Flagskibsinitiativernes og de dertil knyttede EU-incitamenters rolle

De flagskibsinitiativer, der blev fremlagt i 2010, var mini-arbejdsprogrammer for centrale områder i strategien. Heri opstilles en række specifikke foranstaltninger på både EU-niveau og nationalt niveau på tematiske områder (se bilag 3). De fleste af de oprindeligt planlagte initiativer er nu blevet forelagt af Kommissionen, og mange er blevet vedtaget, men det er for tidligt til, at det kan vurderes, hvilken opfølgning og virkning de har affødt.

Kommissionen har som led i sit årlige arbejdsprogram foreslået visse større politiske og lovgivningsmæssige tiltag på EU-niveau, som er blevet drøftet med de øvrige institutioner; derfor er der naturligvis gået en del tid, før de har kunnet vedtages og gennemføres. Der er også blevet udarbejdet andre "bløde" lovgivningsinitiativer, undertiden bakket op af EU-midler og ofte i tæt samarbejde med fagministerier og andre aktører inden for de respektive politikområder, og de har muligvis haft mere umiddelbare praktiske virkninger. Kommissionen vil søge at indsamle oplysninger om deres virkninger i høringsperioden.

Flagskibsinitiativerne har, udover at fungere som katalysator for indsatsen på EU-niveau, også haft mere konkrete resultater:

- De har bidraget til gensidig læring og tematisk viden på EU-niveau, bl.a. gennem netværksarbejde og indsamling af dokumentation. F.eks. er der udviklet en specifik overvågningsmekanisme til at vurdere medlemsstaternes fremskridt hen imod gennemførelsen af det europæiske forskningsrum. Som

andre eksempler kan nævnes fællesmødet om den digitale dagsorden, hvor digitale aktører mødes, den årlige resultattavle for den digitale dagsorden og det øgede fokus på spørgsmål vedrørende industriel konkurrenceevne på tværs af forskellige politikområder.

- De har undertiden tjent som rettesnor for anvendelsen af EU-midler for perioden 2007-2013 og dannet ramme for tilrettelæggelsen af EU's fonde i perioden 2014-2020. Et eksempel herpå er, at Kommissionen i januar 2012 lancerede indsatsgrupper for unge for at hjælpe de medlemsstater, der var hårdest ramt af stigende ungdomsarbejdsløshed, med at omprogrammere EU-midlerne hen imod denne prioritering. Endnu andre eksempler vedrører den nye integrerede tilgang under Erasmus+-programmet og det nye Horisont 2020-program – EU-finansieringsprogrammet for forskning og innovation – hvor der lægges vægt på videnskabelig topkvalitet, industrielt lederskab og vigtigheden af at løfte samfundsmæssige udfordringer for derved at supplere de mål for innovationspartnerskaber, der er forudset i flagskibsinitiativerne. Desuden er der under Den Europæiske Fond for Regionaludvikling foretaget en specifik øremærkning til investeringer i lavemissionsøkonomi.
- Flere af dem har udløst eller inspireret den politiske indsats i medlemsstaterne, også på regionalt og nationalt niveau, for at supplere EU-initiativerne, f.eks. inden for digital økonomi eller forskning og innovation. F.eks. vil udviklingen af intelligente specialiseringsstrategier på nationalt og regionalt niveau bidrage til områdespecifik vækst. Desuden har mere end 20 medlemsstater og regioner iværksat programmer for den digitale dagsorden.

Som supplement til flagskibsinitiativerne er Europa 2020-strategiens mål og midler også blevet fremmet via tre overordnede politikker på EU-niveau:

- EU's indre marked med over 500 millioner forbrugere er fortsat det mest effektive middel til at fremme vækst på EU-niveau, og der er taget nye skridt til at udnytte dets potentiale bedre. I akt I og II for det indre marked blev der identificeret 24 centrale foranstaltninger, f.eks. med hensyn til den digitale økonomi, energi, transport, offentlige indkøb og forbrugerbeskyttelse, som lovgiver har vedtaget eller er tæt på at vedtage. Der udarbejdes en årlig rapport om status for integrationen for at overvåge fremskridt og fastlægge indsatsområder. Konkurrencepolitikken har også bidraget til at støtte målene for det indre marked. Der er blevet iværksat strategisk tænkning og høring på områder som f.eks. den langsigtede finansiering af økonomien.
- Selv om EU's budget kun udgør omkring 1 % af EU's BNP, kan det fungere som en vigtig katalysator for vækst. EU's nye finansielle ramme for 2014-2020 er nøje afstemt efter prioriteterne for Europa 2020-strategien, som det fremgår af den nye udformning af EU-programmer og valget af prioriteter for investering af EU-midler i medlemsstaterne, herunder konditionalitet i forbindelse med EU-støtte.
- EU's eksterne indsats er en vigtig kilde til potentiel vækst og beskæftigelse, selv om der er mulighed for at udbygge sammenkædningen af den interne og eksterne EU-dagsorden og sikre, at Europa taler med én stemme. Handel er blevet en afgørende løftestang for vækst og beskæftigelse på grund af den rolle, som den eksterne efterspørgsel spiller, og EU-dagsordenens brede

spektrum. Forhandlingerne med USA og Japan bør føre til ambitiøse aftaler og betydelige økonomiske fordele. På områder som f.eks. udviklingspolitik, globale standarder, reduktion af katastroferisici eller bekæmpelse af klimaændringer har EU været og vil fortsat være en meget aktiv partner på den globale scene og fremme sine mål, værdier og interesser.

2.3. Det europæiske semesters rolle

Siden vedtagelsen af Europa 2020-strategien er EU's økonomiske styring blevet styrket betydeligt (se boks 1). Det europæiske semester har fået central betydning for gennemførelsen af reformer på både nationalt niveau og EU-niveau via samordning af de økonomiske politikker, hvorunder det sikres, at EU og medlemsstaterne koordinerer deres økonomiske politikker og deres bestræbelser på at fremme vækst og beskæftigelse.

De vigtigste trin i det europæiske semester er beskrevet i bilag 1: cyklussen sættes hvert år i gang med Kommissionens årlige vækstundersøgelse, der fastlægger EU's prioriteter; disse indgår i medlemsstaternes drøftelser op til Det Europæiske Råds forårsmøde og i udarbejdelsen af deres nationale reformprogrammer og stabilitets- og konvergensprogrammer, som forelægges i april. Kommissionens vurdering af programmerne udtrykkes i landespecifikke henstillinger og godkendes derefter af Rådet og Det Europæiske Råd. Europa-Parlamentet er også blevet aktivt involveret i processen, f.eks. via sin "parlamentariske uge" i begyndelsen af januar, hvor de brede prioriteter drøftes, samt gennem de regelmæssige "økonomiske dialoger", som den organiserer med centrale aktører på EU-niveau og på nationalt niveau. Arbejdsmarkedsparternes deltagelse i det europæiske semester er også blevet styrket²⁴.

Europa 2020-strategiens mål drøftes som led i det europæiske semester og indgår i dets forskellige faser: de indgår i valget af prioriteter i den årlige vækstundersøgelse, de er en fast bestanddel af den analyse, som ligger til grund for de årlige landespecifikke henstillinger, og medlemsstaterne opfordres til at aflægge rapport om deres fremskridt hen imod målene i deres nationale programmer.

Man kan allerede nu se visse resultater:

- Det europæiske semester er en troværdig ramme for gennemførelsen af politikker, hvor de årlige landespecifikke henstillinger frembringer de første resultater med hensyn til politiske reformer, som det fremgår af den årlige vækstundersøgelse for 2014²⁵. Kombinationen af EU-prioriteter og landespecifikke henstillinger er væsentlig for at tage hensyn til de specifikke forhold i hver enkelt medlemsstat. Mens de fælles mål sætter kursen og bidrager til at lette fremskridtene hen imod en fælles reform- og moderniseringsdagsorden, følger EU ikke en standardtilgang, men tilpasser sine retningslinjer for hver enkelt medlemsstat og over tid.
- Det europæiske semester danner ramme for en integreret overvågning og bidrager til at forene økonomiske og budgetmæssige prioriteter. Med andre ord understreger det betydningen af at opnå og opretholde sunde offentlige finanser og udnytte vækspotentialet i økonomierne, samtidig med at der tages højde for både EU-hensyn og landespecifikke hensyn.

- Semestret har bidraget til at styrke kontakterne mellem EU og de enkelte medlemsstater og øge samspillet mellem medlemsstaterne og dermed skabe større sammenhold i EU. Tidsplanen og procedurerne under det europæiske semester er blevet finjusteret og er nu ved at stabilisere sig. Semestret danner grundlag for proaktive drøftelser på EU-niveau for at forhindre, at der opstår problemer, eller at problemerne breder sig (før de nationale beslutninger træffes), og sikrer en regelmæssig overvågning af fremskridtene (med vejledning og eventuelle sanktioner i de tilfælde, hvor det er nødvendigt med korrigerende foranstaltninger).
- Analyse- og kontrolkapaciteten er blevet styrket på EU-niveau. Den nye økonomiske styring i EU er baseret på et stærkere og mere integreret videngrundlag for implementeringen, hvor fælles analytiske rammer, indikatorer og evalueringer af politikker udnyttes bedre. Erfaringerne med de lande, der er omfattet af makroøkonomiske tilpasningsprogrammer og dermed er uden for de formelle procedurer under det europæiske semester, er endnu et yderst vigtigt eksempel: Kommissionen og mange medlemsstater har måttet anvende betydelige ressourcer, herunder på stedet, for at yde direkte og konkret støtte til disse medlemsstater gennem politisk rådgivning og teknisk bistand på administrativt plan. Dette er et eksempel på, hvordan der kan mobiliseres fælles ekspertise inden for EU.
- Nogle idéer er stadig under drøftelse for at færdiggøre ØMU'ens struktur, såsom en mekanisme, der kan lette den forudgående samordning af større økonomiske reformplaner, som kan have betydelige afsmittende virkninger for andre medlemsstater, samt idéer om gensidigt aftalte kontraktlige ordninger og dermed forbundne solidaritetsmekanismer (dvs. finansielle incitamenter).

Der har også vist sig visse udfordringer og begrænsninger:

- Behovet for at håndtere akutte kriseproblemer gjorde det undertiden vanskeligt at forene kortsigtede hastesituationer med de mere langsigtede behov. De landespecifikke henstillinger fokuserer i kraft af deres art kun på udvalgte områder og anbefaler konkrete skridt, der skal tages inden for det kommende år, med en klar forståelse af, at det ikke er alt, der kan gøres på én gang. Samtidig er det vigtigt, at sådanne skridt er baseret på et klart billede af, hvor de fører hen på længere sigt. I en række tilfælde understreges det i de landespecifikke henstillinger for 2013, at der er behov for at bevare visse væksthæmmende udgifter, samtidig med at de finanspolitiske mål overholdes. Efterhånden som Europa kommer ud af krisen, bør man ved valget af prioriteter kunne bevæge sig væk fra nødsituationer.
- Hvis det europæiske semester skal være effektivt, er det ikke tilstrækkeligt, at de enkelte medlemsstater forpligter sig til bl.a. at efterkomme henstillingerne; det er også nødvendigt, at EU-aktørerne har en kollektiv kapacitet til at tage fat om disse spørgsmål som spørgsmål af fælles interesse og sikre en stærk multilateral overvågning. I den forbindelse vil de forskellige aktørers rolle kunne præciseres og styrkes yderligere. F.eks. har Rådet i sine forskellige sammensætninger styrket peer-reviews og multilateral overvågning.
- For at dette kan lykkes, er det afgørende, at alle relevante aktører – regeringer, parlamenter, regionale og lokale myndigheder, arbejdsmarkedets parter og alle

interesseparter – er bevidste om og tager et medansvar for hele denne proces. I mange medlemsstater kan medinddragelsen af forskellige aktører i gennemførelsen af strategien stadig forbedres. De nationale reformprogrammer bør i den sammenhæng revurderes. På europæisk niveau har Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget været særlig aktive gennem en tæt overvågning af gennemførelsen af Europa 2020-strategien og mobilisering af foranstaltninger i medlemsstaterne, også på regionalt og lokalt plan, og derved afspejlet EU's forvaltningsstruktur på flere niveauer. Kommissionen har også styrket sine repræsentationer i medlemsstaterne med henblik på at forbedre kvaliteten af sit engagement i forhold til myndigheder og berørte parter i medlemsstaterne.

- De mange forskellige procedurer, dokumenter og retlige foranstaltninger på EU-niveau risikerer at overbelaste processen og gøre den uklar. Ændringer i tidsplanen kan også mindske visse aktørers engagement. Udfordringen i de kommende år er derfor at styrke de institutionelle og administrative strukturer, der ligger til grund for det europæiske semester, og samtidig sikre, at det fortsat er en politisk drevet og fokuseret proces (og ikke en bureaukratisk proces).

Derfor er tiden inde til at gennemgå det europæiske semester i forbindelse med gennemgangen af Europa 2020-strategien i år.

KONKLUSION

Grundene til at have en Europa 2020-strategi er lige så vægtige i 2014, som de var i 2010.

I flere årtier har EU været synonym med dybere økonomisk integration med deraf følgende større strømme af varer, tjenester, arbejde og finansiering inden for EU. Det har fremmet en tilnærmelse af indkomster og levestandarder mellem landene, hvilket har ført til, at EU karakteriseres som en på verdensplan helt unik "konvergensmaskine"²⁶. Denne konvergensproces er taget af og endog gået baglæns i dele af Europa som følge af akkumuleringen af ubalancer og presset fra krisen.

EU må nu, hvor man er på vej ud af den værste økonomiske og finansielle krise i en generation, styrke sin strategi for intelligent, bæredygtig og inklusiv vækst, så den kan opfylde borgernes forventninger og bevare sin rolle i verden. Tiden er nu inde til, at strategien gennemgås, så der kan fastsættes de rette politiske prioriteter for EU efter krisen i anden halvdel af tiåret frem til 2020.

Analysen i denne meddelelse viser, at erfaringerne med målene og flagskibsinitiativerne i Europa 2020-strategien har været blandede. EU er godt på vej til at opfylde eller komme tæt på sine mål for uddannelse, klima og energi, men ikke for beskæftigelse, forskning og udvikling eller fattigdomsbekæmpelse. Men det at have EU-mål har bidraget til at fokusere på mere langsigtede, grundlæggende elementer, som er afgørende for fremtiden for samfundene og økonomierne i EU. Omsættelsen af disse mål på nationalt plan har også bidraget til at belyse flere foruroligende tendenser, som f.eks. et voksende gab mellem de medlemsstater, der

klarer sig bedst og dårligst, og stadig større forskelle mellem regioner inden for medlemsstaterne og EU. Krisen har også tydeliggjort voksende uligheder i fordelingen af velstand og indkomst. Erfaringerne har desuden vist, at det for at forfølge Europa 2020-målene har været afgørende at sikre, at regioner og byer – som er ansvarlige for at gennemføre mange EU-politikker – engagerer sig og deltager aktivt i bestræbelserne. Under gennemgangen og den efterfølgende tilpasning af strategien skal der tages fat om disse udfordringer.

Den økonomiske styring i EU, der gennemføres hvert år inden for rammerne af det europæiske semester, er i de seneste år blevet styrket væsentligt og er et potentielt effektivt instrument til at forfølge de prioriteter, som efter krisen vil være nødvendige for at opfylde målene i Europa 2020-strategien. EU's centrale politikker som f.eks. den flerårige finansielle ramme for 2014-2020 og de forskellige programmer herunder er blevet udformet således, at de tager hensyn til erfaringerne fra det europæiske semester og bidrager til at nå Europa 2020-strategiens mål; de kan danne grundlag for de fremtidige politikker på både EU-niveau og nationalt niveau.

I denne meddelelse redegør Kommissionen for sin analyse af, hvad der hidtil er sket inden for rammerne af Europa 2020-strategien. I mange henseender er denne periode blevet brugt til at skabe fundamentet for de resultater, der gerne skulle opnås i de kommende år. Kommissionen har også søgt at vise krisens indvirkning på de forventede resultater.

Kommissionen har på dette stadium ikke draget konklusioner eller fremsat anbefalinger med hensyn til politikker. I betragtning af de kolossale ændringer, EU og dets medlemsstater, byer og regioner har undergået som følge af krisen, finder Kommissionen det nødvendigt at iværksætte en høring i hele EU af alle berørte parter om de erfaringer, der kan drages, og om de vigtigste faktorer, der bør forme de næste etaper i EU's vækststrategi efter krisen. Kommissionen vil afholde en offentlig høring på grundlag af analysen i denne meddelelse og opfordre alle interesserede parter til at bidrage med deres synspunkter. Efter høringen vil Kommissionen i begyndelsen af 2015 fremsætte forslag vedrørende videreførelsen af strategien.