

# EVROPA 2020 - ŠE TRETJIČ V PRAZNO?

Jože Mencinger

## 1. Leporečja EUROPE 2020

6

Poplavi strategij, nekatere segajo tja do leta 2060, kot da bi res vedeli, kaj bo takrat, druge se ukvarjajo z izhodom iz krize, tretje z razvojem do leta 2020, se je pridružila še **Evropa 2020 - Strategija za pametno, trajnostno in vključujočo rast**. Z njo Evropska komisija »nadgrajuje« dve lizbonski strategiji; originalno iz leta 2000 in »prenovljeno« **»Partnerstvo za rast in delovna mesta - nov začetek lizbonske strategije«** iz leta 2005. Prva naj bi do letos iz EU ustvarila družbo znanja in najbolj učinkovito svetovno gospodarstvo, druga naj bi zagotovila gospodarska rast in zaposlenost. Prva se je končala z oddaljevanjem od proglašanih ciljev, ki ga sredi razdobja trajanja strategije ni bilo mogoče spregledati, druga, ki naj bi »prenovila« prvo, pa s svetovno gospodarsko krizo. Seveda nista povzročili krize, a obe sta podpirali in širili ideologijo, ki je ustvarjala gospodarska in socialna neravnotežja; ta pa so se morala slej ko prej končati, kot so se. Obe sta izhajali iz ekonomike ponudbe, njun »znanstveni« temelj je bila produkcijska funkcija; gospodarsko rast naj bi zagotavljali skupna factorska produktivnost, večja prožnost trga dela in »poglabljanje« trga kapitala. Povečevanje »prožnosti« na trgu dela je vodilo v zaostajanje in celo realno zniževanje plač ter v vse večjo brezposelnost in socialno neenakost, »poglabljanje« trga kapitala pa v hazarderstvo in ustvarjanje virtualnega bogastva. Osnovna napaka obeh strategij je bilo popolno zanemarjanje agregatnega povpraševanja (Mencinger, 2005).

Strategijo, ki jo zdaj predlaga Evropska komisija in ki naj bi jo še marca potrdil Evropski svet, bo, kot kaže, doživela usodo predhodnic. Čeprav manj kot predhodnici izhaja iz ekonomike ponudbe in vsaj eksplicitno ne govori o potrebi po večji prožnosti trga dela in finančnem poglabljanju, pa tudi nova strategija zanemarija agregatno povpraševanje. Zato bomo z njo najbrž spet dobili dokument, katerega uporabna vrednost bo približno tolikšna, kot je bila »dodana« vrednost predhodnic; za politične govore uporabno retoriko.

Tako imenovane krovni cilji »EVROPE 2020« so:

- 75 % prebivalstva v starosti 20-64 let mora imeti zaposlitev;
- 3 % BDP je treba nameniti raziskavam in razvoju;
- cilj 20/20/20 na področju podnebnih sprememb in energetike je treba doseči z 20 odstotnim zmanjšanjem emisij, 20 odstotnim povečanjem obnovljivih virov in 20 odstotnim povečanjem učinkovitosti porabe energije;
- delež mladih, ki se odločijo za zgodnjo opustitev šolanja, mora biti pod 10 %, vsaj 40 % mladih mora uspešno zaključiti terciarno izobraževanje;
- revščina naj bi ogrožala 20 milijonov ljudi manj kot zdaj.

Cilje naj bi dosegli: s »**PAMETNO RASTJO**«, to je z razvojem gospodarstva, ki temelji na znanju in inovacijah, »**TRAJNOSTNO RASTJO**«, to je s spodbujanjem bolj konkurenčnega in zelenega gospodarstva, ki gospodarneje izkorišča vire, in z »**VKLJUČUJOČO RASTJO**«, to je z utrjevanjem gospodarstva z visoko stopnjo zaposlenosti, ki krepi socialno in teritorialno kohezijo.

Da bi bila pot k ciljem »zanesljivejša«, je v strategiji sedem »vodilnih pobud«, ki naj bi spodbudile prednostna področja. Pobuda »**UNIJA INOVACIJ**« naj bi izboljšala pogoje za financiranje raziskav in inovacij, kar naj bi zagotavljalo inovativne zamisli hitro pretvoriti v proizvode in storitve, ki ustvarjajo rast in delovna mesta. Pobuda »**MLADI IN MOBILNOST**« naj bi povečala uspešnost izobraževalnih sistemov in olajšala vstop mladih na trg dela, »**EVROPSKI PROGRAM ZA DIGITALNE TEHNOLOGIJE**« naj bi vzpostavil hiter internet in izkoriščanje prednosti enotnega digitalnega trga v gospodinjstvih in podjetjih. S pomočjo »**EVROPE, GOSPODARNE Z VIRI**« naj bi prekinili vezi med gospodarsko rastjo in porabo virov ter podprli prehod v nizko-ogljeno gospodarstvo, povečali porabo obnovljivih virov energije, posodobili promet in spodbujali energetska učinkovitost. »**INDUSTRIJSKA POLITIKA ZA DOBO GLOBALIZACIJE**« naj bi izboljšala poslovna okolja, zlasti za mala in srednja podjetja, in podprla industrijsko strukturo, s katero bo mogoče konkurirati na svetovnih trgih. »**PROGRAM ZA NOVA ZNANJA IN SPRETNOSTI IN NOVA DELOVNA MESTA**« naj bi posodobil trge dela ter okrepil položaj ljudi z razvijanjem njihovih znanj in spretnosti ter tudi z mobilnostjo bolje uskladil ponudbo in povpraševanje po delu, »**EVROPSKA PLATFORMA ZA BOJ PROTI REVŠČINI**« pa naj bi zagotovila socialno in teritorialno kohezijo tako, da bodo ljudje lahko dostojno živeli in se aktivno vključevali v družbo.

Si s to strategijo lahko pomagamo kaj bolj kot s prejšnjima? Čeprav je polom prejšnjih le nekoliko streznil bruseljske planerje in je nova strategija bolj realistična od prejšnjih, EVROPA 2020 ostaja še najbolj podobna nekakšnemu predvolilnemu programu z veliko obljubami in še več na novo izumljenimi krilaticami, na kar kaže »že pametna, trajnostna in vključujoča rast«, »vodilne pobude« in udarne krilatice, kot sta »Evropa se mora zganiti, da ne bi nazadovala« in »Evropa lahko uspe«. Če bi zadoščala v EVROPI 2020 zbrana retorika, bi bila verjetnost izpolnitve ciljev visoka, ker pa ne zadošča, je še najbolj verjetno, da se bo tudi EVROPA 2020 spremenila v dokument brez uporabne vrednosti.

Donedavni temelj gospodarskega napredka **globalizacija** Komisija zdaj uvršča kar med dolgoročne težave EU, skupaj s pritiski na naravne vire in staranjem prebivalstva. Vsaj tu ima prav. Pomisel, da bo EU na globalnem trgu s svojo »na znanju temelječo družbo« lahko konkurirala socialno mnogo bolj brezobzirnim družbam, je bila že v prvi lizbonski strategiji vnaprej obsojena na polom; znanje je še bolj mobilno kot kapital. Možnosti, da EU tudi od drugih zahteva »pravičnejšo« trgovino oziroma konkurenco z upoštevanjem vsaj minimalnih socialnih norm in pravic delavcev v konkurenčnih državah pa je EU zaradi pohlepa njenih multinacionalk in svoje kratkovidnosti zamudila.

## 2. Pogled Komisije na gospodarsko krizo ter zasluge in slabosti lizbonskih strategij

V uvodnem delu strategije Komisija ugotavlja, da je gospodarska kriza izničila nedavni »napredek«; ob 4 odstotnem zmanjšanju BDP, je industrijska proizvodnja EU nazadovala na raven devetdesetih, brezposelnost se je dvignila na 23 milijonov ali na 10 odstotkov aktivnega prebivalstva. Težave, v katere je Unija zašla, so večje, kot so bile pred krizo. Reševanje iz krize je povprečni javnofinančni primanjkljaj dvignilo na 7 in javni dolg na 80 odstotkov BDP; v dveh letih je bilo izničenih dvajset let fiskalne konsolidacije. Temu naj bi bile krive strukturne pomanjkljivosti, nizke ravni naložb v raziskave, nedinamično poslovno okolje, staranje prebivalstva, ter nižja stopnja zaposlenosti in manj delovnih naporov kot v ZDA in na Japonskem.

Komisija zdajšnjo gospodarsko krizo obravnava, kot da bi šlo za nepredvidljiv dogodek, na primer za potres, podoben tistemu na Haitiju ali v Čilu; pri tem pa naj bi bila škoda, ki jo je kriza povzročila, zaradi njenih strategij čilska in ne haitijska. Toda za nastajanje krize je bila Komisija vsaj sokriva, saj gospodarskega razvoja, ki je peljal v krizo, ni preprečevala. Prav narobe. Takšen razvoj je s svojo obsedenostjo z liberalizacijo, deregulacijo in privatizacijo celo podpirala, čeprav je te procese včasih močno zbirokratizirala. Sprejela je nauke o popolni prilagodljivosti trgov in primerjalnih prednostih; v svetovni delitvi dela naj bi postala družba znanja, večja prilagodljivost trga dela, privatizacija javnih storitev in "zdrava" gospodarska politika, katere srž je zmanjšanje deleža javnega sektorja, pa naj bi jo usposobile konkurirati socialno mnogo bolj brezobzirnim družbam. Spregledala je, da je znanje še bolj mobilno kot kapital, da vseh zaposlitev, ki jih izgublja z opuščanjem proizvodnih dejavnosti, ni mogoče nadomestiti z zaposlitvami v storitvah, in da se dejavnosti z visoko dodano vrednostjo s selitvijo v države z nizkimi plačami spremenijo v dejavnosti z nizko dodano vrednostjo. Pa tudi, da zniževanje cene dela z zniževanjem plač in socialne varnosti, ki bi zadoščalo za konkuriranje socialno mnogo bolj brezobzirnim družbam, implicira postopno opuščanje socialno tržnega gospodarstva, na katerega se nenehno sklicuje.

V spremljajočem dokumentu **»Delovni dokument služb komisije – Ocena lizbonske strategije«** Komisija zdaj sicer priznava (kar je bilo očitno že ob njenem sprejetju), da je prvotna strategija, po kateri naj bi EU do leta 2010 postalo najbolj dinamično in konkurenčno na znanju temelječe gospodarstvo na svetu, sčasoma prerasla v pretirano zapleteno strukturo s številnimi cilji in ukrepi ter nejasno razmejitevjo obveznosti in nalog. To naj bi zahtevalo »prenovo« v letu 2005; ta pa naj bi po mnenju Komisije imela »pomemben učinek na rast in delovna mesta, ki pa ga ni preprosto oceniti, saj naj bi bil odvisen od gospodarskega cikla in zunanjih vplivov pa tudi javnih politik«. Najbrž je učinke strategije težko oceniti tudi zato, ker jih ni bilo. Po mnenju Komisije je »lizbonska strategija pripomogla k oblikovanju širokega soglasja glede reform, ki jih potrebuje EU...«, »državljanom in podjetjem v EU prinesla konkretne koristi...«, »strukturne reforme pa so povečale odpornost EU in nam pomagale prebroditi krizo«. Soglasja politikov o reformah vsaj po njihovem nenehnem sklicevanju na lizbonske strategije sodeč, ne gre zanikati; vprašljivi so njihovi učinki.

Kakšne so bile koristi od strategije in kako je strategija pomagala prebroditi krizo, ni mogoče ugotoviti. Nedvomno je vsaj, da se je Evropa kljub strategiji, če že ne zaradi nje, znašla v krizi. Pa ne le, ker strategija »ni ponudila dovolj orodij, da bi že na začetku lahko odpravili nekatere vzroke krize«, ker je bilo »kljub pomembnim dosežkom izvajanje reform na splošno počasno in neenakomerno«, ali ker »ni bil dovolj upoštevan pomen soodvisnosti v tesno povezanem gospodarstvu zlasti v evro-območju«. Proti kriznih orodij strategija, ki je temeljila na ekonomiki ponudbe, nekritičnem seljenju proizvodnih aktivnosti v dežele z nizko ceno delovne sile, posledičnem zmanjševanju pravic delavcev doma in »poglabljanju« trga kapitala, sploh ni mogla ponuditi. Proti krizna orodja so namreč sestavina povsem spregledane ekonomike povpraševanja. Predstavniki Evropske komisije so krizo še potem, ko se je že razplamtela, kot vrači odganjali s ponavljanjem nesmiselnih krilatic iz lizbonskih strategij.

9

Komisija poudarja velik pomen »namenskih sredstev iz strukturnih skladov, ki so omogočila znatne naložbe v rast in delovna mesta«, »učinke priporočil za posamezne države«, »izmenjavo izkušenj in dobrih praks«. Gotovo drži, da so namenska sredstva iz strukturnih skladov omogočila znatne naložbe, a preden so prišla iz bruseljske v nacionalne blagajne, so iz nacionalnih blagajn prišla v bruseljsko. Tudi brez priporočil komisarjev, katerih neupoštevanje v posameznih državah naj bi bil problem, bi preživel; velik del jih se jih da prebrati v učbenikih ekonomije, še več jih je iz arzenala ekonomike ponudbe.

### 3. Kako do okvirnih ciljev

Prvi cilj EVROPE 2020, 75 odstotna zaposlenost, ki ne omenja gospodarske rasti, kaže na pomembno spremembo v razmišljanju, oziroma na spoznanje, da je temeljna dilema sodobnega sveta ustvariti dovolj dela ter da bosta svetovna gospodarska in politična dogajanja v naslednjih letih določala zaposlenost oziroma brezposelnost ter njene socialne posledice in njihovo reševanje. Problem sveta namreč ni premajhna količina produktov in bogastva, obojega je preveč, problem je, kako jih porazdeliti, porabiti in ustvariti dovolj dela. Že dolgo najbrž drži, da gospodarimo zato, da ustvarjamo delo, in ne zato, da proizvajamo dobrine in storitve. Ko govorimo o investicijah, nihče več na razpravlja o tem, kaj bomo proizvedli, ampak vsi le o tem, koliko delovnih mest bomo ustvarili. Podjetja se ne ukvarjajo z vprašanjem, kako produkt narediti, ampak kako ga prodati. Rast ali krčenje BDP razlagamo z gibanjem komponent agregatnega povpraševanja in ne z omejitvami na strani ponudbe. Tudi neprestano ustvarjanje novih storitev, institucij in pravil je pravzaprav le način, kako vsaj malo izničiti učinke tehnološkega napredka na zaposlenost in preprečiti nastajanje »eno-tretjinske družbe«. Od treh vrst gospodarske rasti: »pametne, trajnostne in vključujoče«, se bo zato EU morala oprijeti predvsem »vključujoče« rasti; ustvarjanja novih delovnih mest. Tudi pri zelenem delu »trajnostne« rasti je ustvarjanje novih delovnih mest dejanski cilj, izboljšanje okolja, oziroma cilj »20/20/20« na področju podnebnih sprememb in energetike pa je zaenkrat bolj kot ne le kolateralna korist. Pri konkurenčnem

delu »trajnostne« rasti bo dejansko pomembnejše, kako zmanjšati konkurenčnost »kitajcev« v EU, kot pa, kako povečati konkurenčnost EU na svetovnem trgu. Pred in med krizo je EU največ delovnih mest izgubljala v industriji, deloma zaradi »pametne« rasti, to je tehnološkega napredka, še več zaradi konkurenčnega dela »trajnostne« rasti, to je seljenja proizvodnje na »Kitajsko«. Ponovno jih bo mogoče dobiti le z dejanskim zapiranjem evropskih trgov ne glede na retoriko o svobodni menjavi.

10

»Pametna« rast je povezana z drugim ciljem: »3 % BDP nameniti raziskavam in razvoju«. Cilj implicira, da izdatki za raziskave in razvoj samodejno prinašajo tehnološki napredek, gospodarsko rast in zaposlenost, vendar empirični podatki, pa naj gre za časovne vrste, statistične preseke ali panelne podatke te samodejnosti ne potrjujejo. Gotovo je, da tehnološki napredek povečuje produktivnost ter ustvarja boljša delovna mesta, ne ustvarja pa jih več. Skupni učinek tehnološkega napredka na zaposlenost je sestavina več zelo različnih parcialnih učinkov; nekateri zaposlenost zmanjšujejo, drugi jo povečujejo. Število novih delovnih mest, ki jih tehnološke spremembe ustvarijo v proizvodni dejavnosti, v kateri nastanejo, je gotovo mnogo manjše od števila delovnih mest, ki jih odpravijo. Srž sprememb, ki jih prinaša nova tehnologija, je zmanjševanje potrebne količine dela; prav zato se število in delež zaposlenih v proizvodnih dejavnostih neprestano krči. Tehnološke spremembe, ki neposredno zmanjšujejo zaposlenost, posredno res omogočajo (ne ustvarjajo) ustvarjanje novih delovnih mest v storitvah, bodisi privatnih bodisi javnih, bodisi takšnih z visoko ali pa takšnih z nizko dodano vrednostjo. A gre v bistvu za preraždeljevanje družbenega produkta. V državah EU so zato v zadnjem desetletju skoraj vsa nova delovna mesta nastala v storitvenem sektorju, pretežno v njegovem javnem delu, ali v delih javnega sektorja, katerih privatizacija je število zaposlenih še povečala.

Ko pridemo do naslednjega cilja, »deleža mladih, ki se odločijo za zgodnjo opustitev šolanja, mora biti pod 10 %, vsaj 40 % mladih mora uspešno zaključiti terciarno izobraževanje«, se ne moremo izogniti bolonjski reformi visokega šolstva. Ta naj bi po zamisli ministrov, ki so jo podpisali, povečala učinkovitost visokega šolstva (skrajšala študij) in ustvarjala visoko kvalificirano »delovno silo«, kakršno potrebuje trg delovne sile. Najbrž je, vsaj po desetletju le jasno, da so rezultati bolonjske reforme katastrofalni, pa tudi, da je njena katastrofalnost pravzaprav koristna. Evropski trg dela nikoli ni potreboval in ne potrebuje »delovne sile«, kakršno naj bi po bolonjski reformi »proizvajalo« terciarno izobraževanje; bolonjska reforma je ob znižanju kvalitete le podaljšala študij in s tem socialno manj vzdržno odkrito brezposelnost spremenila v socialno sprejemljivejšo prikrito. Tudi oba izobraževalna cilja EVROPE 2020 sta pravzaprav namenjena istemu cilju, zmanjševanju odkrite brezposelnosti in povečevanju prikrite; njun negativni stranski učinek je neizogibno znižanje kvalitete terciarnega izobraževanja.

Bo EU do leta 2020 dosegla tudi cilj, da naj bi revščina ogrožala 20 milijonov ljudi manj kot zdaj? Morda, a le če bo dosegla prvi cilj. Visoka stopnja zaposlenosti sicer še ne zagotavlja odpravo revščine, kar kaže zdajšnja kriza, je pa nedvomno socialno najbolj sprejemljiv način za to.

## *Reference:*

*Evropska komisija: DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE,  
Ocena lizbonske strategije, Bruselj, 2.2.2010*

*Evropska komisija: Evropa 2020 - Strategija za pametno, trajnostno in vključujočo rast«  
Bruselj, marec 2010;*

*Jože Mencinger: »Leporečja lizbonske strategije in Slovenija«,  
GOSPODARSKA GIBANJA, 367, februar 2005, 23-39.*