



EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 5.3.2014
COM(2014) 130 final

**KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE,
EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE JA ALUEIDEN
KOMITEALLE**

Älykästä, kestävää ja osallistavaa kasvua edistävän Eurooppa 2020 -strategian arviointi

**KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE,
NEUVOSTOLLE, EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE JA
ALUEIDEN KOMITEALLE**

**Älykästä, kestävää ja osallistavaa kasvua edistävän Eurooppa 2020 -strategian
arviointi**

JOHDANTO¹

Komissio esitti vuoden 2010 alkupuolella ehdotuksen Eurooppa 2020 -strategiasta älykkään, kestävän ja osallistavan kasvun strategiana.² Sen tavoitteena on edistää EU:n kilpailukykyä siten, että unionin sosiaalinen markkinatalousmalli säilyy ja sen resurssitehokkuus kohenee huomattavasti. Uusi strategia näytti tietä kehitysmallille, jossa pyritään muuhunkin kuin pelkkään BKT:n kasvuun. Nykyään monet eri tahot painottavat älykästä, kestävää ja osallistavaa kasvua talouskehityksen olennaisena tekijänä.

Silloin kun Eurooppa 2020 -strategiaa käynnistettiin, kasvu oli EU:ssa hitaampaa ja tuottavuus heikompaa kuin muissa kehittyneissä maissa. Samaan aikaan taloudellinen ja sosiaalinen tilanne oli nopeasti heikkenemässä EU:n historian pahimman maailmanlaajuisen finanssikriisin jäljiltä. Uudessa strategiassa pyrittiin ottamaan oppia Lissabonin kasvu- ja työllisyysstrategian kokemuksista. Lissabonin strategia otettiin käyttöön vuonna 2000 ja uudistettiin vuonna 2005. Sitä noudatettiin vuoteen 2010 asti. Eurooppa 2020 -strategian perustamisasiakirjan mukaan sen lyhyen aikavälin tavoitteena oli irtautua kriisistä onnistuneesti. Jotta tulevaisuus olisi kestävä, EU:n oli kuitenkin hoidettava rakenteelliset heikkoutensa ja tähyttävä jo pidemmälle. Tavoitteena oli selvittää kriisistä vahvistuneina ja tehdä EU:sta älykäs, kestävä ja osallistava talous, jossa työllisyys, tuottavuus ja sosiaalinen yhteenkuuluvuus ovat korkealla tasolla.³

Strategia nähtiin EU:n ja sen jäsenvaltioiden välisenä kumppanuutena, jonka keskeisenä tavoitteena oli tuottaa älykästä, kestävää ja osallistavaa kasvua ja luoda sen toteuttamiseksi tarvittava järjestelmä. Strategiassa esitettiin viisi toisiinsa liittyvää yleistavoitetta, jotka EU:n on saavutettava vuoteen 2020 mennessä työllisyyden, tutkimuksen ja kehityksen, ilmastonmuutoksen ja energian, koulutuksen sekä köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen torjunnan alalla. Tavoiteluettelo ei ollut tyhjentävä, mutta näiden tavoitteiden katsottiin edustavan strategian avulla tavoiteltavaa dynaamista muutosta.

Komissio ehdotti seitsemää lippulaivahanketta⁴, joilla on kullakin oma työohjelmansa. Niillä oli tarkoitus saada kehitys vauhtiin EU:n tasolla tärkeinä kasvun edistäjinä pidetyillä aloilla. Lisäksi strategia muodosti EU:n tason kehyksen toimille, jotka liittyvät sisämarkkinoihin, EU:n talousarvioon vuosina 2014–2020 ja EU:n ulkoisen politiikan ohjelmaan.

¹ Ellei toisin mainita, kaikki tämän asiakirjan tilastotiedot ovat peräisin EU:n tilastotoimistolta Eurostatilta, ja EU:n keskiarvot viittaavat 28 jäsenvaltion unioniin.

² Komission tiedonanto KOM(2010) 2020, 3. maaliskuuta 2010. Kokonaisstrategiaa ja sen tavoitteita käsiteltiin Euroopan parlamentissa, ja Eurooppa-neuvosto antoi sille hyväksyntänsä maaliskuussa ja kesäkuussa 2010 pidetyissä kokouksissaan. Lisätietoja: http://ec.europa.eu/europe2020/index_fi.htm.

³ KOM(2010) 2020, 3. maaliskuuta 2010.

⁴ Euroopan digitaalistrategia, Innovaatiunioni, Nuoret liikkeellä, Resurssitehokas Eurooppa, Globalisaation aikakauden teollisuuspolitiikka, Uuden osaamisen ja työllisyyden ohjelma sekä Euroopan köyhydentorjuntafoorumi.

Eurooppa 2020 -strategiaa tarkistettaessa on otettava huomioon viime vuosien rahoitus- ja talouskriisi sekä EU:n reaktiot siihen (ks. laatikko 1). Kriisin levitessä ja muuttaessa muotoaan EU:n on ollut erityisen vaikea murtautua noidankehästä, joka muodostuu julkisen velan paisumisesta, rahoitusmarkkinoiden tarttuvasta epävakaisuudesta sekä hitaasta tai jopa negatiivisesta kasvusta. Tämän vuoksi tarvittiin erityisesti euroalueella sekä lyhyen aikavälin toimia että järjestelmään liittyviä toimia, kuten lainanantovalmiuksien kehittämistä rahoitusvaikeuksissa olevien maiden auttamiseksi, talouspoliittista ohjausta koskevien sääntöjen lujittamista sekä finanssivalvonnan ja sääntelyn tehostamista.

Laatikko 1: EU:n toimet rahoitus- ja talouskriisistä selviytymiseksi, 2008–2013

Komissio käynnisti marraskuussa 2008 Euroopan talouden elvytys suunnitelman infrastruktuuriin ja muihin keskeisiin aloihin kohdistuvien investointien lisäämiseksi ja ehdotti samalla, että jäsenvaltiot koordinoisivat finanssipoliittisia elvytyspakettejaan. Elvytyspaketin kokonaismäärä oli noin 200 miljardia euroa eli 1,5 % suhteessa EU:n BKT:hen. Suunnitelman osana mukautettiin valtiontukisääntöjä ja EU:n varojen käyttöä koskevia sääntöjä julkisten varojen käyttöön saamisen helpottamiseksi.

Kun elpyminen jäi lyhytaikaiseksi ja täysimittaisen velka-, rahoitus- ja talouskriisin vaara alkoi kasvaa, päätettiin mm. seuraavista kriisintorjuntatoimista:

- Perustettiin kriisintorjuntamekanismi lievittämään kriisin leviämistä ja rahoitusjärjestelmän haavoittuvuutta koko unionissa. Toukokuussa 2010 perustettiin kaksi väliaikaista kriisintorjuntamekanismia: Euroopan rahoitusvakautusmekanismi ERVM ja Euroopan rahoitusvakausväline ERVV. Vuonna 2012 euroalueen jäsenvaltiot päättivät luoda pysyvän kriisintorjuntavälineen, Euroopan vakausmekanismi (EVM), joka perustettiin lokakuussa 2013 ja jonka rahoituskapasiteetti on 500 miljardia euroa. Rahoitusvaikeuksissa oleville maille myönnettiin luottoja.
- Aloitettiin EU:n rahoitusjärjestelmän kunnianhimoinen uudistaminen. EU:n rahoitusmarkkinoiden valvontaa tiukennettiin perustamalla Euroopan finanssivalvojien järjestelmä EFVJ, joka koostuu kolmesta alakohtaisesta valvontaviranomaisesta (ESA:t, *European Supervisory Authorities*) ja makrotason vakautta valvovasta Euroopan järjestelmäriskikomiteasta (EJRK). Lisäksi edettiin huomattavasti ns. pankkiunionin toteuttamisessa. Se koostuu keskitetystä pankkivalvontamekanismista, joka aloittaa toimintansa marraskuussa 2014, sekä ongelmabankkien uudelleenjärjestelyä ja kriisintorjuntaa koskevasta sopimuksesta.
- EU:n talouspoliittista ohjausta vahvistettiin merkittävästi sisällyttämällä talouspolitiikan ja julkisen talouden valvonnan sekä rakenteellisen valvonnan eri osiot talouspolitiikan eurooppalaiseen ohjausjaksoon. Vuonna 2011 annetulla säädöspaketilla⁵ otettiin käyttöön uusi makrotalouden epätasapainoa koskeva menettely, jolla pyritään ehkäisemään ja korjaamaan talouden epätasapainotiloja. Samalla vahvistettiin vakaus- ja kasvusopimusta. Joukko täydentäviä asetuksia⁶ tuli voimaan toukokuussa 2013. Niissä säädetään muun muassa, että komissio arvioi euroalueeseen kuuluvien jäsenvaltioiden alustavia talousarviosuunnitelmia. Talous- ja rahaliiton vakaudesta, yhteensovittamisesta sekä ohjauksesta ja hallinnasta tehdyn sopimuksen euroalueeseen kuuluvat allekirjoittajamaat (ja muutamat euroalueen ulkopuoliset jäsenvaltiot) ovat sitoutuneet sisällyttämään vakaus- ja kasvusopimuksen peruseriaatteen kansalliseen oikeusjärjestykseen. Neuvosto hyväksyi joulukuussa 2013 uuden, keskeisten

Viime vuosien kriisin laajuuden vuoksi tarvittiin kiireellisesti määrätietoisia poliittisia toimia Eurooppa 2020 -strategian pitemmän aikavälin tavoitteiden täydentämiseksi. Komissio on esittänyt erilaisia toimia rahoitussektorin vakauttamiseksi sekä niihin yhdistettäviä elvytysstrategioita, julkisen talouden vakauttamistoimia sekä rakenneuudistuksia muun muassa vuotuisissa kasvuselvityksissä (joissa asetetaan EU:n yhteiset painopisteet tulevaisuudeksi), kohdennetuissa lainsäädäntöehdotuksissa sekä maakohtaisissa ohjeissa. Kaikissa ehdotuksissa otetaan huomioon eri maiden erityispiirteet ja EU:n talouksien keskinäinen riippuvuus.

Eurooppa 2020 -strategian kansallisen täytäntöönpanon seuraamiseksi ja edistämiseksi komissio kehotti jäsenvaltioita asettamaan omat tavoitteensa ja esittämään kansallisissa uudistusohjelmissaan yksityiskohtaisia toimia. Uudistusohjelmia tarkastellaan vuosittain unionin tasolla talouspolitiikan EU-ohjausjakson yhteydessä. Ensimmäinen EU-ohjausjakso käynnistettiin vuoden 2011 alkupuolella. Tämän järjestelmän asema unionin talouden vuotuisena ohjaus- ja hallintamekanismina on vakiintunut nopeasti (ks. jäljempänä ja liite 1). Kumppanuusperiaatteen mukaisesti näistä asioista käydään säännöllistä vuoropuhelua Euroopan parlamentin ja neuvoston eri kokoonpanojen kanssa.

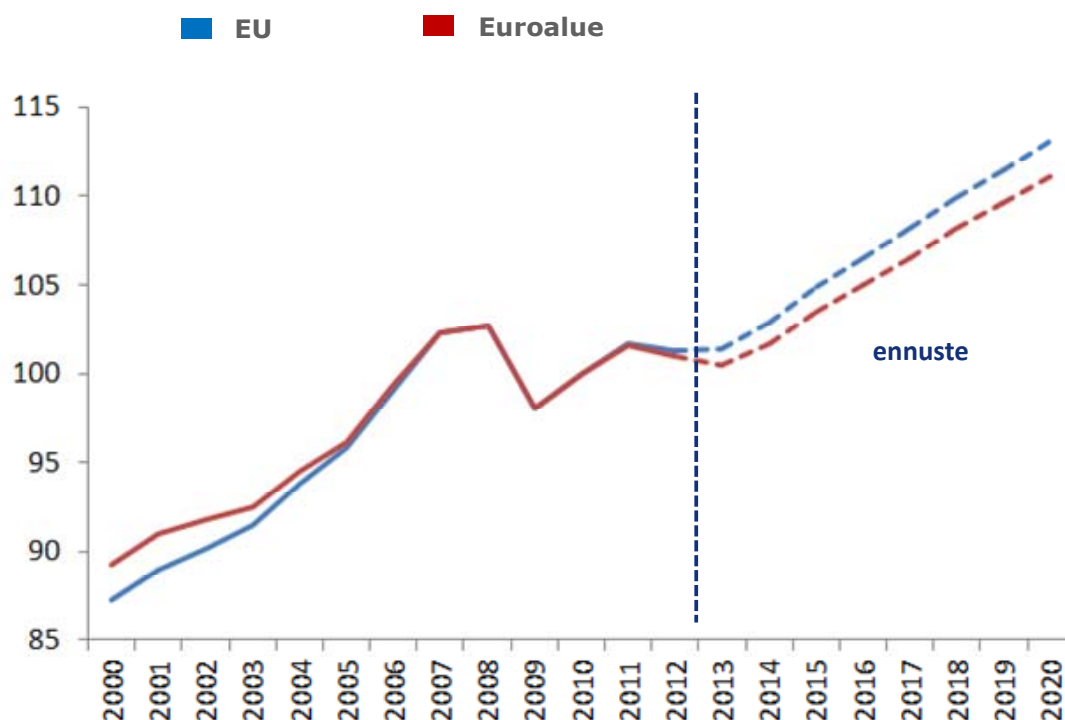
Eurooppa 2020 -strategian käynnistämisestä on nyt kulunut neljä vuotta. Tässä tiedonannossa arvioidaan niiden aikana saatuja tuloksia.⁷ Eurooppa-neuvoston on määrä käsitellä tämänkertaista EU-ohjausjaksoa ensimmäisen kerran maaliskuussa 2014. Sen jälkeen komissio käynnistää julkisen kuulemisen, jonka avulla pyritään selvittämään eri sidosryhmien näkemyksiä ja valmistelemaan vuosia 2015–2020 koskevan strategian laatimista.

1. NELJÄ VUOTTA ON KULUNUT, MIKÄ ON EUROOPAN TILANNE?

Euroopan talouselämä kärsi vuonna 2009 ennennäkemättömän takaiskun: sen BKT supistui 4,5 prosenttia. Talouden laskusuuntaus hellitti lyhytaikaisesti vuonna 2010, mutta taantuma jatkui vuosina 2011–2012. Vuonna 2013 alkoi vähittäinen elpyminen, jonka odotetaan jatkuvan. EU:n reaalisen BKT:n ennustetaan kasvavan 1,5 prosenttia vuonna 2014 ja 2,0 prosenttia vuonna 2015.⁸ Tämä on kuitenkin keskiarvo, joka ilmentää sängen erilaisia kasvu-uria ja kriisikokemuksia. Jotkin maat ovat olleet erityisen kovilla, toiset taas ovat selvinneet paremmin pitkällä aikavälillä.

Kun Eurooppa 2020 -strategiaa käynnistettiin vuonna 2010, kriisin syvyys ja kesto olivat vielä pääosin arvoitus. Tulevaa vuosikymmentä koskevat skenaariot vaihtelivat ”vahvasta kasvusta” todennäköisempään ”heikkoon kasvuun” tai jopa riskiin, että edessä olisi ”menetetty vuosikymmen”. Paljon riippui siitä, pystyisikö EU selviytymään nopeasti ja määrätietoisesti vuoden 2009 taantumasta.⁹

Kuvio 1. EU:n ja euroalueen reaalin BKT vuosina 2000–2020 (indeksi 2010 = 100)



Nyt kun strategian käynnistämisestä on kulunut neljä vuotta, on käynyt selväksi, että EU:n todennäköinen kasvu-ura vuosina 2010–2020 on lähimpänä kakkosskenaariota (so. noin 1,3 prosenttia vuodessa). Kuten kuvio 1 osoittaa, EU:n kokonaistuotannon odotetaan saavuttavan vuoden 2008 tason uudelleen vuonna 2014. Käynnissä oleva elpyminen on siis korvannut aikaisemmista laskusuhdanteista aiheutuneet tappiot. Kriisin vaikutus on kuitenkin sekä välitön että pitkäaikaisempi. Se on jo nakertanut Euroopan vaurautta, minkä lisäksi se on heikentänyt tulevaa kasvupotentiaalia, kun talouden moottoriksi tarvittavia työpaikkoja, yrityksiä ja taitotietoa on menetetty.

Tuoreimpien ennusteiden¹⁰ mukaan EU:n BKT:n vuosikasvun odotetaan olevan 1,6 prosentin luokkaa ajanjaksolla 2014–2020, kun vuosina 2001–2007 (siis ennen kriisiä) se oli 2,3 prosenttia. Jos EU:n keskimääräinen vuotuinen kasvu lasketaan BKT:nä asukasta kohden, se olisi 0,9 prosentin luokkaa jaksolla 2014–2020, kun se oli 1,8 prosenttia vuosina 2001–2007.

Ensimmäinen välttämätön edellytys kriisin jälkeistä EU:n kasvustrategiaa laadittaessa on se, että ymmärretään selvästi kriisin vaikutukset ja päästään yhteisymmärrykseen siitä, mikä on Euroopan tila. Tällöin on tärkeää pitää mielessä, että pyrkimys palata edellisen vuosikymmenen kaltaiseen kasvuun olisi harhaa, ja haitallistakin. Julkisen talouden epätasapaino, kiinteistökuplat, lisääntyvä yhteiskunnallinen eriarvoisuus, yrittäjyyden ja innovoinnin vähäisyys, rahoitusjärjestelmien huono toimivuus, kasvava energiariippuvuus, resurssien ja ympäristön käyttöön kohdistuvat moninaiset paineet ja julkishallinnon tehottomuus: kaikki nämä ongelmat olivat havaittavissa jo tuolloin, mutta niitä ei pystytty ratkaisemaan. Ne olivat osasyynä EU:n talouksien osittaiseen romahtamiseen siinä vaiheessa, kun kriisi alkoi vaikuttaa toden teolla.

Yleisen BKT-indikaattorin lisäksi on välttämätöntä tutkia myös sen taustalla olevia kehityssuuntauksia ja rakennemuutoksia, jotka ratkaisevat sen, onko EU:lla kasvumahdollisuuksia. Siksi on ratkaisevan tärkeää ymmärtää ja edistää tekijöitä, jotka vauhdittavat Eurooppa 2020 -tavoitteiden toteutumista.

1.1. Kriisin vaikutukset

Julkisen ja yksityisen talouden kestävyys vaarassa

Julkisen talouden alijäämä EU:ssa vuonna 2010 oli keskimäärin 6,5 prosenttia suhteessa BKT:hen. Sen odotetaan kuitenkin supistuvan 2,7 prosenttiin vuonna 2015.¹¹ Tämä on seurausta useissa jäsenvaltioissa erityisesti vuosina 2011 ja 2012 toteutetuista ankarista ponnistuksista julkisen talouden kestävyys palauttamiseksi.¹² Alijäämien kertyminen ja kasvun hidastuminen ovat kuitenkin johtaneet siihen, että julkinen velkasuhde on kasvanut huomattavasti. Ennen kriisiä se oli keskimäärin 60 prosenttia suhteessa BKT:hen, vuonna 2010 jo 80 prosenttia, ja vuonna 2015 sen odotetaan nousevan 89,5 prosenttiin suhteessa BKT:hen.¹³ Kasvun käynnistytessä uudelleen ja alijäämien supistuessa julkisyhteisöjen bruttovelan odotetaan alkavan pienentyä vuoden 2015 aikana. Julkisten menojen laatua voidaan parantaa ja julkishallinnon tehokkuuteen ja verojärjestelmien kasvua edistäviin ominaisuuksiin voidaan kiinnittää enemmän huomiota muun muassa siirtämällä verotaakkaa edelleen työn verottamisesta kulutus-, omaisuus- ja ympäristöveroihin. Tämä on yhä tärkeämpää, jotta voidaan turvata eurooppalainen kasvu- ja yhteiskuntamalli ja vaikuttaa sen tulevaan kehitykseen.

Yksityisen velan (kotitaloudet ja yritykset) taso oli joissakin maissa erityisen korkea jo ennen kriisiä, ja se on kasvanut entisestään. Velkataakan pienentäminen onkin monien yksityisten toimijoiden ensisijainen tavoite. Tällä voi kuitenkin olla sellainen kielteinen sivuvaikutus, että kasvu hidastuu joksikin aikaa erityisesti tilanteessa, jolle on ominaista vähäinen kasvu ja matala inflaatio.

Rahoitussektorin vakauttaminen on edennyt jonkin verran, mutta joissakin EU-maissa on edelleen vaikea saada rahoitusta.

Rahoitusmarkkinoiden yleisessä kehityksessä on nähty merkkejä paremmasta viime kuukausina, mutta niillä ei vielä ole ollut vaikutusta reaalitalouteen, ja rahoitussektorilla esiintyy edelleen epävakautta. Pankkien luotonanto pk-yrityksille kiristyi 24 peräkkäisenä vuosineljänneksenä vuodesta 2008 alkaen. Vuoden 2014 ensimmäisellä neljänneksellä on kuitenkin alkanut näkyä varovaisia merkkejä luottoehtojen helpottumisesta.¹⁴ Rahoituksen saanti on tosin edelleen vaikeaa suuressa osassa EU:ta, ja jäsenvaltioiden väliset erot viittaavat finanssimarkkinoiden pirstoutumiseen.

Työttömyyden ja köyhyyden kasvu

Kriisin vaikutuksesta työttömyys on kasvanut nopeasti EU:ssa. Vuonna 2008 työttömyysaste oli 7,1 prosenttia ja korkeimmillaan vuonna 2013 peräti

10,9 prosenttia. Koska talouden elpymisen ja työpaikkojen nettokasvun välillä on viive, työttömyysasteen odotetaan supistuvan vain hitaasti lähitulevaisuudessa (10,4 prosenttiin vuonna 2015¹⁵).

Työttömyys on päässyt juurtumaan syvään ajan myötä. Pitkäaikaistyöttömyys – eli yli vuoden työttöminä olleiden prosenttiosuus aktiivisesta väestöstä – kasvoi 2,1 prosenttiyksikköä vuosien 2008 ja 2012 välillä (2,6 prosentista 4,7 prosenttiin). Tämä saattaa viitata siihen, että rakenteellinen työttömyys on kasvanut, millä on puolestaan kauaskantoisia seurauksia työvoimalle ja talouden kasvupotentiaalille sekä myös EU:n poliittisten ja sosiaalisten rakenteiden, etenkin köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen lisääntymiselle (ks. jäljempänä).

Jäsenvaltioiden ja alueiden välillä on huomattavia eroja: työttömyysaste vaihteli vuonna 2013 Itävallan 5,0 prosentista Kreikan 27,6 prosenttiin. Työttömyyttä on kaikissa ikäryhmissä, mutta yli 55-vuotiaiden ja nuorten tilanne on erityisen vaikea. Vuonna 2013 nuorisotyöttömyys (15–24-vuotiaiden nuorten työttömyysaste) oli EU:ssa keskimäärin 23,3 prosenttia, mutta Kreikassa peräti 59,2 ja Espanjassakin 55,7 prosenttia. Sekä työelämän että koulutuksen ulkopuolella olevien kasvava osuus nuorista (13,2 prosenttia vuonna 2012) antaa myös aiheita vakavaan huoleen.

Erilaisia tilanteita EU:ssa

Vaikka EU:n eri osien välillä oli merkittäviä eroja jo ennen kriisiä, kriisin vakavuus on paljastanut joukon vuosien mittaan kasautuneita epätasapainotekijöitä. Näin se on johtanut kasvavaan erilaistumiseen jäsenvaltioiden välillä ja monissa tapauksissa myös niiden sisällä. Äärimmäisen epäsuotuisissa olosuhteissa on erityisen vaikeaa erottaa suhdannekehitystä rakenteellisesta kehityksestä, ja on vaara, että monet kriisin vaikutuksista muodostuvat pitkäaikaisiksi. Yksi niistä on se, että taloudellisen tilanteen ja talouden suorituskyvyn erot kasvavat EU:ssa. Erilaistuminen käy ilmi myös tarkasteltaessa edistymistä Eurooppa 2020 -tavoitteiden saavuttamisessa (ks. jäljempänä).

1.2. Kasvuun vaikuttavia pitkäaikaisia kehityssuuntauksia

Eurooppa 2020 -strategian käynnistämisen perustana oli visio EU:n edessä olevista pitkän aikavälin haasteista. Osa näistä haasteista on tullut korostetusti esiin kriisin aikana, kun taas toiset ovat jääneet vähemmälle huomiolle kuin monet muut polttavat poliittiset kysymykset. Useimmat vuonna 2010 todetuista haasteista eivät ole väistyneet, ja osa niistä on käynyt entistä vakavamiksi.

Yhteiskunnalliset muutokset

Eurooppalaista yhteiskuntaa muovaavat sekä unionin sisäiset että maailmanlaajuiset voimat, joihin kaikkien on sopeuduttava. Näitä ovat muun muassa uudenlaiset kaupungin ja maaseudun elämäntavat, kulutus- ja liikkuvuustottumusten muutokset, entistä erilaisemmat perheolot sekä teknologian kasvava merkitys jokapäiväisessä elämässä.

Euroopan väestön ikääntyminen luo sekä mahdollisuuksia että haasteita. Ikääntyminen on vähittäinen, mutta hyvin näkyvä prosessi: Euroopan mediaani-ikä (ikä, joka jakaa väestön kahtia) nousi vuosien 1992 ja 2012 välillä 35,7:stä 41,5 vuoteen. Vuonna 2050 se saattaa olla jo 52,3 vuotta. Vuonna 2050 EU:ssa odotetaan olevan vuoteen 1990 verrattuna kaksinkertainen määrä 65-vuotiaita ja sitä vanhempaa väestöä.

Ikääntymisellä on kauaskantoisia vaikutuksia eurooppalaiseen yhteiskuntaan ja talouteen. Nettomuutto on väestökehityksen vuoksi välttämätöntä ja pysyy sellaisena. Nettomuutto on ylittänyt luonnollisen väestönkasvun (syntyvyyden ja kuolevuuden erotus) vuodesta 1992 lähtien, ja sen osuus EU:n väestönkasvusta on nyt kaksi kolmasosaa. Huoltosuhteen (työvoiman ulkopuolella olevien määrä suhteessa työvoiman määrään) arvioidaan kasvavan 1,32:sta vuonna 2010 1,47:ään vuonna 2030. Vanhushuoltosuhteen kasvu johtaa ennennäkemättömiin haasteisiin eurooppalaisten hyvinvointijärjestelmien sosiaalisen tarkoituksenmukaisuuden ja rahoituksen kestävyyskannalta. Työikäinen väestö supistuu, ja ikääntyvien työntekijöiden osuus kasvaa yhä suuremmaksi. Tämä rajoittaa EU:n kasvupotentiaalia, ellei unioni pysty saamaan useampia ihmisiä töihin ja varmistamaan, että he työskentelevät entistä tuottavammin ja pitempään elinajanodotteen ja terveiden elinvuosien pidetessä.

Pitkään ratkaisematta ollut kysymys kasvun avulla luodun varallisuuden jakamisen tehokkuudesta ja oikeudenmukaisuudesta on tullut kriisin myötä jälleen ajankohtaiseksi. Vaikka BKT:n ja kokonaisvarallisuuden kasvu on jatkunut, eriarvoisuus on lisääntynyt Euroopassa – kuten muissakin teollisuusmaissa – 1980-luvun puolivälistä lähtien. Tulonjako EU:ssa on nyt erittäin epätasainen: vuonna 2011 vauraimman viidenneksen tulot olivat 5,1 kertaa niin suuret kuin köyhimmän viidenneksen. Suhdeluku vaihteli huomattavasti 3,4:stä Sloveniassa ja 3,5:stä Tšekissä yli 6,0:aan Kreikassa, Romaniassa, Bulgariassa, Latviassa ja 7,2:een Espanjassa, jossa se oli suurin. Kriisin arvioidaan lisänneen eriarvoisuutta ja rajoittaneen vaurauden uudelleenjakamista entisestään. Niinpä EU-maiden talousongelmien ratkaisemista vaikeuttaa kysymys tulonjaon oikeudenmukaisuudesta.

Globalisaatio ja kansainvälinen kauppa

EU on maailman suurin viejä ja tavarakaupan toimija. Myös sen palvelukauppa on maailman suurinta, ja alan kasvupotentiaali on edelleen vahva. Arviolta 90 prosenttia maailman talouskasvusta seuraavien 10–15 vuoden aikana tapahtuu EU:n ulkopuolella, joten on EU:n edun mukaista varmistaa, että sen yritykset säilyvät hyvin kilpailukykyisinä ja pääsevät uusille markkinoille niiden tarjoamien kasvumahdollisuuksien hyödyntämiseksi.

Globalisaation vaikutus ei rajoitu pelkkään kaupan ja tavaravaihdon helpottamiseen. Se liittyy yhteen maailmanlaajuisia arvoketjuja ja synnyttää sellaisia tuotteita, palveluja ja teknologioita, joita mikään maa ei kykenisi tuottamaan yksin. Se luo myös edellytykset tasapainoiselle kumppanuudelle ja kehitykselle eri maissa, EU:n naapurialueista alkaen.

EU:n kansainvälinen kilpailukyky ja integroituminen maailmantalouteen perustuvat sisämarkkinoihin. EU hyötyy tästä integroitumisesta merkittävästi, sillä kaksi

kolmasosaa EU:n tavarakaupasta käydään unionin rajojen sisällä. Eurooppalaisten yritysten maailmanlaajuinen menestys kansainvälisessä kaupassa perustuukin rajat ylittävien arvoketjujen ansiosta paitsi kansallisiin vahvuuksiin myös muihin EU-maihin sijoittautuneisiin toimittajiin, mikä kasvattaa huomattavasti niiden kilpailukykyä. On myös näyttöä siitä, että kansainvälisillä markkinoilla aktiivisesti toimivat pk-yritykset ovat innovatiivisempia ja kasvavat nopeammin kuin yritykset, jotka tyytyvät toimimaan pelkästään paikallisilla markkinoilla.

Kriisin aikana EU hyötyi suoraan kaupan kasvua luovasta vaikutuksesta ja pystyi sen ansiosta säilyttämään vahvan asemansa maailmanmarkkinoilla. Vaikka EU on erittäin riippuvainen energiantuonnista, sen vaihtotaseen odotetaan nousevan vuonna 2015 noin 1,5 prosenttia ylijäämäiseksi suhteessa BKT:hen (mukautettu EU:n sisäisen kaupan huomioon ottamiseksi), kun vuonna 2010 se oli 0,5 prosenttia alijäämäinen. Tämä suuntaus näkyy myös siinä, että useat jäsenvaltiot ovat onnistuneet palauttamaan kilpailukykyään ja lisäämään vientiään.

Tuottavuuden kehitys ja tieto- ja viestintätekniologian käyttö

Euroopan kasvu on laahannut muiden kehittyneiden talouksien perässä jo 30 vuoden ajan. Suuri osa tästä levenevästä kuilusta johtuu tuottavuuden heikosta kasvusta. Euroalueen tuotanto henkeä kohden vuonna 1980 oli 90 prosenttia suhteessa Yhdysvaltojen tuotantoon, mutta nykyään suhdeluku on enää noin 70 prosenttia ja useissa euroalueen talouksissa alle 60 prosenttia.¹⁶ Usein arvioidaan, että tuottavuutta on mahdollista parantaa tuntuvasti pitkällä aikavälillä tuote-, palvelu- ja työvoimamarkkinoiden uudistuksilla, jotka mitoitetaan ja ajoitetaan talouden tarpeiden mukaan. Hyöty olisi suurin euroalueen reunavaltoissa, koska niillä on enemmän mahdollisuuksia uudistuksiin, mutta myös alueen ydinvaltioille syntyisi myönteisiä heijastusvaikutuksia. Tuottavuuden edistämiseksi on kehitettävä henkisen pääoman laatua, parannettava tutkimuksen ja koulutusjärjestelmien tuloksia ja tuettava niiden mahdollisuuksia edistää innovointia. Euroopan työikäisen väestön ikääntyessä ja vähetessä on entistä tärkeämpää parantaa tuottavuutta kasvun aikaansaamiseksi.

Sähköiset viestintä- ja verkkopalvelut, mukaan lukien sähköiset viranomaispalvelut, muodostavat itsessään merkittävän talouden sektorin, mutta samalla ne ovat koko talouselämän kannalta keskeisiä kasvun ja tuottavuuden viputekijöitä. Työn tuottavuuden ero EU:n ja Yhdysvaltojen välillä johtuu suurelta osin siitä, että Euroopassa on panostettu vähemmän tieto- ja viestintätekniologian rahoitukseen ja käyttöön. EU on investoinut kilpailijoitaan vähemmän myös uusimpaan viestintäinfrastruktuuriin, varsinkin matkaviestinnän infrastruktuuriin. Mobiilidatan keskimääräinen siirtonopeus EU:ssa on vain puolet siirtonopeudesta Yhdysvalloissa¹⁷, ja Euroopassa on vain 6 prosenttia maailman 4G-matkaviestinverkon liittymistä. Kun Etelä-Koreassa 58 prosentilla kotitalouksista on kuitupohjainen internetliittymä, Euroopassa tällainen liittymä on vasta 5 prosentilla. Eurooppalaisista kotitalouksista 54 prosentilla on käytössään toisen sukupolven liittytävät, joiden nopeus on 30 Mbit/s. Eurooppalaiset yritykset eivät juurikaan ole mukana uuden, tietopohjaisen talouden arvoketjussa.

Luonnonvaroihin kohdistuva paine ja ympäristönäkökohdat

Fossiilisten polttoaineiden käyttö lisääntyi maailmassa 1900-luvulla 12-kertaisesti ja raaka-ainevarojen hyödyntäminen 34-kertaisesti. Nykyään Euroopan unionissa (EU) käytetään 15 tonnia materiaaleja henkeä kohden vuodessa. Jätteenä tästä päätyy viisi tonnia, ja puolet siitä menee kaatopaikalle. Yritykset joutuvat sopeutumaan välttämättömien raaka-aineiden ja mineraalien hintojen nousuun, ja myös toimitusvarmuuden puute sekä hintojen epävakaus vaikuttavat haitallisesti talouteen. Paineet kohdistuvat mineraalien, metallien ja energian lähteiden lisäksi myös kalakantoihin, puuhun, veteen, viljavaan maahan, puhtaaseen ilmaan, biomassaan ja luonnon monimuotoisuuteen sekä ilmastojärjestelmän vakauteen. Ruoan, rehun ja kuitujen kysyntä voi kasvaa 70 prosenttia vuoteen 2050 mennessä, vaikka 60 prosenttia maailman tärkeimmistä näiden resurssien tuottamisessa tarvittavista ekosysteemeistä on jo rappeutunut tai niitä hyödynnetään kestävämmällä tavalla.¹⁸ Veden laatu ja ilmansaasteet aiheuttavat edelleen ongelmia eri puolilla Eurooppaa. Kestämätön maankäyttö kuluttaa hedelmällistä maaperää, jonka pilaantuminen jatkuu, eikä vihreää infrastruktuuria käytetä riittävästi. Lisäksi merten kestämaton käyttö uhkaa meriekosysteemien herkkää tasapainoa ja vaikuttaa niihin liittyvään taloudelliseen toimintaan, kuten kalastukseen ja matkailuun.

Talousjärjestelmä pitää edelleen yllä tehotonta resurssien käyttöä, koska osa resursseista on hinnoiteltu todellisia kustannuksia halvemmiksi. Maailman kestävän kehityksen yritysneuvosto WBCSD arvioi, että resurssitehokkuutta on parannettava 4–10-kertaisesti vuoteen 2050 mennessä, ja että merkittäviä parannuksia on saatava aikaan jo vuoteen 2020 mennessä. Resurssien tehokkaan käytön edistäminen on liiketoiminnan kannalta järkevää. Se voi myös parantaa kilpailukykyä ja kannattavuutta sekä edistää työllisyyttä ja talouskasvua. Kriisin aikana toimenpiteet energiatehokkuuden parantamiseksi ovat osoittautuneet erityisen hyödyllisiksi, koska ne lisäävät paikallisten työpaikkojen paikallista kysyntää ja säästävät ajan mittaan rahaa.

1.3. Edistyminen Eurooppa 2020 -strategian tavoitteiden saavuttamisessa

Edellä esitettyjen näkökohtien vuoksi edistyminen Eurooppa 2020 -tavoitteiden saavuttamisessa on väistämättä ollut vaihtelevaa (ks. liite 2). Kriisillä on selvästikin ollut vaikutusta etenkin työllisyyteen ja köyhyys-tasoon. Sitä paitsi se on hidastanut muiden tavoitteiden saavuttamista lukuun ottamatta sitä sivuvaikutusta, että kasvihuonekaasupäästöt ovat vähentyneet. Se on myös kärjistänyt eroja jäsenvaltioiden tuloksissa useilla aloilla, muun muassa työllisyyden ja T&K-toiminnan edistämisen osalta. Edistymisen vaihteluun ovat vaikuttaneet myös erot EU-maiden poliittisissa toiminnoissa tilanteen korjaamiseksi.

Kriisistä huolimatta on tapahtunut myös myönteistä rakenteellista kehitystä: muun muassa koulutustaso on noussut, energialähteitä yhdistellään aiempaa kestävämmällä tavalla ja talouden hiili-intensiteetti on vähentynyt. Myös työllisyysasteen suhteellinen joustavuus kriisin aikana useissa maissa, varsinkin kun otetaan huomioon sitä edeltävänä kautena saavutettu edistys, voidaan katsoa merkiksi siitä, että työmarkkinat toimivat paremmin kuin ennen.

Seuraavassa luvussa esitetään keskeiset muutokset kullakin viidestä kohdealasta.

Nostetaan 20–64-vuotiaiden työllisyysaste vähintään 75 prosenttiin

EU:n työllisyysaste oli 68,4 prosenttia vuonna 2012, 68,5 prosenttia vuonna 2010 ja korkeimmillaan 70,3 prosenttia vuonna 2008. Viimeaikaisen kehityksen perusteella sen odotetaan nousevan noin 72 prosenttiin vuonna 2020. Kansallisten tavoitteiden saavuttaminen nostaisi sen 74 prosenttiin eli lähelle vuoden 2020 tavoitetasoa.

Kansalliset tulokset ovat hyvin erilaisia. Ruotsin ja Saksan työllisyysaste on korkea ja ne lähestyvät kansallista tavoitettaan, kun taas Espanja, Kreikka, Bulgaria ja Unkari ovat kauimpana tavoitteidensa saavuttamisesta. Parhaiten selviytyneiden maiden työllisyystilanne on parantunut huomattavasti vuoden 2000 jälkeen. Sen sijaan useimmissa niistä maista, joissa työllisyystilanne on nyt huonoin, on menetetty paljon työpaikkoja vuosien 2000 ja 2012 välillä. Työllisyystilanteessa on myös suuria alueellisia eroja, mikä viittaa kohtaanto-ongelmaan ja maantieteelliseen liikkuvuuden vähäisyyteen kaikkialla EU:ssa. Kriisin aikana monet jäsenvaltiot ovat kuitenkin alkaneet toteuttaa työmarkkinauudistuksia, mikä kohentaa työmarkkinoiden joustavuutta, vaikka voi olla, että tulokset alkavat näkyä vasta pitkän ajan kuluttua.

Noin 16 miljoonaa henkeä pitäisi työllistää, jotta päästäisiin 75 prosentin tavoitteeseen. Vaikka työmarkkinoille tuleekin suuri määrä hyvin koulutettuja nuoria, jotta tavoitetta voitaisiin lähestyä, olisi pystyttävä hyödyntämään myös potentiaalista työvoimaa, joka koostuu lähinnä naisista, vanhemmista työntekijöistä sekä työelämän ulkopuolella olleista aikuisista, myös maahanmuuttajista. Kahdella viimeksi mainitulla henkilöryhmällä on usein vähemmän koulutusta kuin muulla työvoimalla. Sen vuoksi heidän aktivoimisensa voi olla vaikeampaa. Sitä paitsi he liittyvät todennäköisesti osaksi vähemmän koulutettua työvoimaa, vaikka merkit viittaavat siihen, että tulevaisuudessa on enemmän kysyntää korkean osaamistason työntekijöistä. Työllisyystavoitteiden saavuttamiseksi on siten välttämätöntä, että aktiivinen työmarkkinapolitiikka yhdistetään elinikäisen oppimisen strategiaan ja kokonaisvaltaiseen kotouttamispolitiikkaan.

Tutkimus- ja kehitystoimintaan tehtävien julkisten ja yksityisten investointien yhteenlasketun BKT-osuuden nostaminen kolmeen prosenttiin

Vuodeksi 2020 asetettu tavoite nostaa T&K-toimintaan tehtävien investointien määrä kolmeen prosenttiin BKT:sta tuskin toteutuu, kun vuonna 2012 päästiin vain 2,06 prosenttiin. Vielä vuonna 2020 tämä osuus on ennusteiden mukaan vain 2,2 prosenttia.

Jos jäsenvaltiot saavuttavat kansalliset tavoitteensa, se voi kuitenkin nousta jopa 2,6 prosenttiin.

Vuoden 2000 jälkeen useimpien jäsenvaltioiden julkisten ja yksityisten T&K-investointien määrä on kasvanut (tästä on kuitenkin muutamia poikkeuksia, kuten Kroatia, Luxemburg, Yhdistynyt kuningaskunta ja Ruotsi). Vuosina 2000–2012 kasvu on ollut nopeinta Virossa, joka on jo ylittänyt EU:n keskiarvon tällä alalla.

Kasvihuonekaasupäästöjen supistaminen vähintään 20 prosenttia vuoden 1990 tasosta, uusiutuvien energialähteiden lisääminen 20 prosenttiin kokonaisenergiankulutuksesta ja 20 prosentin parannus energiatehokkuuteen

Nämä tavoitteet ovat pitkälti saavutettavissa vuoteen 2020 mennessä, ja edistystä onkin jo havaittavissa.

- EU:n kasvihuonekaasupäästöt olivat jo vuonna 2012 vähentyneet 18 prosenttia vuoden 1990 tasosta. Harjoitettu ilmasto- ja energiapolitiikka on siis tuottanut tulosta. Myös taantuma on vähentänyt päästöjä tuntuvasti. Tämänhetkisestä elpymisestä huolimatta voidaan rakenteellisten parannusten ansiosta odottaa, että edistys jatkuu vuoteen 2020 saakka. Kasvihuonekaasujen päästövähennykset vuoteen 1990 verrattuna voivat nousta jopa 24 prosenttiin ja siis ylittää tavoitteen.¹⁹ Kansallisten ennusteiden mukaan 13 jäsenvaltiota ei nykyisillä politiikoilla pysty saavuttamaan kansallisia tavoitteitaan vuoteen 2020 mennessä.
- Uusiutuvien energialähteiden osuus nousi 7,5 prosentista vuonna 2000²⁰ jo 14,4 prosenttiin vuonna 2012²¹. Osuuden nostaminen 20 prosenttiin vuoteen 2020 mennessä vaikuttaa mahdolliselta. Tavoite saatetaan jopa ylittää (n. 21 %). Tämän kehityksen tuloksena EU on investoinut eniten maailmassa uusiutuvaan energiaan. Vuoden 2012 lopussa 44 prosenttia maailman uusiutuvasta sähköstä tuotettiin EU:ssa (jos vesivoimaa ei oteta lukuun).
- Primäärienergian kulutus EU:ssa vuonna 2012 oli 8 prosenttia vähäisempää kuin huippuvuonna 2006. Tavoitteen saavuttaminen edellyttäisi vielä 6,3 prosentin vähennystä. Koska kulutuksen supistuminen johtuu suurelta osin talouden taantumasta, elpyminen voisi hidastaa etenemistä kohti tavoitteen saavuttamista. Toisaalta asiaan vaikuttavat myös käynnissä olevat rakennemuutokset. EU:n talouden energiantensiteetti väheni 24 prosenttia vuosien 1995 ja 2011 välillä, ja teollisuuden osalta muutos oli noin 30 prosenttia.

Kriisin lyhytaikaisten vaikutusten lisäksi EU on vähitellen onnistunut katkaisemaan kasvihuonekaasupäästöjen kytkennän talouden toimeliaisuuteen: vuodesta 1990 vuoteen 2012 EU:n BKT kasvoi 45 prosenttia, vaikka päästöt vähenivät 18 prosenttia.

Koulunkäynnin keskeyttäneiden osuuden vähentäminen alle 10 prosenttiin ja korkea-asteen tutkinnon suorittaneiden 30–34-vuotiaiden osuuden nostaminen vähintään 40 prosenttiin

Nämä tavoitteet ovat suurelta osin saavutettavissa vuoteen 2020 mennessä.

- Koulupudokkaiden osuus on pudonnut 15,7 prosentista vuonna 2005 12,7 prosenttiin vuonna 2012. Puolet jäsenvaltioista on jo saavuttanut tai on saavuttamassa tavoitteensa. Vaikka vähennys voi osaksi johtua vaikeammasta työllisyystilanteesta, rakenteellisten parannusten toteutumisesta on näyttöä, ja myönteisen kehityksen odotetaan jatkuvan, joskin hitaampana.
- Korkea-asteen tutkinnon suorittaneiden osuus 30–34-vuotiaista nousi vuosien 2005 ja 2012 välillä 27,9 prosentista 35,7 prosenttiin. Vaikka osuudessa on maakohtaisia eroja, tätä kehityssuuntausta pidetään rakenteellisena, ja vuoden 2020 tavoitteen odotetaan toteutuvan.

Köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen riskin poistaminen vähintään 20 miljoonalta ihmiseltä

Köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen vaarassa olevien ihmisten (taloudellisen köyhyyden uhkaamat, aineellisesta puutteesta kärsivät tai työttömissä kotitalouksissa asuvat) määrä EU:ssa kasvoi 114 miljoonasta vuonna 2009²² 124 miljoonaan vuonna 2012.

Näin EU on jäänyt yhä enemmän jälkeen tavoitteestaan (96,4 miljoonaa henkeä vuonna 2020), eikä tilanteen nopeasta parantumisesta ole merkkejä. Lähellä köyhyysrajaa olevien määrä saattaa edelleen olla 100 miljoonan tuntumassa vielä vuonna 2020. Tilanne on kärjistynyt erityisesti joissakin jäsenvaltioissa vakavan aineellisen puutteen ja työttömien kotitalouksien määrän kasvun tuloksena. Kriisi on osoittanut tehokkaiden sosiaalisen suojelun järjestelmien tarpeellisuuden.

2. KUINKA HYVIN EUROOPPA 2020 -STRATEGIA ON TOIMINUT?

On avoin kysymys, onko Eurooppa 2020 -strategia vaikuttanut edellä kuvattuun kehitykseen, ja jos on, niin missä määrin. Myöhemmin tämän vuoden aikana järjestettävä julkinen kuuleminen tarjoaa hyvän tilaisuuden kerätä todistusaineistoa ja hankkia palautetta strategian tulosten arviointia varten. Jo nyt voidaan kuitenkin tehdä joitakin alustavia johtopäätöksiä strategian keskeisistä tekijöistä.

2.1. Tavoitteiden merkitys

Vuonna 2010 asetetut viisi yleistavoitetta esiteltiin kunnianhimoisina mutta EU:n saavutettavissa olevina poliittisina päämäärinä. Myös indikaattorit ovat hyödyllisiä jäsenvaltioissa vallitsevien kehityssuuntien toteamiseksi. Sen lisäksi, että ne tuottavat mitattavissa olevia tuloksia, ne vaikuttavat Euroopan kasvumallin laatuun ja luonteeseen. Kuten edellä on jo käynyt ilmi, tähänastiset tulokset ovat olleet vaihtelevia.

Tavoitteiden ja indikaattoreiden käytöstä keskustellaan säännöllisesti EU-tasolla. Viime aikoina tähän kysymykseen on kiinnitetty erityishuomiota EU:n talouspoliittisen ohjauksen sekä talous- ja rahaliiton syventämiseen liittyvän työn yhteydessä. Komissio on tiedottanut käytössä olevien indikaattorien laajuudesta ja käytettävyydestä EU:n tasolla.

Eurooppa 2020 -strategian yleistavoitteisiin liittyy useita lähtökohtaisia rajoituksia.

- Yleistavoitteet eivät ole kattavia. EU:n tasolla on käytössä useita määrällisiä tavoitteita ja indikaattoreita, joiden avulla tuloskehitystä seurataan ajallisesti, maakohtaisesti ja toimintalohkoittain. Eräitä eniten kommentteja kirvoittaneita keskeisiä indikaattoreita käytetään arvioitaessa julkista taloutta vakaus- ja kasvusopimuksen kannalta. Makrotaloudellisten epätasapainotilojen ehkäisemistä ja korjaamista varten on laadittu uusi tulostaulu osana uutta EU:n makrotalouden epätasapainoa koskevaa menettelyä sekä toinen tulostaulu, jolla seurataan keskeisiä työllisyys- ja sosiaalisia indikaattoreita. Monilla politiikanaloilla on muita tavoitteita, joista neuvoston eri kokoonpanot ovat sopineet vuosien saatossa. Tällainen on esimerkiksi laajakajaisten kattavuus,

joka liittyy Euroopan digitaali strategiaa koskevaan lippulaivahankkeeseen. Indikaattoreita helposti lisätään tai korvataan ajan mittaan uusilla. Haasteena onkin välttää prioriteettien vesittyminen (kuten Lissabonin strategiassa tapahtui) ja keskittyä olennaiseen.

- Yleistavoitteet ovat poliittisesti sitovia. Vakaus- ja kasvusopimuksessa ja jopa EU:n uudessa makrotalouden epätasapainoa koskevassa menettelyssä viite- tai vertailuarvot perustuvat oikeudellisesti sitovaan kehykseen, johon kuuluu myös mahdollisia seuraamuksia. Sen sijaan Eurooppa 2020 -tavoitteet ovat ensisijaisesti poliittisia. Tästä on kuitenkin kaksi merkittävää poikkeusta, nimittäin kasvihuonekaasupäästöjen vähentämistä ja uusiutuvien energialähteiden käyttöä koskevat tavoitteet. Niiden tueksi on säädetty oikeudellisesti sitovasta EU-kehystä, jossa on asetettu vuoteen 2020 mennessä saavutettavat kansalliset tavoitearvot. Tavoitteiden poliittinen luonne perustuu siihen, että kansallisten hallitusten edellytetään toissijaisuusperiaatteen mukaisesti ottavan päävastuun strategian toteuttamisesta. Esimerkiksi koulutustavoitteista sopiminen EU-tasolla on osoittautunut vaikeaksi. Jäsenvaltiot eivät myöskään ole pystyneet sopimaan yhdestä yhteisestä indikaattorista, jolla ilmaistaisiin köyhyysuhan alaisten ihmisten määrä. Siksi yleisesti käytetään kolmesta osasta koottavaa indikaattoria.
- Erillinen laadunarviointi on edelleen tarpeen. Kullakin tavoitteella on rajoituksensa. T&K-tavoite on lähinnä panostavoite, jossa tarkastellaan toimintaan käytettyjen julkisten ja yksityisten menojen määrää. Siksi komissio laatii Eurooppa-neuvoston pyynnöstä täydentävää indikaattoria, jossa tarkastellaan myös innovaation vaikutusta.²³ Myöskään työllisyyttä ja koulutusta koskevat tavoitteet eivät kerro paljonkaan työpaikkojen laadusta tai työntekijöiden osaamisen tasosta tai riittävyydestä. Sitä paitsi EU:n ja kansallisen tason keskiarvoissa piilee usein erittäin merkittäviä ikään tai sukupuoleen liittyviä tai alueellisia eroja. Niinpä tavoitteiden ja jäsenvaltioiden todellisen tilanteen tulkitsemiseksi tarvitaankin täydentäviä indikaattoreita, tarkempaa analyysia ja laatuinformaatiota. On myös syytä huomata, että osa tavoitteista (esim. koulutustavoitteet) liittyvät selvemmin viranomaisten toimialaan, kun taas toiset tavoitteet (esim. työllisyyttä tai T&K-menoja koskevat) kuvaavat yleisempää talouden kehityssuuntaa.

Yleistavoitteilla on kuitenkin useita selviä etuja.

- Ne ilmentävät dynaamista muutosta, jota Eurooppa 2020 -strategialla haetaan. Vaikka EU:lla ei ole pulaa indikaattoreista, nykyiset tavoitteet ovat mahdollistaneet keskittymisen strategiassa suositeltuun kolmiulotteiseen kasvumalliin (älykäs, kestävä ja osallistava kasvu). Tässä mielessä yleistavoitteet osoittavat suuntaa, jota on seurattava pitkällä aikavälillä Euroopan tulevaisuuden turvaamiseksi. Samalla ne toimivat politiikkaa ohjaavina viitearvoina. Tavoitteet kietoutuvat tiiviisti yhteen ja vahvistavat toisiaan: edistyminen yhdellä saralla ruokkii myös muiden tavoitteiden saavuttamista.

- Yleistavoitteet toimivat politiikan ankkureina. Kuten liitteestä ilmenee, jäsenvaltiot ovat muuntaneet EU:n tavoitteet omiksi kansallisen tason tavoitteikseen. Tämä mahdollistaa tavoitteiden läpinäkyvän keskinäisen vertailun teemoittain ja maittain, vaikka tavoitteiden julkistamisasteessa ja kunnianhimon tasossa onkin maakohtaisia eroja. Esimerkiksi joissakin jäsenvaltioissa (Belgia, Tšekki, Saksa, Espanja, Ranska, Liettua) on päätetty asettaa yleisen työllisyystavoitteen lisäksi erilliset naisia koskevat työllisyystavoitteet. Kansalliset tavoitteet eivät kuitenkaan ole tarpeeksi kunnianhimoisia, jotta niiden yhteisvaikutus riittäisi EU:n tavoitteiden saavuttamiseen. Yleistavoitteet helpottavat myös edistymisen seuraamista ja käsittelemistä EU:n tasolla. Niiden avulla on esimerkiksi pystytty laatimaan maakohtaisten suositusten perustana olevia analyyseja sekä pohjustamaan keskustelua Euroopan rakenne- ja investointirahastojen ensisijaisista tavoitteista vuosiksi 2014–2020 (ks. jäljempänä).
- Yleistavoitteita on helppo seurata. Tavoitteita ja monia niihin liittyviä indikaattoreita koskevat tiedot ovat helposti saatavissa Eurostatilta. Myös eräät muut kansainväliset selvitykset, kuten OECD:n elämänlaatututkimus ja Pisa-lukutaitotutkimus sekä yritystoiminnan harjoittamisen helppoutta koskeva Maailmanpankin tutkimus, ovat osoittaneet, että kohdennetut analyysit ovat tehokkaita viestinnän välineitä.

Tavoitteet eivät kuitenkaan saa olla itsetarkoitus. Vaikka niiden rajoitukset on hyvä tiedostaa, voidaan kuitenkin todeta, että Eurooppa 2020 -yleistavoitteet helpottavat strategian eri osatekijöiden mittaamista ja ohjaamista ja edistävät siten poliittisen tietoisuuden ja politiikan painopisteen suuntaamista sekä kansallisella että EU:n tasolla.

2.2. Lippulaivahankkeiden ja niihin liittyvien EU:n tason viputekijöiden asema

Vuonna 2010 esitetyt lippulaivahankkeet ovat pienimuotoisia työohjelmia, jotka koskevat strategian keskeisiä osa-alueita. Niihin kuuluu useita sekä EU:n että jäsenvaltioiden tasolla toteutettavia, keskeisiä teemoja koskevia erityistoimia (ks. liite 3). Komissio on jo esittänyt useimpia lippulaivahankkeita koskevat säädösehdotukset, joista useita on hyväksyttykin. Vielä on kuitenkin liian aikaista arvioida hankkeiden vaikutusta ja jatkotoimia.

Komissio on esittänyt vuotuisen työohjelmansa yhteydessä merkittäviä EU:n tason poliittisia ja lainsäädännöllisiä toimia, joista se on myös keskustellut muiden toimielinten kanssa. On selvää, että niiden hyväksyminen ja toteuttaminen on vienyt aikaa. On laadittu myös muita ei-sitovaan lainsäädäntöön liittyviä aloitteita, joista osalle on luvassa EU-rahoitusta. Komissio on tehnyt niiden laatimisessa tiivistä yhteistyötä asianomaisten alojen ministeriöiden ja sidosryhmien kanssa. Tällaisilla aloitteilla on saattanut olla voimakkaampi välitön käytännön vaikutus kuin lippulaivahankkeilla. Komissio kerää kuulemisen aikana tietoja hankkeiden vaikutuksesta.

Sen lisäksi, että lippulaivahankkeet vauhdittavat toimintaa EU:n tasolla, niillä on ollut myös pysyviä vaikutuksia.

- Lippulaivahankkeet ovat edistäneet vastavuoroista oppimista ja aihekohtaista tietämystä EU:n tasolla muun muassa verkostoitumisen ja tiedonkeruun avulla. Esimerkiksi Euroopan tutkimusaluetta koskevan hankkeen yhteydessä on kehitetty oma seurantajärjestelmä, jonka avulla voidaan arvioida jäsenvaltioiden edistymistä hankkeen toteuttamisessa. Muita esimerkkejä ovat digitaalialan sidosryhmien yleiskokous, vuosittain julkaistava digitaali-strategian tulostaulu ja teollisuuden kilpailukykyyn liittyvien monialaisten kysymysten voimakkaampi painottaminen.
- Lippulaivahankkeet ovat aika ajoin ohjanneet EU-rahoituksen kohdentamista vuosina 2007–2013, ja ne muodostivat puitteet vuosien 2014–2020 varojenkäytön suunnittelulle. Tästä ovat esimerkkinä komission tammikuussa 2012 käynnistämät toimintaryhmät, joiden tavoitteena on auttaa nuorisotyöttömyyden kasvusta pahimmin kärsiviä jäsenvaltioita siirtämään rahoitusta tälle painopistealueelle. Muita esimerkkejä ovat Erasmus+-ohjelman uusi, kokonaisvaltainen lähestymistapa sekä uusi Horisontti 2020 -ohjelma (EU:n tutkimuksen ja innovoinnin rahoitusohjelma), jolla painotetaan huipputason tiedettä, teollisuuden johtoasemaa ja vastaamista yhteiskunnallisiin haasteisiin ja tuetaan näin lippulaivahankkeissa kaavailtujen innovaatiokumppanuuksien tavoitteita. Lisäksi on otettu käyttöön mahdollisuus erikseen kohdentaa Euroopan aluekehitysrahaston varoja vähähiiliseen talouteen tehtäviin investointeihin.
- Useat lippulaivahankkeet ovat olleet esimerkkinä jäsenvaltioiden omille, EU:n aloitteita sekä aluetasolla että kansallisella tasolla täydentäville toimille muun muassa digitaalitalouden, tutkimuksen ja innovoinnin aloilla. Esimerkiksi älykkään erikoistumisen strategioiden kehittäminen näillä tasoilla edistää sijaintiin perustuvaa kasvua. Lisäksi yli 20 jäsenvaltiota ja myös monet alueet ovat käynnistäneet EU:n digitaali-strategiaan perustuvia ohjelmia.

Lippulaivahankkeiden lisäksi Eurooppa 2020 -strategian tavoitteita ja toimintakeinoja on edistetty kolmen keskeisen EU-politiikan avulla.

- Euroopan sisämarkkinat, joiden alueella asuu yli 500 miljoonaa kuluttajaa, ovat edelleen kasvun voimakkain viputekijä EU:n tasolla. Siksi niiden potentiaalinen hyödyntämiseksi on toteutettu uusia toimia. Ensimmäisessä ja toisessa sisämarkkinoiden toimenpidepaketissa esitettiin 24 keskeistä toimea muun muassa digitaalitalouden, energian, liikenteen, julkisten hankintojen ja kuluttajansuojan aloilla. Näitä toimia koskevaa lainsäädäntöä on jo annettu tai annetaan lähiaikoina. Yhdentymisen tilasta annetaan vuosittain kertomus, jossa arvioidaan edistystä ja kartoitetaan aloja, joilla olisi toteutettava toimia. Myös kilpailupolitiikka on omalta osaltaan tukenut sisämarkkinoiden tavoitteiden toteutumista. Muun muassa pitkäaikaista talouden rahoitusstrategiaa on pohdittu, ja asiasta on järjestetty myös kuulemisia.
- Vaikka EU:n talousarvio on vain prosentin luokkaa suhteessa unionin BKT:hen, se voi toimia merkittävänä kasvun vauhdittajana. EU:n uusi rahoituskehys vuosiksi 2014–2020 noudattaa tiiviisti Eurooppa 2020 -strategian painopisteitä, kuten käy ilmi EU:n tason ohjelmien muokkauksesta ja jäsenvaltioihin tehtävien EU-investointien painopisteiden valinnasta muun muassa EU:n tuen ehtojen kannalta.

- EU:n ulkoisen politiikan ohjelmalla on merkittävästi potentiaalia luoda kasvua ja uusia työpaikkoja. EU:n sisäisen ja ulkoisen politiikan yhdistämisessä on kuitenkin vielä parantamisen varaa, jotta voidaan varmistaa, että Eurooppa puhuu yhdellä äänellä. Kaupasta on muodostunut ratkaisevan tärkeä kasvun ja työpaikkojen luomisen vauhdittaja ulkoisen kysynnän merkityksen ja EU:n tavoitteiden laajuuden vuoksi. Yhdysvaltojen ja Japanin kanssa käytävien neuvottelujen uskotaan johtavan kunnianhimoisiin sopimuksiin ja tuntuviin taloudellisiin etuihin. EU on ollut ja on jatkossakin erittäin aktiivinen maailmanpolitiikan toimija muun muassa kehityspolitiikan, maailmanlaajuisten standardien, katastrofiriskien vähentämisen ja ilmastonmuutoksen torjunnan aloilla, joilla se ajaa omia tavoitteitaan, arvojaan ja etujaan.

2.3. Talouspolitiikan EU-ohjausjakson tehtävä

EU:n talouspoliittista ohjausta on vahvistettu huomattavasti sen jälkeen, kun Eurooppa 2020 -strategia hyväksyttiin (ks. laatikko 1). EU-ohjausjaksosta on tullut uudistusten keskeinen kansallisen ja EU:n tason välinen toteutuskanava. Sen avulla varmistetaan, että EU ja jäsenvaltiot koordinoivat talouspolitiikkaansa ja kasvun ja työllisyyden edistämistoimiaan.

EU-ohjausjakson tärkeimmät vaiheet esitetään liitteessä 1. Ohjausjakso käynnistyy siten, että komissio julkaisee vuotuisen kasvuselvityksen, jossa asetetaan EU:n painopisteet asianomaiselle vuodelle. Jäsenvaltiot keskustelevat painopisteistä ennen kevään Eurooppa-neuvostoa ja ottavat ne huomioon laatiessaan kansallisia uudistusohjelmiaan ja vakaus- tai lähentymisohjelmiaan, jotka esitetään huhtikuussa. Komissio arvioi näitä ohjelmia ja laatii arvioinnin perusteella maakohtaiset suositukset. Neuvosto ja Eurooppa-neuvosto vahvistavat komission arviot. Euroopan parlamentti osallistuu aktiivisesti tähän prosessiin muun muassa järjestämällä tammikuun alussa ns. parlamenttien viikon, jonka aikana keskustellaan talouspolitiikan yleisistä painopisteistä, sekä käymällä säännöllistä talousvuoropuhelua EU:n ja jäsenvaltioiden keskeisten toimijoiden kanssa. Myös työmarkkinaosapuolten osallistumista EU-ohjausjaksoon on tiivistetty.²⁴

Eurooppa 2020 -strategian tavoitteista keskustellaan eri vaiheissa EU-ohjausjakson olennaisena osana. Ne vaikuttavat vuotuisessa kasvuselvityksessä asetettavien painopisteiden valintaan. Ne ovat myös olennainen osa vuotuisten maakohtaisten suositusten tausta-analyysia. Jäsenvaltioiden toivotaan raportoivan kansallisissa ohjelmissaan siitä, miten ne ovat edistyneet tavoitteiden toteuttamisessa.

Ensimmäisiä tuloksia on jo saavutettu:

- EU-ohjausjakso muodostaa uskottavat puitteet politiikan täytäntöönpanolle. Vuotuiset maakohtaiset suositukset ovat jo johtaneet joihinkin talouspoliittisiin uudistuksiin, kuten vuoden 2014 kasvuselvityksestä²⁵ käy ilmi. EU:n painopisteiden ja maakohtaisten suositusten yhdistelmä on välttämätön, jotta voidaan ottaa huomioon kunkin jäsenvaltion erityisolosuhteet. Vaikka yhteiset tavoitteet antavat suuntaa ja helpottavat yhteisen uudistus- ja modernisointiohjelman toteuttamista, EU ei kuitenkaan

pakota kaikkia jäsenvaltioita samaan muottiin vaan laatii ohjeensa maakohtaisesti ja pitkällä aikavälillä.

- Talouden EU-ohjausjakso perustuu yhdenmukaiseen seurantaan ja helpottaa talouspoliittisten ja budjettipoliittisten painopisteiden yhteensovittamista. Siinä korostetaan julkisen talouden tervehdyttämisen ja sen terveenä pitämisen sekä talouksien kasvupotentiaalin vapauttamisen tärkeyttä ja otetaan huomioon sekä EU:n tasoon liittyvät että maakohtaiset näkökohdat.
- EU-ohjausjakso on osaltaan tiivistänyt yhteyksiä EU:n ja jäsenvaltioiden välillä ja myös jäsenvaltioiden kesken ja siten auttanut unionia pysymään koossa. Sen aikataulua ja menettelyjä on hiottu ja ne alkavat jo vakiintua. Ohjausjakso tarjoaa tilaisuuden EU:n tasolla käytäville ennakkoille keskusteluille, joiden avulla voidaan ehkäistä ongelmien syntymistä tai pahenemista (ennen kansallisten päätösten tekemistä) ja seurata kehitystä säännöllisesti (antamalla ohjausta ja myös määräämällä seuraamuksia silloin kuin on tarvetta korjaaviin toimiin).
- Analyysi- ja seurantavalmiuksia on vahvistettu EU:n tasolla. EU:n uuden talouspoliittisen ohjausjärjestelmän täytäntöönpano perustuu entistä vahvempaan ja yhdenmukaiseen näyttöön, jossa hyödynnetään paremmin analyysimalleja, indikaattoreita ja politiikan arviointia. EU-ohjausjakson virallisten menettelyjen ulkopuolella makrotalouden sopeutusohjelmia toteuttavien maiden tilanne on poikkeuksellinen, mutta siitä huolimatta merkityksellinen tapaus. Komissio ja useat jäsenvaltiot ovat joutuneet osoittamaan huomattavia resursseja näille maille annettavaan välittömään käytännön apuun. Apua on annettu toimintapoliittisen ohjeistuksen ja hallinnon tasolla annettavan teknisen avun muodossa. Tämä on esimerkki yhteisestä osaamispääomasta, joka voidaan valjastaa käyttöön EU:ssa.
- Joidenkin EMU:n rakenteen täydentämistä koskevien ideoiden käsittely on vielä kesken. Yksi näistä on merkittävien talousuudistussuunnitelmien varhainen koordinointi, sillä suunnitelmien toteuttamisella saattaisi olla huomattavia kerrannaisvaikutuksia muihin jäsenvaltioihin. Toinen koskee yhteisiä sopimusjärjestelyjä ja niihin liittyviä solidaarisuusmekanismeja (kuten esimerkiksi taloudellisia kannustimia).

Eräitä alkuvaiheen haasteita ja rajoituksia on noussut esiin.

- Joskus tarve reagoida välittömästi kriisiin johtaa siihen, että kiireellisten asioiden hoitamista on vaikea sovittaa yhteen pitempiä aikaisten tarpeiden kanssa. Maakohtaisissa suosituksissa keskitytään luonnostaan vain valikoituihin aihepiireihin ja esitetään konkreettisia toimia, jotka on toteutettava seuraavan vuoden kuluessa. On selvää, että kaikkea ei voi tehdä kerralla. Toisaalta on ratkaisevan tärkeää, että tällaisten toimien taustalla on selkeä visio siitä, mihin ne johtavat pitemmällä aikavälillä. Monissa tapauksissa vuoden 2013 maakohtaisissa suosituksissa korostettiin tarvetta säilyttää tietyt kasvua edistävät menoerät kuitenkin siten, että noudatetaan julkisen talouden tavoitteita. Euroopan toipuessa kriisistä painopisteiden valinnassa olisi päästävä irti hätätila-ajattelusta.

- Jotta EU-ohjausjakso olisi tehokas, vaaditaan toisaalta kultakin jäsenvaltiolta sitoutumista erityisesti sitä koskevien suositusten noudattamiseen, ja toisaalta EU:n toimijoilta kollektiivista valmiutta mieltää nämä kysymykset yleistä etua koskeviksi ja huolehtia tehokkaasta monenvälisestä valvonnasta. Tässä mielessä eri toimijoiden tehtäviä voitaisiin edelleen selkeyttää ja kehittää. Esimerkiksi neuvoston eri kokoonpanoissa on lisätty vertaisarviointeja ja monenvälistä valvontaa.
- Onnistumisen välttämätön edellytys on se, että kaikki toimijat – hallitusten, kansanedustuslaitosten, alue- ja paikallisviranomaisten, työmarkkinaosapuolten ja eri sidosryhmien – tiedostavat tilanteen ja sitoutuvat prosessiin. Monissa jäsenvaltioissa voitaisiin edelleen lisätä eri sidosryhmien osallistumista strategian täytäntöönpanoon. Kansallisten uudistusohjelmien roolia olisi arvioitava tässä yhteydessä uudelleen. EU-tasolla Euroopan talous- ja sosiaalikomitea sekä alueiden komitea ovat olleet erityisen aktiivisia. Ne ovat seuranneet tiiviisti Eurooppa 2020 -strategian täytäntöönpanoa ja käynnistäneet jäsenvaltioissa muun muassa alue- ja paikallistason toimia, jotka heijastelevat EU:n monitasoista hallintorakennetta. Vastaavasti komissio on vahvistanut jäsenvaltioissa olevia edustustojaan tavoitteenaan parantaa yhteyksiä kansallisiin viranomaisiin ja sidosryhmiin.
- Menettelyjen, asiakirjojen ja oikeudellisten vaatimusten määrän kasvu EU:n tasolla uhkaa kuormittaa prosessia liikaa ja haitata sen selkeyttä. Myös aikataulumuutokset voivat heikentää joidenkin toimijoiden sitoutumista. Lähivuosina haasteena on lujittaa EU-ohjausjakson perustana olevaa toimielin- ja hallintorakennetta ja samalla huolehtia siitä, että prosessin poliittinen ohjaus ja tarkka kohdentaminen säilyvät (eikä se muutu byrokraattiseksi).

Talouspolitiikan EU-ohjausjakson arvioinnin ajoitus on hyvä, koska se osuu yksiin Eurooppa 2020 -strategian arvioinnin kanssa.

PÄÄTELMÄT

Eurooppa 2020 -strategian perusteet pätevät yhtä lailla vuonna 2014 kuin vuonna 2010.

EU on jo vuosikymmenten ajan pyrkinyt syvempään taloudelliseen yhdentymiseen, mikä on johtanut tavara-, palvelu-, työvoima- ja rahavirtojen kasvuun unionin sisällä. Tämä on edistänyt tulo- ja elintason lähentymistä EU-maiden välillä. EU:ta onkin kutsuttu koko maailman tasolla ainutlaatuiseksi ”lähentymisautomaatiksi” (*convergence machine*²⁶). Lähentymisprosessi on kuitenkin hidastunut ja jopa kääntynyt vastakkaiseen suuntaan joissakin Euroopan osissa, kun epätasapainotilat ovat kasautuneet kriisin puristuksessa.

EU on vihdoinkin jättämässä taakseen pahimman tämän sukupolven aikana koetun talous- ja finanssikriisin. Sen on lujitettava älykkään, kestävän ja osallistavan kasvun strategiaansa, jotta se pystyisi täyttämään kansalaistensa odotukset ja säilyttämään asemansa maailmassa. Nyt on oikea aika säätää strategiaa, jotta EU:lle voidaan asettaa oikeanlaiset poliittiset painopisteet tämän vuosikymmenen jälkipuoliskolle.

Tässä tiedonannossa esitetty analyysi osoittaa, että Eurooppa 2020 -strategian tavoitteista ja lippulaivahankkeista saadut kokemukset ovat olleet ristiriitaisia. EU on saavuttamassa koulutusta, ilmastoa ja energiaa koskevat tavoitteensa tai on lähellä niiden saavuttamista. Sen sijaan työllisyyttä, tutkimusta ja kehitystä sekä köyhyyden vähentämistä koskevista tavoitteista jäädään jälkeen. Tavoitteiden asettaminen on kuitenkin helpottanut keskittymistä pitkäaikaisempiin taustatekijöihin, jotka ovat EU:n yhteiskunnallisen ja taloudellisen tulevaisuuden kannalta ratkaisevan tärkeitä. Tavoitteiden siirtäminen kansalliselle tasolle on myös tuonut näkyviin eräitä epämiellyttäviä trendejä: parhaiten ja huonoimmin suoriutuvien jäsenvaltioiden välinen kuilu levenee, samoin kuin erot eri alueiden välillä sekä jäsenvaltioiden sisällä että unionin laajuisesti. Samalla kriisi on nostanut esiin eriarvoisuuden kasvun tulonjaossa ja varallisuuden jakautumisessa. Kokemus on osoittanut myös, että alueiden ja kuntien (jotka vastaavat monien EU-politiikkojen toteuttamisesta) aktiivinen sitoutuminen ja osallistuminen on Eurooppa 2020 -tavoitteiden saavuttamisen keskeinen edellytys. Näitä haasteita on käsiteltävä strategian arvioinnissa ja sen perusteella tehtävissä mukautuksissa.

EU-ohjausjakson puitteissa toteutettavaa unionin talouspoliittista ohjausta on tehostettu huomattavasti viime vuosina, ja sen avulla voidaankin tehokkaasti edistää kriisin jälkeisiä unionin toiminnan painopisteitä Eurooppa 2020 -strategian tavoitteiden saavuttamiseksi. Keskeiset EU:n toimintalinjat, kuten vuosien 2014–2020 monivuotinen rahoituskehys ja siihen kuuluvat ohjelmat, on laadittu siten, että EU-ohjausjaksosta saaduista kokemuksista voidaan ottaa oppia ja tukea Eurooppa 2020 -tavoitteiden toteuttamista. Tältä perustalta on hyvä lähteä kehittämään EU:n ja kansallisen tason tulevaa politiikkaa.

Tässä tiedonannossa on esitetty komission analyysi siitä, miten Eurooppa 2020 -strategian toteuttamisessa on edistytty tähän mennessä. Kuluneiden vuosien aikana on luotu monissa suhteissa perustaa tuloksille, joita voidaan odottaa tulevina vuosina. Komissio on myös pyrkinyt osoittamaan, mitä vaikutuksia kriisillä on ollut tulosodotuksiin.

Tässä vaiheessa komissio ei ole halunnut esittää politiikkaa koskevia päätelmiä tai suosituksia. EU:n, sen jäsenvaltioiden, kuntien ja alueiden läpikäymien muutosten rajuuden vuoksi komissio katsoo, että on syytä järjestää EU:n laajuinen kaikkien sidosryhmien kuuleminen, jossa käsitellään kriisiajan kokemuksia ja keskeisiä tekijöitä, jotka olisi otettava huomioon kriisin jälkeisessä EU:n kasvustrategiassa. Komissio toteuttaa julkisen kuulemisen ja pyytää kaikkia asianomaisia ottamaan kantaa tässä tiedonannossa esitettyyn analyysiin. Kuulemisen jälkeen komissio esittää strategian jatkoa koskevia ehdotuksia alkuvuodesta 2015.