



EUROOPA
KOMISJON

Brüssel, 5.3.2014
COM(2014) 130 final

**KOMISJONI TEATIS EUROOPA PARLAMENDILE, NÕUKOGULE, EUROOPA
MAJANDUS- JA SOTSIAALKOMITEELE NING REGIOONIDE KOMITEELE**

**Ülevaade tööhõive ja majanduskasvu strateegia „Euroopa 2020” rakendamise
edusammudest**

**KOMISJONI TEATIS EUROOPA PARLAMENDILE, NÕUKOGULE,
EUROOPA MAJANDUS- JA SOTSIAALKOMITEELE NING REGIOONIDE
KOMITEELE**

**Ülevaade tööhõive ja majanduskasvu strateegia „Euroopa 2020” rakendamise
edusammudest**

SISSEJUHATUS¹

Komisjon tegi 2010. aasta alguses ettepaneku strateegia „Euroopa 2020” kohta, mis käivitati kui ELi aruka, jätkusuutliku ja kaasava majanduskasvu strateegia². Selle eesmärk oli parandada ELi konkurentsivõimet, säilitades samal ajal sotsiaalse turumajandusmudeli, ja suurendada märgatavalt ressursitõhusust. Strateegia „Euroopa 2020” oli käivitamisel sellise majanduskasvumudeli edendajate esirinnas, mille sisuks oli midagi enam kui lihtsalt SKP suurendamine. Praegu edendavad paljud üksused arukat, jätkusuutlikku ja kaasavat majanduskasvu kui majanduse arengu olulist elementi.

Strateegia „Euroopa 2020” algatati muude arenenud riikidega võrreldes väiksema majanduskasvu ja tootlikkuse taseme juures ning kiiresti halvenevates majanduslikes ja sotsiaalsetes tingimustes, kõige raskema ülemaailmse majanduskriisi järel, mida EL oli kunagi kogenud. Selles võeti arvesse 2000. aastal käivitatud, 2005. aastal uuendatud ja 2010. aastani kehtinud majanduskasvu ja tööhõivet käsitleva Lissaboni strateegia kogemusi. Alusdokumendis selgitati, et „lühiajaliseks prioriteediks on edukas väljumine kriisist”, kuid „jätkusuutliku tuleviku tagamiseks” peab ELi „kõrvaldama struktuurilisi puudujääke” ja „kokku leppima pikaajalistes perspektiivides”. Ambitsiooniks oli „kriisist tugevamana väljuda ja muuta EL aruka, jätkusuutliku ja kaasava majandusega liiduks, kus on kõrge tööhõive, tootlikkuse ja sotsiaalse ühtekuuluvuse tase”³.

Strateegia koostati ELi ja liikmesriikide partnerlusena, mille eesmärgid on keskendunud aruka, jätkusuutliku ja kaasava majanduskasvu ning spetsiaalse rakendamissüsteemi ümber. Selles sätestati ELi jaoks viis omavahel seotud peamist eesmärki, mille ta peab 2020. aastaks saavutama tööhõive, teadus- ja arendustegevuse, kliimamuutuste ja energeetika, hariduse ning vaesuse ja sotsiaalse tõrjutuse vastase võitluse valdkonnas. Eesmärgid ei olnud kõikehõlmavad, kuid neid loeti strateegia sisuks oleva dünaamilise muutuse näiteks.

Progressi kiirendamiseks ELi tasandil kuulutas komisjon välja seitse juhtalgatust,⁴ mis hõlmavad majanduskasvu oluliste hoobadena tuvastatud valdkondade konkreetseid tööprogramme. Peale selle on strateegia olnud ühtse turu, ELi 2014.–2020. aasta eelarve ja ELi välispoliitika tegevuskava hõlmavate ELi tasandi meetmete tugiraamistik.

Strateegia „Euroopa 2020” läbivaatamisel tuleb võtta arvesse viimaste aastate finants- ja majanduskriisi ning ELi reaktsiooni sellele (vt 1. selgitus). Sedamööda kui kriis

¹ Kui ei ole märgitud teisiti, on käesolevas teatises esitatud arvandmete allikaks ELi statistikaamet Eurostat, ja ELi keskmised näitajad on arvutatud ELi 28 liikmesriigi andmete alusel.

² Komisjoni teatis KOM(2010) 2020, 3. märts 2010. Strateegiat üldiselt ja selle eesmäärke arutati Euroopa Parlamendis ja kiideti heaks Euroopa Ülemkogus vastavalt märtsis ja juunis 2010. aastal. Lisateavet leiab aadressilt: http://ec.europa.eu/europe2020/index_et.htm

³ KOM(2010) 2020, 3. märts 2010.

⁴ „Euroopa digitaalne tegevuskava”, „Innovaatiline liit”, „Noorte liikuvus”, „Ressursitõhus Euroopa”, „Üleilmastumise ajastu uus tööstuspoliitika”, „Uute oskuste ja töökohtade tegevuskava” ja „Vaesuse ja sotsiaalse tõrjutuse vastu võitlemise Euroopa tegevusprogramm”.

laienes ja võttis uusi vorme, oli ELi eriliseks väljakutseks murda nõiaring riigivõla kasvava taseme, nakkava finantsilise ebastabiilsuse ja vähese või isegi negatiivse majanduskasvu vahel. See nõudis eelkõige euroalal nii lühiajalisi kui ka süsteemseid meetmeid, nagu finantsraskustes olevate riikide laenusuutlikkuse taastamine, rangemad majandusjuhtimise eeskirjad ning täiustatud finantsjärelevalve ja finantssektori parem reguleerimine.

1. selgitus ELi meetmed aastatel 2008–2013 finants- ja majanduskriisist ülesaamiseks

2008. aasta novembris käivitas komisjon Euroopa majanduse elavdamise kava, et suurendada investeeringuid taristusse ja muudesse olulistesse sektoritesse, ning tegi ettepaneku, et liikmesriigid kooskõlastaksid oma eelarvet stimuleerivate meetmete paketid. Kogu pakett kokku hõlmas umbes 200 miljardit eurot ehk 1,5 % ELi SKPst. Kohandati ka riigiabi ja ELi vahendite kasutamise eeskirju, et lihtsustada riiklike vahendite kasutuselevõtmist.

Et elavnemine oli vaid lühiajaline ning riigivõla-, finants- ja majanduskriisi risk üha laienes, tehti mitmesuguseid otsuseid, sealhulgas astuti allpool loetletud samme.

- Kriisi leviku ja finantssüsteemide haavatavuse ohu leevendamiseks liikmesriikides loodi kriisilahenduse mehhanism. 2010. aasta mais loodi kaks ajutist kriisilahenduse mehhanismi: Euroopa finantsstabiilsuse mehhanism (EFSM) ja Euroopa Finantsstabiilsuse Fond (EFSF). 2012. aastal otsustasid euroala liikmesriigid luua püsiva kriisilahenduse mehhanismi ja seadsid selleks 2013. aastal sisse 500 miljardi euro suuruse finantsvõimsusega Euroopa stabiilsuse mehhanismi (ESM). Finantsraskustes riikidele anti laene.
- EL alustas oma finantssüsteemi kõikehõlmavat ja põhjalikku reformi. EL tihendas finantsturgude järelevalvet, luues kolmest sektoripõhisest Euroopa järelevalveasutusest ja Euroopa Süsteemsete Riskide Nõukogust (makrotasandi järelevalve) koosneva Euroopa Finantsjärelevalve Süsteemi. Astuti ka suuri samme pangandusliidu suunas, mis kujutab endast kava kohaselt 2014. aasta novembrist käivituvat ühtset tsentraliseeritud pankade järelevalvemehhanismi, ja liiguti raskustes olevate pankade restruktureerimise ja pangakriiside lahendamise meetodite suhtes kokkuleppe saavutamise suunas.
- ELi majandusjuhtimist tugevdati märgatavalt, kaasates majanduse ja eelarve järelevalve erinevad komponendid täielikult majanduspoliitika koordineerimise Euroopa poolaasta raamesse. 2011. aastal võeti seadusandliku paketiga⁵ kasutusele uus makromajandusliku tasakaalustamatuse menetlus majanduse tasakaalustamatuse ärahoidmiseks ja kõrvaldamiseks. Samuti tugevdati stabiilsuse ja kasvu pakti. 2013. aasta mais jõustus täiendav määrustepakett,⁶ millega nähakse muu hulgas ette euroala liikmesriikide eelarveprojektide läbivaatamine komisjoni poolt. Majandus- ja rahaliidu stabiilsuse, koordineerimise ja juhtimise lepingule allakirjutanud euroalasse kuuluvad (ja mõned sellesse mittekuuluvad) liikmesriigid on kohustunud integreerima stabiilsuse ja kasvu pakti tuumpõhimõtted oma riiklikku õiguskorda. 2013. aasta detsembris kiitis nõukogu heaks peamiste tööhõive- ja sotsiaalnäitajate uue tulemustabeli ning integreeris selle ühisesse tööhõivearuandesse.

⁵ ELT L 306, 23. november 2011.

⁶ ELT L 140, 27. mai 2013.

Sellise suurusjärguga kriis, nagu viimaste aastate oma, nõudis lisaks strateegia „Euroopa 2020” pikaajalistele eesmärkidele viivitamatut ja tugevat poliitilist reageerimist. Komisjon on alates oma iga-aastastest majanduskasvu analüüsist, milles ta on toonud esile ELi järgmise aasta prioriteedid, kuni sihtotstarbeliste seadusandlike ettepanekute ja riigipõhiste soovitude esitamiseni propageerinud mitmesuguseid finantssektori stabiliseerimise meetmeid koos majanduse elavdamise strateegiate, eelarve tugevdamise meetmete ja struktuurireformidega, mis on kohandatud riikide eripäradele ja peegeldavad ELi majanduste vastastikust sõltuvust.

Et jälgida ja edendada strateegia „Euroopa 2020” rakendamist, kutsuti liikmesriike üles seadma omi eesmärged ja kavandama oma riiklike reformikavade raames üksikasjalikke meetmeid. Need kavad vaadatakse igal aastal Euroopa majanduspoliitika koordineerimise poolaasta osana ELi tasandil läbi. Esimene Euroopa poolaasta, mis kavandati ELi majandusjuhtimise tugevdamiseks, algas 2011. aasta alguses ning see mehhanism on kiiresti juurdunud kui ELi tasandi uus iga-aastane majanduse juhtimise ja seire poliitikatsükkel (vt allpool ja 1. lisa). Vastavalt partnerlusepõhisele lähenemisviisile toimub Euroopa Parlamendi ja nõukogu erinevate koosseisude vahel korrapärane dialoog.

Käesoleva teatise eesmärk on anda ülevaade strateegia „Euroopa 2020” rakendamise edusammudest neli aastat pärast selle käivitamist⁷. Euroopa Ülemkogu esimene arutelu toimub eeldatavasti tema 2014. aasta märtsi kohtumisel. Pärast seda käivitab komisjon avaliku arutelu, et koguda arvamusi kõigilt sidusrühmadelt ja töötada välja strateegia aastateks 2015–2020.

1. Kuhu on Euroopa nelja aastaga jõudnud?

2009. aastal sai Euroopa majandus enneolematu löögi: SKP vähenes 4,5 %. Ajutine leevendus majanduslanguses 2010. aastal osutus lühiajaliseks ja langus jätkus 2011. ja 2012. aastal. 2013. aastal algas järkjärguline taastumine, mis eeldatavasti jätkub. 2014. aastaks prognoositakse ELi SKP reaalkasvuks 1,5 % ja 2015. aastaks 2,0 %⁸. ELi keskmine kätkeb eri liikmesriikide erinevaid kasvutrajektoore ja erinevaid kriisikogemusi – mõned riigid on kriisis eriti palju kannatanud, teistel on läinud kergemini.

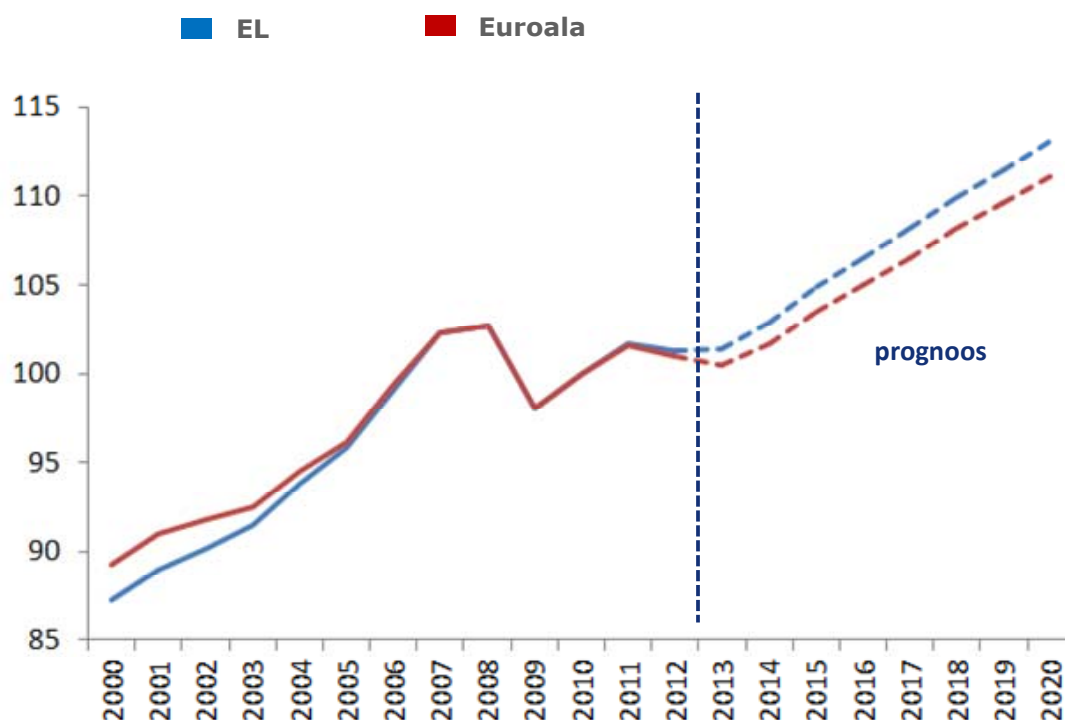
Strateegia „Euroopa 2020” väljakuulutamisel 2010. aastal olid kriisi sügavus ja kestus suurel määral teadmata. Järgnevas aastakümneks kavandati erinevaid stsenaariume, alates „tugeva” majanduskasvu juurde naasmisest kuni tõenäolisema „loiu” taastumise stsenaariumini või, halvemal juhul, „kaotatud aastakümne” ohuni. Palju olenes ELi suutlikkusest 2009. aasta seisakust kiiresti ja jõuliselt väljuda⁹.

⁷ Lisateavet strateegia „Euroopa 2020” eesmärkide ja juhtalgatuste kohta leiate lisast.

⁸ Värskeimad ja üksikasjalikumad andmed leiate komisjoni 2014. aasta talvisest majandusprognoosist „Euroopa majandus 2/2014”.

⁹ Vt J.M. Barroso ettekanne Euroopa Ülemkogu mitteametlikul kohtumisel 11. veebruaril 2010: http://ec.europa.eu/europe2020/documents/documents-and-reports/subject/europe-2020-presentations/index_et.htm#top

Joonis 1. ELi ja euroala SKP reaalkasvu tase ajavahemikul 2000–2020 (indeks 2010 = 100)



Neli aastat hiljem on saanud selgeks, et ELi majanduskasvu tõenäoline trajektoor aastatel 2010–2020 on lähemal teisele stsenaariumile (s.o umbes 1,3 % aastas). Nagu jooniselt 1 näha, prognoositakse, et 2014. aastal kompenseerib majanduse elavnemine langusest põhjustatud kahjud ja ELi majanduskasv jõuab 2008. aasta tasemele. Kuid kriisi mõju on nii vahetu kui ka pikaajaline: see on juba põhjustanud Euroopas jõukuse vähenemise ja vähendanud ka tulevase majanduskasvu väljavaateid, sest kaduma on läinud nii töökohti, äriühinguid kui ka oskusteavet.

Uusimate prognooside¹⁰ kohaselt võiks ELi majanduskasv 2014.–2020. aastal olla suurusjärgus 1,6 % aastas, võrreldes 2001.–2007. aasta (kriisieelse) 2,3 %-ga. Väljendatuna SKPs inimese kohta, oleks ELi aastane keskmine kasv 2014.–2020. aastal suurusjärgus 0,9 %, võrreldes 2001.–2007. aasta 1,8 %-ga.

Esimene oluline samm ELi kriisijärgse kasvustrateegia kujundamisel on mõista selgelt kriisi kogu mõju ja jõuda kokkuleppele Euroopa hetkeseisus. Seda tehes on oluline pidada meeles, et püüid naasta eelmise aastakümne kasvumudeli juurde oleks ebareaalne ja kahjulik – minevik oli täis lahenduseta jäänud probleeme, nagu eelarve tasakaalustamatus, kinnisvaramullid, sotsiaalse ebavõrdsuse kasv, ebapiisav ettevõtluse ja innovaatilisuse tase, mittetoimivad finantssüsteemid, kasvav energiasõltuvus, mitmekordne koormus ressursside kasutamisele ja keskkonnale, töötuse järsk kasv, haridus- ja kutseõppesüsteemide puudujäägid ja ebatõhus haldusjuhtimine. Kui kriis sai täie hoo, aitasid need kaasa meie majanduse osade kokkuvarisemisele.

¹⁰ Värskeimad ja üksikasjalikumad andmed leiab komisjoni 2014. aasta talvisest majandusprognoosist „Euroopa majandus 2/2014”.

Statistiliste SKP-näitajate taga on oluline näha, ja mõnikord uuesti avastada, Euroopa kasvusuutlikkust määravaid trende ja struktuurilisi muutusi. Seepärast on strateegia „Euroopa 2020” eesmärkide saavutamisele viivate tegurite mõistmine ja stimuleerimine niivõrd oluline.

1.1. Kriisi mõju

Kaalul on riigi ja erasektori rahanduse jätkusuutlikkus

Valitsemissektori eelarvepuudujäägid ulatusid ELis 2010. aastal 6,5 %-ni SKPst ja 2015. aastaks prognoositakse nende langust 2,7 %-le¹¹. See näitab mitmes liikmesriigis eelkõige 2011. ja 2012. aastal tehtud tohutuid pingutusi taastada riigi rahanduse jätkusuutlikkus¹². Kuid võttes arvesse puudujääkide kuhjumist ja majanduskasvu aeglustumist, on riigivõla suhe märgatavalt suurenenud – keskmiselt 60 %-st SKPst enne kriisi 80 %-ni 2010. aastal ja 2015. aastaks prognoositakse suurenemist 89,5 %-ni¹³. Kui majanduskasv jätkub ja puudujäägid vähenevad, võib oodata, et valitsemissektori koguvõlg hakkab 2015. aastal vähenema. Riiklike kulutuste kvaliteedi parandamine ja suurema rõhu asetamine avaliku halduse tõhususele ja maksusüsteemide muutmisele majanduskasvu soodustavamaks, k.a maksukoormuse jätkuv nihutamine tööjõult tarbimise, vara ja saastega seotud maksubaasidele, mängib üha olulisemat rolli Euroopa majanduskasvu ja sotsiaalmudelite tuleviku kaitsmisel ja vormimisel.

Erasektori – leibkondade ja äriühingute – võlatasemed olid mõnes riigis ka enne kriisi väga kõrged ja on kriisi tagajärjel veelgi kasvanud. Finantskohustuste vähendamine on erasektoris paljude isikute prioriteet. Sellel võib olla siiski veel pikka aega majanduskasvu aeglustav negatiivne kõrvalmõju, eriti väikse majanduskasvu ja madala inflatsiooni tingimustes.

Hoolimata finantssektori stabiliseerumisest, on rahastamisvahendite kättesaadavus mõnedes ELi osades endiselt piiratud

Finantsturgude üldine olukord on viimastel kuudel paranenud, kuid see areng ei ole veel jõudnud reaalmajanduseni, ja finantssektoris püsib teatav haprus. Pärast 24 järjestikust pinge suurenemise kvartalit alates 2008. aastast näitab pangalaenude andmine väikestele ja keskmise suurusega ettevõtjatele (VKEdele) 2014. aasta esimeses kvartalis esimesi lõõgastumise märke¹⁴. Rahastamisvahendite kättesaadavus on siiski püsiv probleem suures osas ELis. Liikmesriigiti probleemi mõõde erineb ja see osutab turu killustatusele.

¹¹ Värskeamad ja üksikasjalikumad andmed leiate komisjoni 2014. aasta talvisest majandusprognoosist „Euroopa majandus 2/2014”.

¹² COM(2013) 800.

¹³ Värskeamad ja üksikasjalikumad andmed leiate komisjoni 2014. aasta talvisest majandusprognoosist „Euroopa majandus 2/2014”.

¹⁴ Euroopa Keskpang, pangalaenude uuring, jaanuar 2014.

Töötuse ja vaesuse taseme tõus

Töötuse tase Euroopas on kriisi tulemusena järsult kasvanud: 7,1 %-st 2008. aastal 10,9 % tipptasemeni 2013. aastal. Arvestades majanduse elavnemise ja töökohtade arvu suurenemise vahelist ajanihet, võib lähitulevikus eeldada vaid aeglast töötuse taseme langust (2015. aastaks prognoositakse töötuse tasemeks 10,4 %¹⁵).

Olukord on aja jooksul paraku sügavalt juurdunud. Pikaajaline töötus – s.o kauem kui aasta tööta olnud inimeste osakaal – on kasvanud 2008. aastast 2012. aastani 2,1 protsendipunti (2,6 %-lt 4,7 %-le). See võib osutada struktuurilise töötuse kasvule, millel on kaugeleulatuvad tagajärjed tööjõu ja majanduse kasvupotentsiaali, aga samuti ELi poliitilise ja sotsiaalse struktuuri jaoks – eelkõige vaesuse ja sotsiaalse tõrjutuse kasvu seisukohast (vt allpool).

Olukord erineb märkimisväärselt riigiti ja piirkonniti ning töötuse tase ulatus 2013. aastal 5,0 %-st Austrias kuni 27,6 %-ni Kreekas. See puudutab kõiki vanuserühmi, kuid eriti raske on see olukord üle 55aastaste inimeste ja noorte jaoks: noorte töötuse – töötute 15–24aastaste noorte osatähtsus – keskmine tase ulatus ELis 2013. aastal 23,3 %-ni, Kreekas koguni 59,2 %-ni ja Hispaanias 55,7 %-ni. Teine suur mureallikas on selliste noorte suurenev osatähtsus, kes ei tööta ega õpi: 2012. aastal oli see 13,2 %.

Olukorra erinevus ELi eri osades

Kuigi märkimisväärsed erinevused olid ELis olemas juba enne kriisi, paljastas kriisi raskus terve rea aastate jooksul kogunenud tasakaalutuse ilminguid. Kriis võimendas kasvavaid lõhesid liikmesriikide vahel ja sageli ka nende sees. Vahe tegemine tsükliliste ja struktuursete trendide vahel on sellistes erakordselt rasketes tingimustes eriti raske ning on oht, et mitmed kriisi mõjud kestavad pikka aega. Üheks selliseks mõjuks on suuremad erinevused ELi riikide majanduse olukorras ja toimetulekus. Need erinevused on nähtavad ka strateegia „Euroopa 2020” eesmärkide saavutamisel tehtud edusammude läbivaatamise käigus.

1.2. Majanduskasvu mõjutavad pikaajalised trendid

Strateegia „Euroopa 2020” käivitati, pidades silmas ELi pikaajalisi probleeme. Mõnda neist probleemidest on kriisi ajal lausa rõhutatud, teised on jäänud mõnikord poliitilise tegevuskava paljude muude akuutsete küsimuste tõttu tähelepanuta. Enamikku 2010. aastal tuvastatud probleeme ei ole kõrvaldatud ja mõned on koguni süvenenud.

¹⁵ Värskemad ja üksikasjalikumad andmed leiate komisjoni 2014. aasta talvisest majandusprognoosist „Euroopa majandus 2/2014”.

Muutused ühiskonnas

Euroopa ühiskonda on muutnud nii sisemised kui ka globaalsed jõud, millega kõik püüavad kohaneda: uued maa- ja linnaelustiilid, uus tarbimis- ja liikuvuskäitumine, uus ja mitmekesisem perekorraldus, tehnoloogia järjest suurem kasutamine igapäevaelus jne. Strateegiat „Euroopa 2020” iseloomustab eelkõige kaks trendi.

Esiteks tekitab Euroopa elanikkonna vananemine uue olukorra, mida iseloomustavad konkreetset võimalused ja probleemid. Vananemine on pikaajaline, kuid käegakatsutav protsess: eurooplaste mediaanvanus – vanus, mis jagab elanikkonna kaheks pooleks – on tõusnud 35,7 aastalt 1992. aastal 41,5 aastale 2012. aastal ning võib jõuda 2050. aastaks 52,3 aastani. Üle 65-aastaste osa ELi elanikkonnas kasvab ajavahemikus 1990–2050 prognoosi kohaselt kahekordseks.

Vananemisel on Euroopa ühiskonnale ja majandusele kaugeleulatuv mõju. Sellise demograafilise arengu tõttu on praegu ja ka tulevikus vaja säilitada positiivne rändesaldo. Rändesaldo on 1992. aasta järel ületanud elanikkonna loomuliku juurdekasvu (sündide ja surmade vahe) ja moodustab nüüd kaks kolmandikku Euroopa elanikkonna juurdekasvust. Majanduslik sõltuvus – mittetöötavate ja töötavate inimeste arvu suhe – tõuseb eeldatavasti 2010. aasta 1,32 tasemelt 2030. aastaks 1,47 tasemele, kusjuures kõrgest east tulenev sõltuvus põhjustab enneolematuid probleeme seoses sotsiaalkindlustussüsteemide sotsiaalse adekvaatsuse ja rahalise jätkusuutlikkusega. Tööealine elanikkond on vähenemas ja koosneb üha suuremas osas eakamatest töötajatest. Kui EL ei suuda panna tööle rohkem inimesi ning tagada, et nad töötaksid tootlikumalt ja kauem, kooskõlas keskmise eeldatava eluea ja tervena elatud aastate pikenemisega, hakkab see piirama Euroopa kasvupotentsiaali.

Teiseks on kriis toonud esile juba ammu olemasoleva probleemi, milleks on majanduskasvu kaudu toodetud rikkuse jagunemise õiglus ja otstarbekohasus. Samal ajal SKP ja üldise rikkuse suurenemisega on Euroopas – nagu ka muudes arenenud riikides – täheldatud alates 1980ndate aastate keskpaigast ka ebavõrdsuse suurenemist. ELis valitseb sissetulekute jagunemises praegu suur ebavõrdsus: keskmiselt teenis rikkaim 20 % rahvastikust 2012. aastal 5,1 korda rohkem raha kui vaeseim 20 %. See suhe kõikus ELis märgatavalt, alates 3,4-st Sloveenias ja 3,5-st Tšehhis kuni vähemalt 6,0-ni Kreekas, Rumeenias, Lätis ja Bulgaarias ning tipnedes 7,2-ga Hispaanias. Eeldatakse, et kriis on ebavõrdsust suurendanud ja piiranud veelgi ümberjagamise süsteeme. Jagunemisõigluse küsimus omakorda raskendab Euroopa majanduste ees seisvate probleemide lahendamist.

Üleilmastumine ja kaubandus

EL on maailma suurim eksportija ja kaupade müüja. Ta on ka maailma suurim teenuste müüja ja sellel alal on tal endiselt suur kasvupotentsiaal. Hinnanguliselt tuleb 90 % maailma majanduskasvust järgmise 10–15 aasta jooksul väljastpoolt ELi ning seetõttu on igati ELi huvides tagada oma äriühingute konkurentsivõimelisus ja juurdepääs uutele turgudele ning võimalus kasutada ära need majanduskasvu allikad.

Üleilmastumine ei tähenda üksnes kaubanduse ja teabevahetuse hõlbustamist. See tähendab ühinemist ülemaailmsete väärtusahelatega ning selliste toodete, teenuste ja

tehnoloogiate pakkumist, mida üksikriik ei suudaks oma jõududega toota. See tähendab ka tasakaalustatud partnerluse ja arengu tingimuste loomist rahvusvaheliselt, alustades Euroopa naabrusest.

ELi rahvusvaheline konkurentsivõime algab kodus. EL saab märkimisväärset kasu maailmamajandusse integreerumisest, tuginedes seejuures tugevalt omaenda siseturule: kaks kolmandikku ELi kaubandusest toimub ELi piirides. Euroopa rahvusvahelise kaubandusega tegelevate äriühingute üleilmne edu ei näita üksnes asjaomaste riikide tugevust, vaid piiriüleste väärtusahelate kaudu ka muude ELi riikide tarnijate osalust, mis aitab konkurentsivõimele oluliselt kaasa. Peale selle on töendeid, et rahvusvahelisel turul aktiivsed VKEd kasvavad kiiremini ja on innovaatilisemad kui need, kes tegutsevad vaid koduturgudel.

Kriisi ajal sai EL otsest kasu kaubandusest kui majanduskasvu mootorist ja suutis säilitada maailma turgudel tugeva positsiooni. 2015. aastaks prognoositakse ELi majanduses hoolimata selle suurest sõltuvusest energiaimpordist jooksevkonto ülejääki ligikaudu 1,5 % SKPst (kohandatuna, et võtta arvesse ELi-sisest kaubandust), võrreldes 2010. aasta puudujäägiga 0,5 % SKPst. See trend peegeldab asjaolu, et paljud liikmesriigid on suutnud saavutada taas konkurentsivõime ja suurendada eksporti.

Tootlikkuse areng ning info- ja kommunikatsioonitehnoloogia kasutamine

Euroopa majanduskasv on olnud viimased kolmkümmend aastat muude arenenud majanduste omast maas ja suur roll selle lõhe suurenemises on olnud tootlikkuse aeglasel kasvul. Euroala majanduse väljund ulatus 1980. aastal 90 %-ni Ameerika Ühendriikide SKPst elaniku kohta, ent praegu on see vaid umbes 70 % ja mitme euroala majanduse väljund jääb koguni alla 60 %¹⁶. Sageli hinnatakse, et toote-, teenuste- ja tööturu reformidel, mis on hästi kohandatud ja vastavalt majanduse vajadustele ajastatud, on potentsiaal tuua pikas perspektiivis kaasa märkimisväärne tootlikkuse kasv. Suurim kasu oleks neist ääreala riikides, kus vajadus reformide järele on suurem ja kuhu levib euroala tuumikust lähtuv positiivne mõju. Tootlikkuse edendamiseks on väga oluline ka inimekapitali kvaliteedi parandamine ning teadus-, haridus- ja koolitussüsteemide tõhususe ja nende innovatsiooni edendamise suutlikkuse suurendamine. Euroopa vananev ja kahanev tööeline elanikkond muudab veelgi hädavajalikumaks kiirendada tootlikkuse kasvu kui majanduskasvu allikat.

Moodsad elektroonilised kommunikatsiooni- ja internetiteenused, sh e-valitsus, on omaette majandussektorid, aga ka kogu majanduse olulised majanduskasvu ja tootlikkuse hoovad. Suure osa ELi ja USA vahelisest tööjõu tootlikkuse lõhest võib panna selle arvele, et Euroopas investeeritakse vähem info- ja kommunikatsioonitehnoloogiasse ja ka kasutatakse sellist tehnoloogiat vähem. ELi investeringud tiptasemel kommunikatsioonitaristusse jäävad samuti tema peamistest konkurentsidest maha, eriti mobiilse taristu osas. Mobiilandmeside keskmine kiirus ELis on Ameerika omast poole väiksem¹⁷ ning ELis elab vaid 6 % maailma 4G mobiilside abonentidest. Lõuna-Koreas on 58 % leibkondadest

¹⁶ IMF, „Jobs and Growth: supporting European Recovery”, 2014.

¹⁷ „The state of the Internet”, Akamai (Q4 2012), Cisco VNI Mobile forecast (2013).

valguskaabliühendusega, kuid Euroopas üksnes 5 %. 54 % Euroopa leibkondadest on juurdepääs järgmise põlvkonna võrkudele, mis suudavad pakkuda ühendust kiirusega 30 Mbps. Uue, teabepõhise majanduse väärtusahelates Euroopa äriühinguid peaaegu ei ole.

Surve loodusvaradele ja keskkonnakiisimused

20. sajandi jooksul on maailmas hakatud fossiilkütuseid kasutama 12 korda rohkem ning maavarasid kaevandatakse 34 korda enam. Tänapäeval kasutatakse Euroopa Liidus 15 tonni materjale isiku kohta aastas, tekitades 5 tonni jäätmeid, millest pool läheb prügimäele. Äriühingud on silmitsi toormaterjalide, energia ja mineraalide hinnatõusuga. Varustuskindluse puudumine ja hindade kõikumine kahjustavad majandust. Maavarad, metallid ja energia ning samuti kalavarud, puit, vesi, viljakas muld, puhas õhk, biomass ja elurikkus on surve all, nagu on ka kliimasüsteemi stabiilsus. Nõudlus toidu, sööda ja tekstiilkiudude järele võib 2050. aastaks kasvada 70 % võrra, kuid 60 % neid ressursse toota aitavatest peamistest ökosüsteemidest on juba kahjustatud või neid kasutatakse jätkusuutmatult¹⁸. Paljudes Euroopa osades on ikka veel probleemiks vee kvaliteet ja õhusaaste. Jätkusuutmatu maakasutus neelab viljakaid maid, samal ajal kui pinnase seisund üha halveneb, ning rohelist taristut ei kasutata ikka veel optimaalselt. Samuti ähvardab merede jätkusuutmatu kasutamine mere ökosüsteemide habrast tasakaalu ning mõjutab asjaomaseid majandustegevusi nagu kalapüük ja turism.

Meie majandussüsteem soosib ikka veel ressursside ebatõhusat kasutamist ja kujundab nende hinda alla tegeliku väärtuse. Maailma säästva arengu ärinõukogu hinnangul on vajalik 2050. aastaks suurendada ressursitõhusust nelja- kuni kümnekordselt, kusjuures 2020. aastaks on tarvis teha olulisi positiivseid muudatusi. Ressursside tõhusama kasutamise edendamine on ettevõtluse seisukohast väga mõistlik ja peaks aitama suurendada konkurentsivõimet ja kasumlikkust. See võib suurendada ka tööhõivet ja majanduskasvu: kriisi ajal on eluasemesektori energiatõhususe parandamise meetmed aidanud eriti suurendada kohalikku nõudlust kohalike töökohtade järele ja saavutada aja jooksul säästu.

1.3. Edusammud strateegia „Euroopa 2020” eesmärkide saavutamisel

Eelöeldut arvestades on edusammud strateegia „Euroopa 2020” eesmärkide saavutamisel olnud vältimatult ebaühtlased (vt 2. lisa). Kriisil on olnud ilmne mõju eelkõige tööhõive ja vaesuse tasemele ja see on piiranud edusamme muude eesmärkide saavutamisel, v.a kasvuhoonegaasi heidete vähendamisel kriisi kõrvalmõjuna. Kriis teravdas liikmesriikide tulemuste erinevusi mitmes valdkonnas nagu tööhõive ning teadus- ja arendustegevus. Edusamme on mõjutanud ka strateegia rakendamise erinev tase ELi liikmesriikides.

Kriisist hoolimata on olnud rohkem positiivseid struktuuritrende, näiteks haridustasemetes, energiaallikate jätkusuutlikuma jaotuse väljakujundamises ja majanduse CO₂-mahukuse vähendamises. Tööhõive määra suhtelist elastsust kriisi

¹⁸ COM(2011) 571.

ajal mitmes liikmesriigis koos eelnenud perioodil saavutatud eduga võib lugeda samuti märgiks sellest, et tööturg toimib varasemaga võrreldes paremini.

Järgnevas jaos kirjeldatakse peamisi muudatusi kõigis viies sihtvaldkonnas.

20–64-aastase elanikkonna tööhõive määra suurendamine vähemalt 75 %-ni

ELi tööhõive määr oli 2012. aastal 68,4 % võrreldes 68,5 %-ga 2010. aastal ja 70,3 % tiptasemega 2008. aastal. Uusimate trendide alusel oodatakse selle tõusu 2020. aastaks umbes 72 % tasemele. Riiklike eesmärkide täitmine tõstaks selle 74 %-le, mis jääb veidi alla 2020. aasta eesmärgi.

Eri riikide näitajad on väga erinevad, näiteks on Rootsis ja Saksamaal kõrge tööhõive määr ja nad lähenevad oma riiklikele eesmärkidele, samal ajal kui Hispaania, Kreeka, Bulgaaria ja Ungari on oma eesmärkidest kõige kaugemal. Enamik tööhõive alal edukamaid riike on teinud alates 2000. aastast märgatavaid edusamme. Kuid tööhõive tugev langus aastatel 2000–2012 tabas enamikku neist liikmesriikidest, kelle tööhõivemäärad on praegu madalaimad. Tööhõive olukord erineb ka piirkonniti, mis osutab ebavõrdsusele ja piiratud geograafilisele liikuvusele ELis. Paljud liikmesriigid on hakanud kriisi ajal siiski rakendama tööturu reforme, mis muudavad tööturud tulevikus paindlikumaks, isegi kui tulemuste ilmnemine võtab aega.

75 % tööhõive-eesmärgi saavutamiseks on vaja leida töö veel umbes 16 miljonile mehele ja naisele. Ehkki on olemas piisavalt noori ja haritud inimesi, nõuab eesmärgi poole liikumine ka potentsiaalse tööjõu kasutamist, mis koosneb suures osas naistest, eakamatest inimestest ja seni mitteaktiivsetest täiskasvanutest, sh rändajatest. Kaks viimatinimetatud rühma kipuvad olema keskmisest madalama haridustasemega. See tähendab, et nende aktiveerimine võib osutuda keerulisemaks, aga ka, et neist saab vähemkvalifitseeritud tööjõu osa, ehkki tõendid osutavad, et tulevikus on suurem nõudlus kvalifitseeritud kui kvalifitseerimata töö järele. Aktiivne tööturupoliitika koos elukestva õppe strateegiate ja igakülgse integratsioonipoliitikaga jääb seega tööhõive-eesmärkide saavutamisel oluliseks.

Teadus- ja arendustegevusse suunatavate riiklike ja erainvesteeringute suurendamine 3 %-ni SKPst

2012. aasta 2,06 % taseme ja viimase aja piiratud kasvu juures on 3 % eesmärgi saavutamine 2020. aastaks ebatõenäoline. 2020. aastaks prognoositakse teadus- ja arendustegevusse investeerimise kasvu 2,2 %-ni. Kui liikmesriigid saavutavad oma riiklikud eesmärgid, võiks see olla 2,6 %.

Pärast 2000. aastat on enamik liikmesriike oma riiklikke investeeringuid teadus- ja arendustegevusse suurendanud (erandiks on mõned riigid, nagu Horvaatia, Luksemburg, Ühendkuningriik ja Rootsi). Eesti on näidanud aastatel 2000–2012 kiireimat kasvu ja on selles valdkonnas praegu ELi keskmisest ees.

Kasvuhoonegaaside heite vähendamine vähemalt 20 % võrreldes 1990. aasta tasemetega, taastuvenergia osatähtsuse suurendamine 20 %-ni energia lõpptarbimisest ja liikumine energiatõhususe 20 % suurendamise suunas

Need eesmärgid on 2020. aastaks üldiselt saavutatavad ja edusammud on juba praegu näha.

- EL saavutas 2012. aastaks kasvuhoonegaaside heite 18 % vähenemise. Praegune kliima- ja energiapoliitika on toonud edu, kuid heite vähendamisele on aidanud kaasa ka majanduse jahtumine. Hoolimata praegusest elavnemisest ja tänu struktuursetele täiustustele võib 2020. aastaks oodata täiendavat edu ja kasvuhoonegaaside heite tase võib võrreldes 1990. aasta tasemega väheneda 24 %, mis tähendaks seatud eesmärgist kaugemale minekut¹⁹. Kuid vastavalt riiklikele prognoosidele ei piisa 13 liikmesriigi praegusest poliitikast riiklike eesmärkide saavutamiseks 2020. aastaks.
- Taastuvenergia osatähtsus, mis oli 2000. aastal 7,5 %²⁰, ulatus 2012. aastal juba 14,4 %-ni²¹. 2020. aasta eesmärk (20 %) näib saavutatav ja see võidakse ületada (jõudes umbes 21 %-ni). See edu tähendab, et EL on maailma liider taastuvenergiasse investeerimisel. Näiteks kasutas EL 2012. aasta lõpuks umbes 44 % taastuvallikatest toodetud elektrienergiast kogu maailmas (v.a hüdroelekter).
- Primaarenergia tarbimine on vähenenud 2006. aasta tippasemelt 2012. aastaks umbes 8 %. Eesmärgi saavutamiseks on vaja 2020. aastaks vähendada seda veel 6,3 %. Suur osa tarbimise vähenemisest on majanduse jahtumise tulemus ja seega võib majanduse elavnemine piirata edusamme eesmärgi saavutamisel. Kuid toimuvad ka mõned struktuurilised nihked: ELi majanduse energiamahukus vähenes ajavahemikul 1995–2011 24 % võrra, samas kui tööstuses paranes vastav näitaja 30 % võrra.

Lisaks kriisi lühiajalisele mõjule liigub EL ka muidu kindlalt majandustegevuse kasvu ja kasvuhoonegaaside heite vahelise seose kaotamise suunas – perioodil 1990–2012 suurenes ELi SKP 45 % ja heide vähenes 18 %.

Koolist väljalangemise määra vähendamine alla 10 % tasemele ning kolmanda taseme hariduse omandanud inimeste osakaalu suurendamine 30-34-aastaste vanuserühmas vähemalt 40 %-ni

Need eesmärgid on 2020. aastaks üldiselt saavutatavad.

- Koolist väljalangejate osatähtsus on vähenenud 2005. aasta 15,7 %-st 2012. aastaks 12,7 %-ni, kusjuures pooled liikmesriigid on eesmärgi juba saavutanud

¹⁹ 2014. aasta jaanuaris avaldas komisjon kliima- ja energiapoliitika raamistiku aastani 2030. Uue raamistiku energiatõhususe poliitika peamiste uuendatud eesmärkide hulgas on kasvuhoonegaaside heite vähendamine 40 % alla 1990. aasta taseme, üleliiduline kohustuslik eesmärk suurendada taastuvenergia kasutamist vähemalt 27 %-ni – COM(2014) 15.

²⁰ Euroopa Komisjoni tellitud uuring

²¹ EurObserv'ER.

või lähenevad sellele. Ehkki selle vähenemise võib panna osaliselt keerukama tööturuolukorra arvele, on tõendeid ka olukorra struktuurilisest paranemisest ja eeldatakse selle trendi jätkumist, ehkki aeglasemas tempos.

- Kolmanda taseme hariduse omandanud noorte osatähtsus kasvas 2005. aasta 27,9 %-st 2012. aastaks 35,7 %-ni. Ehkki see näitaja võib riigiti erineda, loetakse seda trendi samuti struktuurseks ja eeldatakse, et 2020. aasta eesmärk täidetakse.

Vähemalt 20 miljoni inimese väljaaitamine vaesuse ja sotsiaalse tõrjutuse ohust

Vaesuse ja sotsiaalse tõrjutuse ohus inimeste arv ELis (rahalise vaesuse ohus olevad, materiaalselt puudust kannatavad ja töötute leibkondades elavad inimesed) suurenes 2009. aasta 114 miljonist²² 2012. aastaks 124 miljonini.

Seega on EL oma eesmärgist – 96,4 miljonit inimest 2020. aastaks – eemaldunud ja kiiret edu selle olukorra parandamisel ei paista. Vaesusohus inimeste arv võib jääda 2020. aastal 100 miljoni lähedale. Teatavates liikmesriikides on olukord eriti raske ja seda põhjustab tugev materiaalne puudus ja töötute leibkondade osatähtsus. Kriis on näidanud vajadust tulemuslike sotsiaalkindlustussüsteemide järele.

2. KAS STRATEEGIA „EUROOPA 2020” ON TOIMINUD?

Tuleb uurida, kas ja mil määral on strateegia „Euroopa 2020” mänginud rolli eespoolnimetatud trendides. Läbivaatamisprotsessi jaoks tõendusmaterjali kogumise ja teabe pakkumise eesmärgil on oluline käesolevaks aastaks kavandatud avalik arutelu. Sellegipoolest on võimalik teha strateegia põhijoonte kohta mitmeid esialgseid järeldusi.

2.1. Eesmärkide roll

Viis 2010. aastal püstitatud peamist eesmärki on ELi auahned, kuid saavutatavad poliitilised eesmärgid. Nende näitajad on olulised ka liikmesriikide trendide jälgimisel. Peale kvantitatiivsete muutuste aitavad need kaasa Euroopa kasvumudeli kvaliteedi ja olemuse muutusele. Nagu eespool näidatud, on seni saavutatud ebaühtlast edu.

Eesmärkide ja näitajate kasutamine on ELi tasandi arutelude pidev teema. Hiljuti on sellele eriti suurt tähelepanu pööranud ELi majandusjuhtimise tugevdamise ning majandus- ja rahaliidu (EMU) raames. Komisjon on käsitlenud oma aruannetes ELi tasandil olemasolevate ja kasutatavate näitajate laia valikut.

Strateegia „Euroopa 2020” peamistele eesmärkidele on omased mitu piirangut.

- Need eesmärgid ei ole lõplikud. ELi tasandil on tulemuste seireks ajas ning riikide ja poliitikavaldkondade vahel palju kvantitatiivseid eesmärke ja näitajaid. Mõningaid põhilisi näitajaid nende hulgas, mida enim kommenteeritakse, kasutatakse riigi rahanduse hindamiseks stabiilsuse ja kasvu pakti raames. Makromajandusliku tasakaalutuse vältimise ja

²² EL 27 andmed.

korrigeerimise toetamiseks töötati ELi makromajandusliku tasakaalustamatuse menetluse osana välja uus tulemustabel ning uus oluliste tööhõive ja sotsiaalnäitajate tulemustabel. Mitmes poliitikavaldkonnas on ka muid eesmärgi, milles nõukogu erinevad koosseisud on aastate jooksul kokku leppinud, näiteks lairibaühenduse kättesaadavus juhtalgatuse „Euroopa digitaalne tegevuskava” raames. Seega on tendents soovitada näitajaid aja jooksul lisada või asendada, kuid põhiküsimuseks on – nagu Lissaboni strateegia puhul – vältida prioriteetide lahjendamist ja hoida peatähelepanu olulisel.

- Need eesmärgid on poliitiliselt siduvad. Erinevalt stabiilsuse ja kasvu paktist või isegi ELi makromajandusliku tasakaalustamatuse menetlusest, kus viiteväärtused on määratud kindlaks õiguslikult siduvas raamistikus, mis sisaldab ka võimalikke sanktsioone, on „Euroopa 2020” eesmärgid sisuliselt poliitilised. Sellest on siiski kaks erandit: kasvuhooonegaaside heite vähendamise ja taastuvenergia kasutamise eesmärgid, mida toetab ELi tasandi õiguslikult siduv raamistik, mis sisaldab ka väärtusi, mis tuleb 2020. aastaks saavutada riiklikul tasandil. Eesmärkide poliitilisus osutab esmasele rollile, mida kooskõlas subsidiaarsuspõhimõttega peavad strateegias mängima riikide valitsused. Näiteks on osutunud keeruliseks saavutada ELi tasandil kokkulepe hariduseesmärkide asjus ning liikmesriigid ei ole suutnud kokku leppida ühtses näitajas, mis väljendaks vaesuseohus olevate inimeste arvu vähenemist, ja seetõttu kasutatakse üldiselt kolmest komponendist koosnevat näitajat.
- Säilib kvalitatiivse hindamise vajadus. Igal eesmärgil on oma piirangud. Teadus- ja arendustegevuse valdkonna eesmärk on sisuliselt sisend-eesmärk, mille raames teatatakse riikliku ja erasektori kulude osatähtsus. Seepärast töötab komisjon Euroopa Ülemkogu nõudel selle eesmärgi täienduseks välja täiendavat näitajat, mis vaatleb ka innovatsiooni „väljundeid”²³. Ka tööhõive ja hariduse valdkonna eesmärgid ei ütle kuigi palju töökohtade kvaliteedi ega omandatud oskuste piisavuse taseme kohta. Veelgi enam, ELi või riikliku tasandi keskmised tulemused varjavad sageli olulisi vanuselisi, soolisi ja piirkondlikke erinevusi. Seega oleksid täiendavad näitajad, konkreetsem analüüs ja kvalitatiivne teave eesmärkide ja liikmesriikide tegeliku olukorra tõlgendamiseks olulised. Oluline on ka pidada meeles, et mõned eesmärgid – näiteks hariduse valdkonnas – kuuluvad otsesemalt riiklike ametiasutuste tegevusvaldkonda, samal ajal kui teised – näiteks tööhõive või kulutused teadus- ja arendustegevusele – peegeldavad laiemaid majandustrende.

Peamistel eesmärkidel on aga ka mitmeid selgeid eeliseid.

- Eesmärgid annavad tunnistust dünaamilisest muutusest, mida strateegiaga „Euroopa 2020” edendatakse. Ehkki ELil ei ole puudust näitajatest, on kasutusel olevad eesmärgid võimaldanud hoida tähelepanu strateegia raames propageeritaval aruka, jätkusuutliku ja kaasava majanduskasvu mudeli kolmel mõõtmel. Selles mõttes väljendavad eesmärgid pikaajalisemat suunda, mis on vajalik Euroopa tuleviku kindlustamiseks, ja toimivad võrdlusalusena poliitika

²³

COM(2013) 624.

suunamisel. Lisaks on nad omavahel tihedalt seotud ja iseennast tugevdavad: edu ühes mõõtnes toidab edu teises.

- Eesmärgid kujutavad endast poliitika nurgakivisid. Nagu lisas näha, on liikmesriigid võtnud ELi eesmärgid üle oma riikliku tasandi eesmärkideks. Nende eesmärkide olemasolu võimaldab teemade ja riikide läbipaistvat võrdlemist, ehkki erinevates riikides pööratakse neile erineval määral tähelepanu ja nende ambitsioonikuse aste on erinev. Näiteks on mõned liikmesriigid (Belgia, Tšehhi, Saksamaa, Hispaania, Prantsusmaa, Leedu) otsustanud määratalisaks üldisele tööhõive eesmärgile kindlaks rea riiklikke, sugupoolte kaupa jagatud eesmärke, kinnitades nii naiste tööhõive määra eesmärgid. Kuid riiklikud eesmärgid ei ole piisavalt ambitsioonikad, et ulatuda üheskoos ELi tasandi püüeteni. Eesmärgid võimaldavad edusammude seiret ja arutelu ELi tasandil. Näiteks on neist juba olnud kasu riigipõhiste soovitude aluseks oleva analüüsi juures ja prioriteetide arutamisel Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide kavandamisel 2014.–2020. aastaks (vt allpool).
- Eesmärke on lihtne jälgida. Fakte ja numbrilisi näitajaid eesmärkide kohta – samuti rikkalikult nendega seotud näitajaid – leiab kergesti Eurostati kaudu. Muude rahvusvaheliste organisatsioonide kogemused, näiteks OECD „elukvaliteedi” alase töö või PISA kirjaoskuseuuringu või Maailmapanga äritegevuse lihtsustamise alase töö kogemused on näidanud, et süvaanalüüsid on tõhusad teavitustahendid.

Eesmärgid ei ole omaette eesmärk. Olles teadlik nende piirangutest, võib öelda, et strateegia „Euroopa 2020” peamised eesmärgid aitavad mõõta ja suunata strateegia erinevaid aspekte ning see omakorda aitab tüürida poliitilist teadlikkust ja poliitilist tähelepanu nii riiklikul kui ka ELi tasandil.

2.2. Juhtalgatuste ja nendega seotud ELi tasandi hoobade roll

2010. aastal esitletud juhtalgatused on strateegia põhivaldkondade väiksed tööprogrammid. Nendega nähakse ette konkreetsed meetmed teemavaldkondades nii ELi kui ka riiklikul tasandil (vt 3. lisa). Komisjon on esitlenud enamikku alguses kavandatud algatustest ja paljud on vastu võetud, kuid nende järelmeetmeid ja mõju on veel vara hinnata.

Komisjon on esitlenud oma iga-aastase tööprogrammi osana olulisi ELi tasandi poliitilisi ja seadusandlikke meetmeid ja arutanud neid teiste institutsioonidega, mistõttu on nende vastuvõtmise ja rakendamisega läinud vältimatult aega. Välja on töötatud ka muid pehme õiguse algatusi, mida mõnikord toetatakse ELi vahenditest, sageli tihedas koostöös konkreetsete poliitikavaldkondadeministriumide ja sidusrühmadega, ning neil võib olla vahetum mõju. Komisjon kogub konsulteerimisperioodi jooksul tõendeid nende mõju kohta.

Lisaks nende rollile ELi tasandi katalüsaatorina, kannavad juhtalgatused teatavat pärandit.

- Nad on toetanud vastastikust õppimist ja temaatilisi teadmisi ELi tasandil, sh võrkude loomise ja tõendusmaterjali kogumise kaudu. Näiteks on liikmesriikide edusammude hindamiseks Euroopa teadusruumi rakendamisel töötatud välja spetsiaalne seiremehhanism. Veel võib näiteks tuua digitaalse assamblee, mis ühendab digitaalajastu sidusrühmi, digitaalarengu tegevuskava iga-aastase tulemustabeli ja suurema tähelepanu pööramise tööstuse konkurentsivõime küsimustele mitmes poliitikavaldkonnas.
- Juhtalgatused on olnud ELi vahendite kasutamise suunanäitajaks aastatel 2007–2013 ja raamistikuks ELi vahendite kasutuse planeerimisel aastateks 2014–2020. Üheks näiteks sellest on noorte tegevusrühmade käivitamine komisjoni poolt 2012. aasta jaanuaris, aitamaks noorte tööpuuduse taseme tõusust enim kannatanud liikmesriikidel paigutada ELi vahendeid ümber selle prioriteetse probleemi lahendamiseks. Muud näited on seotud programmi „Erasmus+” ja uue ELi teadusuuringute ja innovatsiooni rahastamisprogrammi „Horisont 2020” uue integreeritud lähenemisviisiga, mis asetab rõhu tiptasemel teadusele, tööstuse juhtimisele ja sotsiaalsete probleemide lahendamise olulisusele ning täiendab seeläbi juhtalgatustes ettenähtud innovatsioonipartnerluste eesmärgi. Peale selle hakati Euroopa Regionaalarengu Fondi vahendeid sihtotstarbeliselt investeerima vähese CO₂-heitega majandusse.
- Mitu juhtalgatust on aidanud liikmesriikides, sh piirkondlikul ja riiklikul tasandil võtta ELi algatusi täiendavaid poliitilisi meetmeid, näiteks sellistes valdkondades nagu digitaalmajandus või teadusuuringud ja innovatsioon. Näiteks aitab aruka spetsialiseerumise strateegiate väljatöötamine riiklikul ja piirkondlikul tasandil kaasa asukohaga seotud majanduskasvule. Lisaks on rohkem kui 20 liikmesriiki ja hulk piirkondi käivitanud digitaalarengu tegevuskava programme.

Peale juhtalgatuste on strateegia „Euroopa 2020” eesmärgi ja vahendeid edendatud kolme olulise ELi tasandi poliitikavaldkonna kaudu.

- Euroopa ühtne turg oma rohkem kui 500 miljoni tarbijaga jääb kõige võimsamaks majanduskasvu hoovaks ELi tasandil ja selle võimaluste paremaks ärakasutamiseks on astutud uusi samme. I ja II ühtse turu aktis toodi esile 24 olulist meetet sellistes valdkondades nagu digitaalmajandus, energeetika, transport, riigihanked ja tarbijakaitse, ning seadusandja on need vastu võtnud või neid vastu võtmas. Edusammude jälgimiseks ja tegevusvaldkondade kindlaksmääramiseks koostatakse igal aastal aruanne ühtse turu integratsiooni olukorra kohta. Ühtse turu eesmärgi on toetanud ka konkurentsipoliitika. Strateegilised kaalutlused ja konsultatsioonid on alanud majanduse pikaajalise rahastamise valdkonnas.
- Ehkki ELi eelarve moodustab vaid 1 % ELi SKPst, võib see toimida majanduskasvu olulise katalüsaatorina. ELi uus finantsraamistik 2014–2020 on ühtlustatud strateegia „Euroopa 2020” prioriteetidega, mida näitab ELi tasandi programmide ümberkujundamine ja prioriteetide valik ELi vahendite investeerimiseks liikmesriikides, aga ka ELi abi tingimuslikkus.

- ELi välistegevuse kava on võimaliku majanduskasvu ja töökohtade loomise oluline allikas, ehkki ELi sise- ja välistegevuse kava paremaks seostamiseks ja selle tagamiseks, et Euroopa kõneleks ühel häälel, saaks rohkemgi ära teha. Tänu välisnõudlusele ja ELi tegevuskava ulatusele on üheks majanduskasvu ja tööhõive oluliseks hoovaks saanud kaubandus. Läbirääkimised Ameerika Ühendriikide ja Jaapaniga peaksid andma tulemuseks kõikehõlmavad kokkulepped ja suure majandusliku kasu. Sellistes valdkondades nagu arengupoliitika, globaalsed standardid, katastroofiohu vähendamine või võitlus kliimamuutuse vastu, on EL olnud ja on aktiivne ülemaailmne partner, edendades oma eesmärke, väärtusi ja huve.

2.3. Euroopa poolaasta roll

Alates strateegia „Euroopa 2020” vastuvõtmisest on ELi majandusjuhtimine märkimisväärselt tugevnenud (vt 1. selgitus). Euroopa poolaasta on muutunud liikmesriikide ja ELi koostöö põhiteguriks reformide elluviimisel ning Euroopa poolaasta raames toimuv majanduspoliitika koordineerimine tagab, et EL ja liikmesriigid kooskõlastavad oma majanduspoliitika ja jõupingutused majanduskasvu ja tööhõive edendamisel.

Euroopa poolaasta raames astutud peamisi samme kirjeldatakse 1. lisas: tsükli käivitab igal aastal komisjoni majanduskasvu analüüs, milles sätestatakse ELi prioriteedid, mida liikmesriigid arutavad enne Euroopa Ülemkogu kevadist kohtumist ja mille alusel nad koostavad oma riiklikud reformikavad ja stabiilsus- või lähenemisprogrammid, mis tuleb esitada aprillis. Komisjon hindab neid programme ja koostab nende alusel riigipõhised soovitusel, mille kiidavad heaks nõukogu ja Euroopa Ülemkogu.

Protsessis on hakanud aktiivselt osalema ka Euroopa Parlament, näiteks jaanuari alguses toimunud „parlamentarse nädala” kaudu, mille raames vaieldi laiemate prioriteetide üle, või regulaarsete „majandusdialogide” kaudu, mida ta korraldab ELi ja riikliku tasandi oluliste osalejatega. Tugevnenud on ka sotsiaalpartnerite osalemine Euroopa poolaasta protsessis²⁴.

Strateegia „Euroopa 2020” eesmärke arutatakse Euroopa poolaasta raames ja neid kaasatakse selle erinevatesse etappidesse: nende alusel valitakse iga-aastase majanduskasvu analüüsi prioriteedid, nad on iga-aastaste riigipõhiste soovitusel aluseks oleva analüüsi osa ning liikmesriike kutsutakse üles aru andma edusammudest nende eesmärkide saavutamisel oma riiklike kavade raames.

Tunnustada saab mõningaid esimesi saavutusi.

- Euroopa poolaasta pakub usaldusväärset raamistikku poliitika rakendamiseks, kusjuures, nagu näitas 2014. aasta majanduskasvu analüüs, annavad iga-aastased riigipõhised soovitusel poliitiliste reformide valdkonnas esimesi tulemusi²⁵. ELi prioriteetide ja riigipõhiste soovitusel kombinatsioon on oluline iga liikmesriigi olukorra arvessevõtmiseks. Samal ajal kui ühised eesmärgid määravad suuna ja aitavad täita ühist reformide ja moderniseerimise

²⁴ COM(2013) 690, „Majandus- ja rahaliidu sotsiaalse mõõtme tugevdamine”, 2.10.2013.

²⁵ COM(2013) 800.

tegevuskava, ei järgi EL standardset lähenemisviisi, vaid kohandab suuniseid vastavalt liikmesriigile ja võtab arvesse aega, mil eri liikmesriigid on konkreetseteks sammudeks valmis.

- Euroopa poolaasta pakub integreeritud järelevalvet ja aitab ühendada majanduslikke ja eelarvelisi prioriteete. Teisisõnu rõhutab see riigi rahanduse usaldusväärsuse saavutamise ja säilitamise ning majanduste kasvupotentsiaali vallandamise olulisust, võttes arvesse ELi tasandi ja riigipõhiseid kaalutlusi.
- Poolaasta on tugevdanud ELi ja riikliku tasandi ning liikmesriikide omavahelisi kontakte, aidates ELil ühtne püsida. Euroopa poolaasta ajakava ja menetlusi on lihvitud ning need on nüüdseks stabiliseerumas. Poolaasta võimaldab ennetavat arutelu ELi tasandil (enne riiklikke otsuste tegemist), et vältida probleemide ilmnemist või väljakujunemist, ning edusammude pidevat seiret (koos suuniste andmise ja võimalike sanktsioonide kehtestamisega, kui on vaja võtta parandusmeetmeid).
- ELi tasandil on tugevdatud analüüsi- ja seirevõimet. ELi uus majandusjuhtimine põhineb tugevamal ja integreeritumal rakendamise tõendibaasil, mis kasutab paremini ära ühiseid analüüsiraamistikke, näitajaid ja poliitilisi hinnanguid. Nende riikide kogemused, kelle suhtes on kohaldatud makromajanduslikke kohandamisprogramme ja kes ei osale seega Euroopa poolaasta protsessis, kujutavad endast äärmuslikku, kuid märkimisväärset näidet: komisjon ja paljud liikmesriigid on pidanud kasutusele võtma hulgaliselt ressursse, sh kohapeal, et pakkuda neile liikmesriikidele otsest ja konkreetset tuge poliitiliste nõuannete ja haldustasandi tehnilise abi kaudu. See on hea näide sellest, kui ulatuslikult on ELis võimalik kasutada jagatud oskusteavet.
- Mõningaid ideid majandus- ja rahaliidu ülesehituse lõpuleviimiseks alles arutatakse. Näiteks võib tuua selliste suurte majandusreformikavade eelkoordineerimise mehhanismi, millel võib olla märkimisväärne ülekanduv mõju teistele liikmesriikidele, või vastastikku kokkulepitud lepingukorra ja asjaomased solidaarsusmehhanismid (s.o finantsstiimulid).

Ilmsed on ka mõned esialgsed probleemid ja piirangud.

- Vajadus tegeleda vahetute kriisiprobleemidega tegi lühi- ja pikaajalisemate vajaduste omavahel sobitamise mõnikord keeruliseks. Riigipõhistes soovituskeskendutakse enamasti valitud valdkondadele ja neis soovitatakse võtta tuleva aasta jooksul konkreetseid meetmeid, andes selgelt aru sellest, et kõike ei saa teha korraga. Samal ajal on oluline, et selliseid meetmeid toetaks selge nägemus sellest, kuhu need pikemas perspektiivis viivad. Mitmel juhul rõhutatakse 2013. aasta riigipõhistes soovituskeskendades vajadust hoida teatavate majanduskasvu suurendavate kulutuste taset, järgides samal ajal eelarveeesmärke. Sedamööda, kuidas Euroopa kriisist toibub, peaks prioriteetide valik hädaolukordadest kaugenema.
- Selleks et saavutada tulemusi, ei toetu Euroopa poolaasta ainult iga liikmesriigi pühendumusele täita talle antud soovitusel, vaid ka ELi osalejate kollektiivsele suutlikkusele käsitleda kõnealuseid probleeme ühist huvi pakkuvatena ja tagada tugev mitmepoolne järelevalve. Selles suhtes võiks

erinevate osaliste rolli põhjalikumalt selgitada ja laiendada. Näiteks on nõukogu erinevad koosseisud tugevdanud vastastikusi eksperdihindamisi ja mitmepoolset järelevalvet.

- Kõigi asjaomaste osaliste – valitsuste, parlamentide, piirkondlike ja kohalike omavalitsuste, sotsiaalpartnerite ja kõigi sidusrühmade – teadlikkus ja vastutustunne on edu vältimatu eeltingimus. Paljudes liikmesriikides võiks veelgi parandada erinevate sidusrühmade osalemist strateegia rakendamises. Seoses sellega tuleks ümber hinnata riiklike reformikavade roll. Euroopa tasandil on Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee ning Regioonide Komitee olnud eriti aktiivsed, jälgides strateegia „Euroopa 2020” rakendamist ja õhutades liikmesriike võtma meetmeid ka piirkondlikul ja kohalikul tasandil, ning peegeldades ELi mitmetasandilist valitsemisstruktuuri. Komisjon on tugevdanud oma esindusi liikmesriikides, et parandada liikmesriikide ametiasutuste ja sidusrühmadega sõlmitud suhete kvaliteeti.
- Menetluste, dokumentide ja juriidiliste sammude lisandumine ELi tasandil ähvardab protsessi üle koormata ja kahjustada selle selgust. Ka ajakava muutused võivad vähendada teatavate osaliste isevastutust. Lähiaastatel on seega vaja tugevdada Euroopa poolaastat toetavat institutsioonilist ja halduslikku taristut, kindlustades samal ajal, et protsess jääb poliitikapõhiseks ja keskendunuks (ei muutu bürokraatlikuks).

Euroopa poolaasta läbivaatamine sel aastal koos strateegia „Euroopa 2020” läbivaatamisega on seega õigeaegne.

KOKKUVÕTE

Strateegia „Euroopa 2020” vastuvõtmise põhjused on 2014. aastal sama aktuaalsed kui nad olid 2010. aastal.

Juba mitu aastakümnet on ELi seostatud majanduse sügavama integratsiooniga, mis tagab suuremad kauba-, teenuste-, tööjõu- ja rahavood ELis. See on aidanud lähendada eri riikide sissetulekuid ja elatustasemeid, tänu millele on ELi iseloomustatud kui kogu maailmas unikaalset „lähendamismasinat”²⁶. See lähendamisprotsess on kogunenud tasakaalutuse mõjul ja kriisi surve all aeglustunud ja mõnes Euroopa osas koguni vastupidiseks pöördunud.

Väljudes põlvkonna raskeimast majandus- ja finantskriisist, peab EL tugevdama oma aruka, jätkusuutliku ja kaasava majanduskasvu strateegiat, et ta suudaks täita kodanike lootused ja säilitada oma rolli maailmas. Praegu on õige aeg strateegia läbi vaadata, et määrata ELile 2020. aastale eelneva aastakümne teiseks pooleks õiged kriisijärgsed poliitilised prioriteedid.

Käesolevas teatises esitatud analüüs näitab, et kogemused strateegia „Euroopa 2020” eesmärkide ja juhtalgatustega on olnud vastuolulised. EL on saavutamas oma eesmärgi või eesmärkidele lähenemas hariduse, kliima ja energeetika valdkonnas,

²⁶ Maailmapank, „Golden growth – restoring the lustre of the European economic model”, 2012.

kuid mitte tööhõive, teadus- ja arendustegevuse või vaesuse vähendamise valdkonnas. ELi eesmärkide olemasolu on siiski aidanud keskenduda pikemaajalistele, põhimõttelistele aspektidele, mis on ELi ühiskonna ja majanduse tuleviku jaoks üliolulised. Nende eesmärkide ülevõtmine riiklikul tasandil on aidanud ka tuvastada mitmesuguseid negatiivseid trende – suureneva lõhe parimate ja halvimate tulemustega liikmesriikide vahel ning laieneva lõhe piirkondade vahel liikmesriikide sees ja nende vahel. Kriis on juhtinud tähelepanu ka kasvavale ebavõrdsusele rikkuse ja sissetuleku jagunemises. Kogemused on näidanud ka, et piirkondade ja linnade kui paljude ELi poliitikapõhimõtete elluviijate aktiivne osalemine on olnud äärmiselt oluline strateegia „Euroopa 2020” eesmärkide poole püüdlemisel. Läbivaatamisel tuleb nende probleemidega tegeleda ja strateegiat hiljem vastavalt kohandada.

Viimastel aastatel on ELi majanduse juhtimist Euroopa poolaasta kaudu märkimisväärselt tugevdatud ja see võib olla võimas vahend kriisijärgsete prioriteetide järgimiseks, et saavutada hiljem strateegia „Euroopa 2020” eesmärgid. ELi olulised poliitikavahendid, nagu mitmeaastane finantsraamistik 2014–2020 ja selle mitmesugused programmid, on ehitatud üles, võtmaks arvesse Euroopa poolaasta kogemusi ja toetamaks strateegia „Euroopa 2020” eesmärkide saavutamist, olles aluseks, millele üles ehitada nii ELi kui ka riikide tasandi tulevane poliitika.

Käesolevas teatises on komisjon esitanud analüüsi selle kohta, mis on strateegia „Euroopa 2020” raames seni toimunud. Mitmes mõttes on seda perioodi kasutatud alusena lähiaastatel oodatavatele tulemustele. Komisjon on püüdnud näidata ka kriisi mõju oodatavatele tulemustele.

Komisjon ei ole teinud käesoleval etapil poliitilisi järeldusi ega andnud poliitilisi soovitusi. Võttes arvesse suurt muutust, mille EL, tema liikmesriigid, linnad ja piirkonnad on kriisi tagajärjel üle elanud, peab komisjon vajalikuks käivitada üleliiduline, kõiki sidusrühmi hõlmav arutelu saadud kogemuste ja selliste peamiste tegurite üle, mis peaksid vormima ELi kriisijärgse majanduskasvu strateegia järgmisi etappe. Komisjon korraldab käesolevas teatises esitatud analüüsil põhineva avaliku arutelu, kutsudes kõiki huvitatud isikuid avaldama oma seisukohti. Pärast arutelu esitab komisjon 2015. aasta alguses ettepanekud strateegia edasiseks kujundamiseks.