

Europe 2020 – europska strategija za pametan, održiv i uključiv razvoj

UDK: 338.2:504.03(4-67EU)

doi: 10.3935/rsp.v18i1.963

Financijska kriza je iz temelja uzdrmala svjetsku ekonomiju. Otkrila je strukturne slabosti u svim većim ekonomijama, pa tako i u onoj Europske unije. Međutim, financijska kriza je i prilika da nešto naučimo i provedemo reforme kako se ona ne bi ponovila. Kako je predsjednik Europske komisije Jose Manuel Barroso izjavio: »Ova kriza je poziv na buđenje, trenutak kada moramo shvatiti da pristup ‘sve po starom’ vodi u postupni pad u drugi rang novog globalnog poretka. Ovo je trenutak istine za Europu« (Europska komisija, 2010.a., str. i). Kako Europa ne bi postala drugorazredni igrač na svjetskoj sceni, Europska unija je donijela desetogodišnju strategiju – Europe 2020, koja bi trebala reformirati europsku ekonomiju.

Reforme su Europi prijeko potrebne. Kriza je jasno pokazala razne »pukotine« u europskom gospodarstvu. Naime, europske stope rasta manje su od glavnih konkurenata poput SAD-a ili Kine, što je posljedica manjeg rasta produktivnosti i niže stope ulaganja u istraživanje i razvoj. Primjerice, Europa je hvatala priključak s SAD-om po produktivnosti radnika sve do sredine 1970-ih, da bi od sredine 1990-ih počela sve više zaostajati za SAD-om (Report from the High Level Group, 2005.). Osim toga, stope zaposlenosti u Europskoj uniji niže su nego u Japanu ili SAD-u. Usto, Europljani rade manje sati. Konačno, starenje stanovništva se ubrzava, što predstavlja opasnost za održivost europskih socijalnih država. Ovo su samo neki od problema koje treba riješiti Europe 2020 strategija.

Prvi zadatak Europe 2020 strategije je otvaranje novih radnih mjesta. Međutim, Europsku uniju ne zanima stvaranje bilo kakvih radnih mjesta, već »boljih« radnih mjesta. Cilj je europske radnike usmjeriti u bolje plaćene i ugodnije poslove, a to su u pravilu poslovi koji zahtijevaju manje fizičkog a više intelektualnog rada. Ipak, ekonomski razvoj nije isključivi cilj Europe 2020 strategije. Europa želi izgraditi model razvoja koji poštuje širu okolinu, u što ne spada samo prirodni okoliš već i društvo. Europe 2020 strategija pokušava stvoriti uključivo društvo u kojem će razne grupe imati priliku pridonositi napretku društva, ali i da uživaju u koristima tog napretka. Pri tom se misli prvenstveno na »ugrožene« grupe poput žena, imigranata i nacionalnih manjina – osobito Roma. Međutim, uključivo društvo također podrazumijeva smanjenje nejednakosti između bogatijih i siromašnijih europskih regija. S druge strane, društveni napredak ne bi trebao ići nashtrb prirode. Ukratko rečeno, Europe 2020 strategija je plan za ekonomski napredak koji je socijalno i ekološki osjetljiv.

Cilj ove strategije nisu kratkoročne politike koje će riješiti problem ekonomske krize već provođenje srednjoročnih i dugoročnih reformi koje će »zacementirati« poziciju Europe kao najvećeg trgovinskog bloka i važnog igrača na globalnoj sceni. Da bi to uspjela, Europska unija mora osigurati ekonomski rast koji se temelji na znanju, u kojem će sudjelovati sve društvene skupine i koji će poštovati prirodu. U svojoj biti, Europe 2020 strategija želi

Europi osigurati pametan, održiv i uključiv (eng. *inclusive*) razvoj. Iza ovih apstraktnih ideala krije se pet mjerljivih ciljeva.

1. Povećati stopu zaposlenosti u dobnoj grupi od 20 do 65 godina na 75 posto.
2. Povećati ulaganje u istraživanje i razvoj na 3 posto BDP-a.
3. Smanjiti stakleničke plinove za 20 posto u usporedbi s razinom iz 1990.; povećati udio energije iz obnovljivih izvora na 20 posto; povećati energetska učinkovitost za 20 posto.
4. Smanjiti broj učenika i studenata koji napuštaju školu za 10 posto i povećati udio visokoobrazovanih u dobnoj grupi od 30 do 34 godine na preko 40 posto.
5. 20 milijuna ljudi izbaviti iz ralja siromaštva.

PAMETAN RAZVOJ

Pametan razvoj prvenstveno znači postavljanje znanja i inovacija kao temelj ekonomskog razvoja. Osim povećanja značaja istraživanja, razvoja i inovacija, Europska unija pokušava usmjeriti te aktivnosti u rješavanje gorućih problema poput klimatskih promjena, obnovljivih izvora energije ili starenja stanovništva. Kako bi to postigla, Europska unija će morati povećati ulaganje u obrazovanje radi povećanja broja visokoobrazovanih te kvalitete prvenstveno visokog obrazovanja. Europa zaostaje za SAD-om po ulaganju u obrazovanje, osobito u visoko obrazovanje. I dok SAD ulaže 2,9%, a Kanada 2,6% BDP-a u visoko obrazovanje, velika europska četvorka ulaže duplo manje. Britanija i Francuska ulažu samo 1,3 posto, Njemačka 1,1 posto, a Italija ne prelazi niti 1 posto (OECD, 2009.). Stoga ne čudi da Europa zaostaje za svojim glavnim konkurentima po broju visokoobrazovanih. Samo trećina državljana EU-a u dobnoj skupini od 25 do 34 godine ima

završen fakultet, dok je u SAD-u to preko 40 posto, a u Japanu preko 50 posto (Europska komisija, 2010.a).

Europe 2020 strategija je kao cilj postavila smanjenje stope napuštanja škole za 10 posto i povećanje udjela visokoobrazovanih u dobnoj grupi od 30 do 34 godine na barem 40 posto. Ulaganje u visoko obrazovanje imat će presudnu ulogu u smanjenju nezaposlenosti, budući da se očekuje da će se do 2020. stvoriti 16 milijuna radnih mjesta dok će se broj radnih mjesta koji traže nisko kvalificirane radnike smanjiti za 12 milijuna (Europska komisija, 2010.a).

Međutim, Europa ne zaostaje za SAD-om samo po broju visokoobrazovanih studenata. Europska sveučilišta se sve teže nose s američkom konkurencijom, koja sve više privlače ponajbolje europske studente. Na listi najboljih svjetskih sveučilišta su samo dva europska sveučilišta među prvih 20 – Cambridge i Oxford. Među prvih 20 je čak 17 američkih sveučilišta, uključujući i tri najbolja (ARWU, 2009.). Kako bi se povećala kvaliteta visokog obrazovanja, Europe 2020 strategija predlaže povećanje mobilnosti studenata i profesora.

Zaostajanje Europe u ulaganju u obrazovanje očituje se i u njezinom zaostajanju u ulaganjima u istraživanje i razvoj, moderne tehnologije i inovacije. Ulaganje u istraživanje i razvoj u EU-u je ispod 2 posto BDP-a, u usporedbi s 2,6 posto u SAD-u i 3,4 posto u Japanu (Europska komisija, 2010.a). Istodobno, Europa gubi priključak i u visokim tehnologijama poput interneta, što dodatno otežava stvaranje novih inovacija. Glavni razlog zaostajanja Europe je manjak privatnih investicija, što neki ekonomisti pripisuju nedostatku poticaja¹ za ulaganje u istraživanje i razvoj. Primjerice, Alesina i Giavazzi (2006.), inače »proamerički« talijanski ekonomisti, oštro su kritizirali Lisabonsku strategiju – prethodnicu

¹ Engl. *incentives*.

Europe 2020 strategije, jer je kao cilj postavila dostizanje ukupne razine ulaganja u istraživanje i razvoj u SAD-u i Japanu. Umjesto toga autori predlažu promjenu strukture poticaja, kako bi privatni sektor preuzeo ulaganje u istraživanje i razvoj i kako bi ta ulaganja na kraju dana bila od koristi ekonomiji i običnim ljudima. Europe 2020 strategija uvažava njihovu kritiku. Više nije važna samo visina ulaganja, nego i konačni rezultati tih ulaganja. Međutim, Europska unija još nije usuglasila način vrednovanja konačnih rezultata ulaganja u istraživanje i razvoj (Europska komisija, 2010.c).

ODRŽIVI RAZVOJ

Održivi razvoj znači stvaranje konkurentne, ali i održive ekonomije. Europska unija bila je rani lider u razvoju »zelenih« tehnologija. Međutim, njezinu prevlast ugrožavaju Sjeverna Amerika i Kina. Stoga su potrebni dodatni naponi kako bi Europa zadržala prvenstvo u zelenim tehnologijama, koje su ključne ukoliko Europljani žele zadržati visoki standard života uz sve oskudnije prirodne resurse. Konačni cilj Europe 2020 strategije je povećanje energetske učinkovitosti europske ekonomije za 20 posto. Osim toga, zelene tehnologije imat će ključnu ulogu u smanjenju stakleničkih plinova u sljedećem desetljeću za 20 posto u odnosu na 1990. Međutim, EU od svojih članica očekuje da smanje ispuštanje stakleničkih plinova neovisno o razvoju zelenih tehnologija. Zbog toga polaže velike nade u korištenje obnovljivih izvora energije. Cilj je da do 2020. čak 20 posto europske energije treba dolaziti od obnovljivih izvora. EU također očekuje uštede u energetske sektoru zbog daljnje integracije europskog energetskeg tržišta. Sve u svemu, razvoj zelenih tehnologija i prelazak na obnovljive izvore energije trebao bi otvoriti preko milijun novih radnih mjesta (Europska komisija, 2010.a).

Politike održivog razvoja se, međutim, ne odnose samo na borbu protiv klimatskih promjena i smanjenje emisije stakleničkih plinova. Cilj je povećati otpornost europske ekonomije na klimatske promjene i sposobnost Europe da spriječi i sanira negativne posljedice prirodnih katastrofa.

UKLJUČIV RAZVOJ

Uključiv razvoj znači osposobljavanje pojedinaca da se prilagođavaju promjenama i stvaraju kohezivno društvo. Pred Europljanima su mnogi izazovi. S jedne strane, demografske promjene smanjuju udio radno aktivnog stanovništva i povećavaju udio uzdržavanog stanovništva. S druge strane, dio radno aktivnog stanovništva nema adekvatne vještine kako bi sudjelovali na tržištu rada. Nezaposleni su, pak, posebno izloženi siromaštvu. Kako bi se riješili ovi problemi, potrebne su reforme tržišta rada i socijalnog sustava.

Jedan od ciljeva Europe 2020 strategije je povećanje zaposlenosti u dobnoj grupi od 20 do 64 godine na 75 posto. I dok većina zemalja EU-a i OECD-a imaju vrlo visoke stope zaposlenosti u dobnoj grupi od 25 do 54 godine, postoje goleme razlike među zemljama u stopama zaposlenosti žena te mladih (do 25 godina) i starijih osoba (od 55 godina). Od većih zemalja Europske unije, jedino Velika Britanija donekle prati Japan i SAD prema stopi zaposlenosti ovih skupina. S druge strane, Njemačka, Francuska, Italija i Španjolska znatno zaostaju (OECD, 2009.).

Kako bi se povećala zaposlenost žena, EU predlaže širu dostupnost usluga jaslica i dječjih vrtića kako bi majke mogle povjeriti odgoj svoje djece stručnom osoblju dok se nalaze na radnom mjestu. S druge strane, kako bi se povećala zaposlenost starijih osoba, mnoge zemlje morat će povećati zakonsku granicu za odlazak u mirovinu. Europe 2020 strategija želi povećati zapo-

slenost u dobnoj grupi od 20 do 64 godine. Međutim, u nekolicini zemalja zakonska granica za odlazak u mirovinu je ispod 64 godine, primjerice u Francuskoj, Češkoj ili Slovačkoj, dok su u Grčkoj radnici prije ekonomske krize mogli u mirovinu sa samo 58 godina (OECD, 2009.).

Uključiv razvoj uključuje i smanjenja siromaštva. EU je zacrtao da do 2020. godine 20 milijuna ljudi treba biti izbačeno iz okova siromaštva. Skupine kojima najviše prijete siromaštvo su nezaposleni, niskoobrazovani radnici i žene (Eurostat, 2009.). Stoga će samo potpuna provedba Europe 2020 strategije – od povećanja razine obrazovanosti do uključivanja ranjivih grupa u društvo, doprinijeti značajnijem smanjenju siromaštva.

REFORME

Prijedlog reformi kojima bi se Europi trebao osigurati pametan, održiv i uključiv razvoj s jedne strane ide u smjeru jačanja institucija Europske unije. Ovo se prvenstveno odnosi na nadgledanje fiskalne politike kako bi se članice bolje pridržavale Sporazuma o stabilnosti i rastu. Unija na sebe također želi preuzeti nadgledanje makroekonomskih pokazatelja u zemljama članicama, kako bi rano otkrila makroekonomske nestabilnosti, poput onih koje su nedavno dovele do sloma svjetske ekonomije. Također, poučena nedavnim iskustvom, Europska unija zahtijeva strožu regulaciju financijskih usluga kako bi se izgradio transparentniji i odgovorniji financijski sustav. Reforma financijskog sektora ne bi se zadržala samo na regulaciji, već se predlaže i uvođenje poreza na financijske transakcije.

Ipak, najteže reforme uniju čekaju na području tržišta rada, koje su nužne za povećanje zaposlenosti. Ideje vodilje ovih reformi su fleksibilnost i sigurnost, odnosno toliko hvaljeni danski *flexicurity* model. S jedne strane, Europska unija želi promovi-

rati mobilnost rada među članicama, ali i unutar tržišta rada svake pojedine države članice. S druge strane, Unija ne želi radnike prepustiti hirovima ponude i potražnje već želi olakšati ponovni ulazak na tržište rada kroz programe dokvalifikacije i prekvalifikacije radnicima koji su izgubili posao ili ga ne mogu pronaći. Istodobno, dok su radnici privremeno nezaposleni, od socijalne države se očekuje da naknadama za nezaposlene osigura da privremeno nezaposlenima olakša prebrođivanje krize. Kako bi to postigla, Unija polaže velike nade u uključivanje socijalnih partnera – sindikata i poslodavaca, u proces planiranja obrazovnog programa, kako bi vještine stečene tijekom obrazovanja odgovarale potrebama tržišta rada.

Iako Europe 2020 strategija predviđa preuzimanje većih ovlasti od strane Brisela, ova strategija nije skup *one style fits all* politika, već predlaže da svaka zemlja prevede ciljeve Europe 2020 strategije u mjerljive nacionalne ciljeve. Područje gdje bi različiti nacionalni prioriteti mogli igrati važnu ulogu u određivanju ciljeva je borba protiv siromaštva. Naime, Europe 2020 strategija dozvoljava zemljama članicama da same određuju definiciju siromaštva (Europska komisija, 2010.c). Postoji opasnost da neke članice izaberu njima »popovoljniju« definiciju kako bi morale manje ulagati u borbu protiv siromaštva.

One style fits all ne bi funkcionirao iz jednostavnog razloga - članice Europske unije imaju različitu startnu poziciju. Neke zemlje će jednostavno imati manje/više posla u dostizanju standarda koje je sebi Unija postavila. Najmanje posla očekuje nordijske zemlje, koje imaju najviše stope zaposlenosti i najniže stope siromaštva. S druge strane, pred tranzicijskim zemljama i starim mediteranskim članicama je trnovit put po bolnim reformama.

Primjerice, tranzicijske zemlje imaju jaku tradiciju »doživotnog posla«, koju su te države promovirale u doba socijaliz-

ma. *Flexicurity* model očekuje od radnika da prihvate da će možda morati mijenjati nekoliko poslova u različitim granama gospodarstva, kao i koncept doživotnog učenja i usavršavanja. Golema podrška referendumu o zakonu o reformi tržišta rada u Hrvatskoj jasno pokazuje da će liberalizacija tržišta rada naići na snažan otpor u tranzicijskim društvima, osobito zato što je tehnički rečeno lakše liberalizirati tržište rada nego izgraditi sustav potpore koji privremeno nezaposlenim radnicima pomaže da što lakše prebrode krizu nezaposlenosti i što lakše pronađu novi posao. Drugim riječima, fleksibilizacija tržišta rada je prvenstveno tehničko pitanje donošenja zakona. S druge strane, sigurnosni aspekti *flexicurity* modela tržišta rada su i fiskalno pitanje.

Otpor reformama tržišta rada treba očekivati i u starim članicama, što najbolje pokazuje slučaj Francuske. Francuska ima jednu od najnižih stopa zaposlenosti starijih osoba i jednu od najnižih zakonskih granica za umirovljenje – 60 godina, s tim da Francuzi u stvarnosti idu još ranije u mirovinu. Međutim, i u takvoj Francuskoj su promjene zakona kojim se podiže zakonska dobna granica za umirovljenje na 62 godine, što je još uvijek među najnižim granicama u Europskoj uniji, podigle na noge moćne sindikate.

Osim toga, zemlje od kojih se očekuju najdublje reforme istovremeno su i zemlje koje su najteže pogođene krizom. Gorući problem mnogih članica su golemi proračunski deficiti i javni dug, koji često datiraju iz vremena puno prije financijske krize, stoga nije jasno odakle im financijskih sredstava da povećavaju pomoć za nezaposlene, da pokreću nove programe prekvalifikacije i dokvalifikacije radnika (posebice u trenutnim uvjetima visoke nezaposlenosti), da ulažu u obnovljive izvore energije, da proširuju dostupnost usluga vrtića i jaslica. Jednostavno rečeno, mnoge reforme koštaju, a državne blagajne su prazne.

Dodatna prepreka na putu provođenja reformi može paradoksalno postati sama Europska unija. Njen osnovni kratkoročni cilj je provođenje fiskalne konsolidacije u zemljama članicama, i Unija namjerava na sebe preuzeti ovlasti nadgledanja i kontrole proračuna zemalja članica, kako bi se članice prisililo na poštovanje Sporazuma o stabilnosti i rastu (Europska komisija, 2010.c). Članice su dobile zadatak da svoje proračunske deficite dovedu unutar maastrichtskih kriterija (3 posto BDP-a) do 2013. godine. Stoga bez obzira na dostupnu pomoć EU fondova, prije svega Europskog socijalnog fonda (Europska komisija, 2010.b), teško je očekivati od najteže pogođenih zemalja – takozvane *PIGS* zemlje (Portugal, Irska, Grčka i Španjolska), da počnu provoditi skupe reforme prije nego dovedu svoje financije u red, a to se očekuje najranije 2013. Dakle, zemlje koje imaju najviše posla vjerojatno će protratiti tri godine kako bi dovele svoje proračune u red, a onda imaju sedam godina da provedu sve reforme. Veliko je pitanje realnosti takvih očekivanja.

Sve u svemu, Europe 2020 predstavlja napredak u odnosu na Lisabonsku strategiju – »desetljetka« koja je prethodila Europe 2020 strategiji. Osnovni problem Lisabonske strategije je da je bila preopširna i nije postavljala specifične ciljeve. U dokumentu EU povjerenstva za analizu provedbe Lisabonskog sporazuma jasno se navodi da je »Lisabon o svemu pa prema tome i ni o čemu« (Report from the High Level Group, 2005., str. 16.). Osim toga, Lisabonski sporazum nije bio obvezujuć te stoga nije čudo da je i premijer jedne od članica, švedski premijer Fredrik Reinfeldt, priznao da je Lisabonski sporazum završio neuspjehom.

Ideali Europe 2020 strategije su svakako plemeniti – ekonomski napredak u kojem sve društvene grupe sudjeluju i koji poštuje prirodu. Osnovni problem ove strategije je u realnosti njezine provedbe. Na-

ime, najveći posao očekuje zemlje koje su bankrotirale ili im prijete bankrot, a mnoge reforme koje zagovara Europe 2020 strategija iznimno su skupe. Stoga se ne treba čuditi ukoliko na desetak godina tadašnji premijeri europskih zemalja sudbinu Europe 2020 strategije opišu poput Lisabonskog sporazuma – neuspjeh.

LITERATURA

- Academic ranking of world universities (2009). *Academic Ranking of world universities 2009*. Posjećeno 13. 8. 2010 na <http://www.arwu.org/ARWU2009.jsp>
- Alesina, A., & Giavazzi, F. (2006). *The future of Europe*. Cambridge: MIT Press.
- Europska komisija (2010a). *Europe 2020 – European strategy for smart, sustainable and inclusive growth*. Posjećeno 13. 8. 2010. na <http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLETE%20EN%20BARROSO%20%20%20007%20-%20Europe%202020%20-%20EN%20version.pdf>
- Europska komisija (2010b). *Europe 2020 – Integrated guidelines for the economic and employment policies of the Member States*. Posjećeno 13. 8. 2010. na <http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/Brochure%20Integrated%20Guidelines.pdf>
- Europska komisija (2010c). *Conclusions 17 June 2010*. Posjećeno 13. 8. 2010. na <http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/115346.pdf>
- Europska komisija (2010d). *Conclusions 25/26 March 2010*. Posjećeno 13. 8. 2010. na http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/113591.pdf
- Eurostat (2010). *Combating poverty and social exclusion*. Brussels: European Union.
- High Level Group (2004). *Facing the challenge – The Lisbon strategy for growth and employment*. Posjećeno 13. 8. 2010. na <http://www.vitae.ac.uk/researchers/1272-3044/Facing-the-challenge---the-Lisbon-Strategy-for-growth-and-employment-High-Level-Group-report-November-2004-.html>
- Organization for Economic Co-Operation and Development (2009). *Society at a glance*. Geneva: OECD.

Priredio: Ivan Grgurić