EUROOPA POOLAASTA LOKALISEERIMINE

EUROOPA KOHALIKE JA REGIONAALSETE OMAVALITSUSTE NÕUKOGU JA EUROOPA AVALIKU SEKTORI TÖÖTAJATE AMETIÜHINGU ÜHISPROJEKT 2018–2020

LÕPLIK ARUANNE

Inga Pavlovaite ja Dr. Tina Weber

CCRE CEMR Local & Regional Europe

EPSU EUROPEAN PUBLIC SERVICE UNION

SISUKORD

Lõpparuande põhieesmärgid 3
1. Mis on Euroopa poolaasta? 4
2. Sotsiaalpartnerite ning kohalike ja regionaalsete omavalitsuste roll Euroopa poolaastas 8
3. Hinnang praegusele olukorrale: kohalike ja regionaalsete omavalitsuste ning sotsiaalpartnerite kaasatus Euroopa poolaasta protsessis riiklikul tasandil 14
4. Järeldused 20

Lühendid

AGS	Aasta majanduskasvu analüüs
CEMR	Euroopa Kohalike ja Regionaalsete Omavalitsuste Nõukogu
COR	Regioonide Komitee
CSR	Riigipõhised soovitused
EPL	Töökaitse õigusaktid
EPSU	Euroopa avaliku sektori töötajate ametiühing
ESO	Euroopa poolaasta eest vastutav spetsialist
JER	Ühine tööhõivearuanne
LRG	Kohalikud ja regionaalsed omavalitsused
MIP	Makromajandusliku tasakaalustamatuse menetlus
MOU	Vastastikuse mõistmise memorandum
MPA	Avaliku halduse uuendamine
NRP	Riiklikud reformikavad

Lõpparuande põhieesmärgid

Euroopa Kohalike ja Regionaalsete Omavalitsuste Nõukogu ja Euroopa avaliku sektori töötajate ametiühingu ühine lõpparuanne „Euroopa poolaasta lokaliseerimine“ keskendus kolmele eesmärgile:

- esitada ülevaade Euroopa poolaasta arengust, sisust ja protsessist;
- analüüsida saadaolevaid tõendeid kohalike ja regionaalsete omavalitsuste ning kohalike ja regionaalsete omavalitsuste valdkonna sotsiaalpartnerite Euroopa poolaastasse kaasatuse kohta;
- ning tuua välja kõige tähtsamad aruteluteemad, mis tekivad seoses selle valdkondlike sotsiaalpartnerite ühisprojektiga.

Käesolev aruanne kujutab endast kõige täiuslikemat seda teemat käsitlevat aruannet, milles on kasutatud olemasolevat kirjandust ja aruandeid, mille autoriteks on teadlased ning Euroopa institutsioonid ja asutused. Käesolev aruanne kajastab ka projekti raames toimunud arutelusid, sh 2018 ja 2019 toimunud kolme regionaalset seminari Kopenhaagenis, Madridis ja Vilniuses. Käesoleva aruande oluliseks elemendiks on selgitada välja, millises ulatuses on kohalike ja regionaalsete omavalitsuste sotsiaalpartneritel suutlikus Euroopa poolaasta protsessis riiklikul tasandil osaleda ning millises ulatuses nad seda juba teevad, ja milline on mõju on nende panusel.

Aruanne on järgmise ülesehitusega.

- 1. osa annab lühiülevaate Euroopa poolaastast.
- 2. osa kirjeldab sotsiaalpartnerite ning kohalike ja regionaalsete omavalitsuste rolli Euroopa poolaastas.
- 3. osa annab ülevaate kohalike ja regionaalsete omavalitsuste sidusrühmade ja sotsiaalpartnerite kaasatusest Euroopa poolaasta protsessis.
- 4. osas on projektist tehtud järeldused ja seotud soovitused.
- Sellele järgnevad kolm lisa, kus on toodud kokkuvõtted ühisprojekti kolme regionaalse seminari tulemustest.

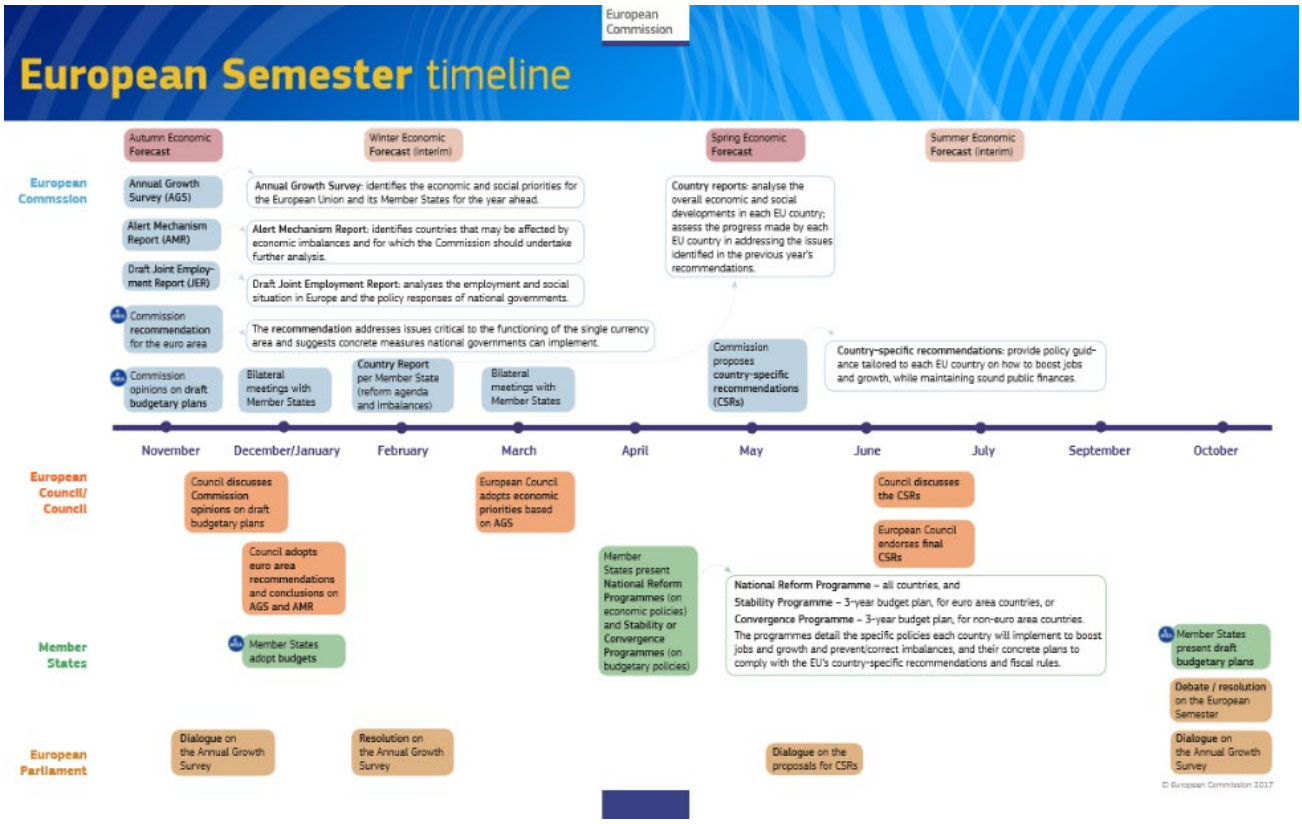
1. Mis on Euroopa poolaasta?

Euroopa poolaasta protsess võeti kasutusele 2010. aastal seoses 2008. a majanduskriisiga põhieesmärgiga koordineerida liikmesriikide majandus-, rahandus-, tööhõive- ja sotsiaalpoliitikat tõhusal ja süsteemsel viisil, et toetada Euroopa 2020. aasta strateegia elluviimist ning saavutada arukas, jätkusuutlik ja kaasav majanduskasv, stabiilsuse ja kasvu pakti eesmärgid ning liikmesriikide reformiprioriteedid.

Euroopa poolaasta on iga-aastane tsükkel, milles käsitletakse poliitikate koostoimet, mis hõlmab Euroopa institutsioone, liikmesriikide valitsusi, ning sotsiaalpartnereid jt sidusrühmi riiklikul ja ELi tasandil. Euroopa poolaasta protsessi eesmärk on julgustada liikmesriike viia oma eelarve-, majandus-, sotsiaal- ja tööhõivepoliitika kooskõlla ELi tasandil kokku lepitud eesmärkide ning reeglitega, Euroopa 2020. aasta strateegia ja stabiilsuse ja kasvu pakti eesmärkidega.

Euroopa poolaasta poliitika kooskõlastustsüklis osalevad kõik ELi liikmesriigid[1]. Kuid euroala riikidele, millele on kehtestatud makromajandusliku tasakaalustamatuse menetlus, võidakse kehtestada makromajandusliku tasakaalustamatuse menetluse ning stabiilsuse ja kasvu pakti paranduslike osade alusel sanktsioone. Põhimõtteliselt pole sanktsioone, mida kehtestataks selliste struktuurireformide mitterakendamise eest, mis ei lange Euroopa poolaasta protsessis sõnaselgelt makromajandusliku tasakaalustamatuse või stabiilsuse ja kasvu pakti menetluste alla. Euroopa poolaasta põhineb iga-aastasel kindlate kuupäevadega kooskõlastusprotsessil (vt jn 1).

Joonis 1. Euroopa poolaasta iga-aastane ajakava



[1] Liikmesriigid, mis on allkirjastanud stabiilsuse ja kasvu pakti raames vastastikuse mõistmise memorandumi, ei pea esitama eraldi riiklikke reformikavasid ega saa eraldi riigipõhiseid soovitusi, vaid nende poliitika kooskõlastamise protsess on suunatud vastastikuse mõistmise memorandumis kokkulepitu rakendamisele.

Allikas: Euroopa Komisjon.[2]

Euroopa poolaasta iga-aastase tsükli peamised vahe-eesmärgid on järgmised.

Ettevalmistusetapis määrab Euroopa Nõukogu iga-aastased majanduspoliitika prioriteedid, tuginedes Euroopa Komisjoni ettepanekule, mis esitatakse **aasta majanduskasvu analüüsi** vormis. Sellest saab tavaliselt baas, millest tuletada eelarvepoliitikaga seotud riigipõhised soovitused (riiklike stabiilsus- ja lähenemisprogrammide arendamiseks) ning majandus-, tööhõive- ja sotsiaalpoliitika eesmärgid (riiklike reformikavade arendamiseks). See on Euroopa Komisjoni koostatav dokument, mis avaldatakse igas novembris ja mille alusel käivitatakse iga-aastane Euroopa poolaasta protsess, millega kehtestatakse üldised ELi majanduspriorideedid järgnevaks aastaks ja Euroopa 2020. aasta strateegia jaoks ning kutsutakse liikmesriike üles neid arvesse võtma oma riiklike reformikavade koostamisel. Värskeimas aasta majanduskasvu analüüsis (2018[3]) sisaldusid järgmised valdkondlikud prioriteedid (vt jn 2):

- investeeringute suurendamine majanduse elavdamise toetamiseks ja pikaajaliseks majanduskasvu suurendamiseks;
- struktuurireformid kaasavaks majanduskasvuks, ülespoole ühtlustamiseks ning konkurentsi kasvatamiseks;
- vastutustundlik eelarvepoliitika jätkusuutlikkuse ja lähendamise toetamiseks.

Aasta majanduskasvu analüüsi prioriteete arutavad Euroopa Nõukogus märtsis ministrite nõukogu ja erinevad komisjonid. Euroopa Nõukogu kehtestab seejärel liikmesriikide majandus- ja eelarveotsustega seotud prioriteedid.

Aasta majanduskasvu analüüsile lisatud **ühise tööhõivearuande** kavand annab hinnangu ELi tööhõivealasele ja sotsiaalsele olukorrale.[4] Ühise tööhõivearuande õiguslik alus on ELTLi artikkel 148 ning see annab iga-aastase ülevaate olulisematest tööhõive- ja sotsiaalvaldkonnaga seotu arengutest ELi tasandil ning liikmesriikide reformimeetmetest, mis on tööhõivesuuniste jaoks võetud. Lisaks käsitleb 2018. aasta ühine tööhõivearuanne esmakordselt Euroopa sotsiaalõiguste sambaga seotud tulemusi liikmesriikide kaupa.

Häiremehhanismi aruanne on esmane vahend, mis põhineb tulemustabelil ja tuvastab liikmesriigid, mida võib majanduslik tasakaalustamatus mõjutada ning mida peaks Euroopa Komisjon põhjalikumalt läbi vaatama. Häiremehhanismi aruanne käivitab iga-aastase makromajandusliku tasakaalustamatuse menetluse, mille

[2] https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester_en

[3] Saadaval aadressil https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2017-comm-690_en_0.pdf

[4] Saadaval aadressil https://ec.europa.eu/info/publications/2018-european-semester-draft-joint-employment-report_en

eesmärk on ennetada või korrigeerida tasakaalustamatust, mis takistab majanduse tõrgeteta toimimist liikmesriigi, euroala või ELi tasandil.

Rakendusetapis esitavad liikmesriikide valitsused Euroopa Komisjonile oma keskpika perioodi **riiklikud reformikavad**[5], mis on kooskõlas seatud eesmärkidega. Nendes kavades on kirjeldatud, kuidas saavutada ELi 2020. aasta strateegia eesmärgid, milliseid riiklikke poliitikameetmeid rakendatakse ja kuidas on arvestatud ELi suunistega ning varasemate riigipõhiste soovitustega. Liikmesriigid esitavad oma riiklikud reformikavad Euroopa Komisjonile[6]. Lisaks esitavad euroala riigid oma stabiilsusprogrammi, mis on kolmeaastane eelarvekava.[7] Mitte-euroala riigid esitavad oma lähenemisprogrammi, mis on samuti kolmeaastane eelarvekava.[8] Euroopa Komisjon hindab kavasid ja teeb ettepaneku, kuidas Euroopa Nõukogu peaks nende osas hääletama.

Euroopa Komisjon ja Euroopa Nõukogu esitavad **riigipõhiste soovituste** vormis riigipõhised majandus- ja eelarvepoliitika nõuanded, millele tuleks keskenduda riiklikul tasandil reformides.[9] Soovitused on meetmed, mida peaks konkreetne liikmesriik võtma, arvestades riigi majanduslikke ja sotsiaalseid tulemusi eelneval aastal ning aasta majanduskasvu analüüsis seatud prioriteete. Euroopa Komisjoni esitatavate riigipõhiste soovituste aluseks on hinnang konkreetse riigi probleemidele, riskidele ja poliitika puudujääkidele, ning nende eesmärgiks on toetada Euroopa 2020. aasta strateegia, stabiilsuse ja majanduskasvu pakti ning teiste liikmesriigi strateegiliste eesmärkide saavutamine. Soovitused on mõeldud keskenduma struktuurireformidele, mis on liikmesriikidel võimalik realistlikult saavutada järgmise 12–18 kuu jooksul. Euroopa Komisjoni pakutud soovitusi arutavad Euroopa Nõukogus liikmesriikide valitsused ning need kiidavad heaks ELi juhid juunis toimuval tippkohtumisel ja liikmesriikide rahandusministrid võtavad need ametlikult vastu juulis. Selle eesmärk on jätta liikmesriikide valitsustele piisavalt aega soovituste liitmiseks oma reformikavadesse ja järgmise aasta riigieelarvetesse. Euroala riikide valitsused peavad esitama oma järgmise aasta eelarvekavad 15. oktoobriks. Euroopa Komisjon hindab kavasid, võrreldes neid stabiilsuse ja majanduskasvu paktiga. Euroopa Komisjon esitab novembris iga kava kohta ametliku arvamuse, et liikmesriigid saaks oma eelarveid viimistledes Euroopa Komisjoni suuniseid arvesse võtta. Euroala rahandus-/majandusministrid arutavad Euroopa Komisjoni hinnangut oma kavadele majandus- ja rahandusküsimuste nõukogus.

Euroopa Komisjoni riigipõhised aruanded annavad järgneval aastal analüüsi ja järelmeetmete etapis hinnangu sellele, kui hästi nende riigipõhiste soovituste rakendamine õnnestus ja millised olemasolevad või uued esile tekkinud reformiprioriteedid on veel iga liikmesriigi puhul lahendamata[10]. Põhjaliku hinnangu andmine iga liikmesriigi edusammudele eelneva aasta riigipõhiste soovituste rakendamisel on oluline osa Euroopa Komisjoni Euroopa poolaasta protsessist. Selles aruandes käsitletakse kõiki makromajandusliku või sotsiaalse tähtsusega valdkondi ning võetakse arvesse riigi eelarveseisundit. Euroopa Komisjoni hinnang põhineb valdkondadevahelise analüütikute meeskonna ühisel analüüsil, milles arvestatakse kõiki asjaomaseid meetmeid, mis riik on võtnud või välja kuulutanud, mida ristkontrollitakse horisontaalse hindamise raamistikuga iga poliitikavaldkonna kohta. Kuna reformide edenemist pole alati võimalik otseselt mõõta ja probleemide ulatus on riigiti erinev, on hinnang edusammudele tavaliselt kvalitatiivne. Nad hindavad edusamme, mis on teinud iga ELi liikmesriik ELi eelmise aasta soovitustes nimetatud probleemide lahendamisel.

---

[5] Hõlmab tavaliselt 2–3 aastat. Riiklikud reformikavad on saadaval aadressil https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/european-semester-timeline/national-reform-programmes-and-stability-convergence-programmes_en

[6] https://ec.europa.eu/info/2017-european-semester-national-reform-programmes-and-stability-convergence-programmes_en

[7] https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/stability-and-growth-pact/stability-and-convergence-programmes/assessment-programmes-2017_en

[8] Samas. Vastastikuse mõistmise memorandumi sõlminud liikmesriigid eraldi riiklikke reformikavasid ei esita.

[9] Saadaval aadressil https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/european-semester-timeline/eu-country-specific-recommendations_en

[10] https://ec.europa.eu/info/publications/2017-european-semester-country-reports_en

Kuigi Euroopa poolaasta protsessi toime üle on palju vaieldud ja arutatud, mõjutab protsess seadusandlikku ja poliitilist arengut liikmesriigi tasandil paljudes erinevates poliitikavaldkondades, sh riiklikke kulutusi, tööhõivet, haridust ja sotsiaalhoolekannet.

Ka Euroopa poolaasta on pärast 2010. a oluliselt reformitud – nii selle sisu, lähenemist kui ka ajastust.

2015. a võttis Euroopa Komisjon kasutusele hulganisti Euroopa poolaastaga seotud uuendusi, mille eesmärk on **protsessi sujuvamaks muutmine, seotud poliitilise isevastutuse suurendamine ning sotsiaalpartnerite kaasatuse suurendamine**. Järgnevalt on toodud mõned näited.

- Euroopa Komisjon avaldab nüüd riigipõhised analüüsid juba aasta alguses, et liikmesriigil oleks aruteludeks (sh aruteludeks sotsiaalpartneritega) rohkem aega.
- Liikmesriigid on kutsutud oma riiklike reformikavade fookust ümber hindama, nimelt kaasama riiklike reformikavade väljatöötamisse oma parlamente ja sotsiaalpartnereid. Selleks on nüüd jäetud rohkem aega ning pikendatud periood kuuelt kuult 12 kuule[11].
- Riigipõhiste aruannete varajane esitamine, et ELi tasandil soovituste arutamiseks ja läbivaatamiseks oleks rohkem aega. Võeti kasutusele uus ajakava, millega pikendati kuuekuuline tsükkel iga-aastaseks protsessiks, et organisatsioon saaks pidada kahepoolseid kohtumisi liikmesriikidega ning Euroopa Komisjon saaks korraldada teabekogumismissioone liikmesriikidesse ning jätta rohkem aega liikmesriikide parlamentide ja sotsiaalpartnerite kaasamiseks riiklikul tasandil.
- Teiste oluliste poolte, nimelt Euroopa Parlamendi ja ELi tasandil tegutsevate sotsiaalpartnerite suurem kaasamine protsessi.
- Liikmesriikidel hakkasid olema Euroopa poolaasta eest vastutavad spetsialistid, kelle ülesanne on koordineerida Euroopa Komisjoni ja riiklikul tasandil sidusrühmade vahelist suhtlust riiklikul tasandil.[12]
- Riigipõhiste soovituste keskendamine väiksemale arvule tähtsamatele tegevusvaldkondadele ja struktuurireformidele, mille tulemusel vähenes esitatavate riigipõhiste soovituste arv.

Euroopa Komisjon avaldas 26. aprillil 2017. a, pärast **Euroopa sotsiaalõiguste samba** kavandiga seotud laiaulatuslikke nõupidamisi, mis toimusid 2016. a, samba lõppversiooni.[13]

Euroopa sotsiaalõiguste samba avaldamine on osa ulatuslikumast algatuste kogumist, mis puudutavad Euroopa Liidu tulevikku ja selle sotsiaalse mõõtme tugevdamist, sh valge raamatu Euroopa Liidu tuleviku kohta[14] ja aruteludokumendi Euroopa sotsiaalse mõõtme kohta[15] avaldamist. Euroopa sotsiaalõiguste sammas puudutab peamiselt euroala, kuid seda peavad järgima kõik ELi liikmesriigid, mis soovivad sellest osa võtta, ning see koosneb 20 põhimõttest, mida nimetatakse õiguseks, mis on jaotatud kolme kategooriasse:

1) võrdsed võimalused ja juurdepääs tööturule;

2) õiglased töötingimused;

3) sotsiaalkaitse ja sotsiaalne kaasatus.

Euroopa sotsiaalõiguste sambaga kaasneb sotsiaalvaldkonna tulemustabel, mis koosneb 14 põhinäitajast ja paljudest teisestest näitajatest, ning toimib võrdlusraamistikuna ühiskonna edusammude jälgimiseks käega katsutaval, terviklikul ja objektiivsel viisil, mis on Euroopa kodanike jaoks kergesti kättesaadav ja mõistetav. Selle eesmärk on kindlaks teha, millised on liikmesriikide, ELi ja euroala ees seisvad kõige olulisemad tööhõive-

[11] Euroopa poolaasta oli esialgu (2010. aastal käivitudes) kuuekuuline kooskõlastustsükkel, mis toimus igal aastal märtsist septembrini, mis on ajavahemik, mille kestel tegeletakse enamikus riikidest eelarve seaduseelnõude ettevalmistamisega. See oli vägagi kooskõlas ideega mehhanismiks, mis võimaldaks kooskõlastada liikmesriikide eelarvepoliitikat *ex-ante* ELi tasandil.

[12] Nende Euroopa Komisjoni delegatsioonide loetelu leiate aadressilt https://www.eurodiaconia.org/wordpress/wp-content/uploads/2016/07/LIST-OF-EUROPEAN-SEMESTER-OFFICERS.pdf

[13] https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights_en

[14] Saadaval aadressil https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/whitepaper_en.pdf

[15] Saadaval aadressil https://ec.europa.eu/commission/publications/reflection-paper-social-dimension-europe_en

ja ühiskondlikud probleemid, samuti aja jooksul saavutatud edusammud Euroopa sotsiaalõiguste samba rakendamisel. Euroopa sotsiaalõiguste sammas on mittesiduv algatus, mille rakendamine toimub eeskätt mittesiduvate poliitikavahendite, peamiselt Euroopa poolaasta (nt riigipõhiste soovituste), kaudu. Sellegipoolest on Euroopa sotsiaalõiguste sambaga kaasnenud ka ettepanek seadusandlikeks meetmeteks, mille eesmärk on töö- ja eraelu tasakaalustamine ning sotsiaalkaitse igat tüüpi tööde puhul.

2. Sotsiaalpartnerite ning kohalike ja regionaalsete omavalitsuste roll Euroopa poolaastas

Käesoleva aruande eelnevates lõikudes kirjeldati Euroopa poolaasta protsessi arengut, sisu ja komponente. Käesolevas osas käsitletakse selle taustal:

- põhjendust sotsiaalpartnerite ning kohalike ja regionaalsete omavalitsuste kaasamiseks Euroopa poolaasta protsessi („Miks?“);
- protsessi nende kaasamiseks erinevates liikmesriikides ja selle arengut („Kuidas?“);
- sellise kaasatuse kvaliteeti ning mõningaid heade tavadega seotud õppetunde („Kui hästi?“).

Käesoleva aruande kokkuvõtvas osas arutatakse seejärel mõningaid otsustava tähtsusega mõõtmeid ja küsimusi ning kirjeldatakse neid üksikasjalikumalt osana Euroopa Kohalike ja Regionaalsete Omavalitsuste Nõukogu ja Euroopa avaliku sektori töötajate ametiühingu ühisprojektist.

2.1. Põhjendus sotsiaalpartnerite kaasamiseks

Põhjendusi sotsiaalpartnerite ning kohalike ja regionaalsete omavalitsuste kaasamiseks Euroopa poolaasta protsessi on nii ELi kui ka riiklikul tasandil. See on seotud poliitikat kujundava sisuga, mis on määratud Euroopa poolaasta protsessi osaks, ning sotsiaalpartneritele määratud rolliga asjaomaste valdkondade poliitika kujundamises ELi ja riiklikul tasandil.

Konkreetse poliitikavaldkonna seisukohast vaadatuna käsitleb Euroopa poolaasta mõningaid probleeme, mis on tihedalt seotud tööandjate ning ametiühingute organisatsioonide otseste huvidega ja pädevusaladega. Sotsiaalpartnerite üheks keskseks rolliks on kollektiivläbirääkimiste pidamine[16], millega seoses Euroopa poolaasta käsitleb, ning sellest tulenevalt on esitatud, riigipõhiseid soovitusi, mis on seotud töötingimusi reguleerivate poliitikameetmete ja õigusaktidega, sh nt töökaitse õigusaktid. Kuigi töötasuga seotud küsimused pole ELi pole pädevuses, pole viimastel aastatel olnud harvad riigipõhised soovitused, mis on seotud (miinimum)palkade kehtestamisega ning palkade vastastikuse mõjuga, sotsiaalhüvitiste süsteemiga ning piisava elatustaseme tagamisega. Kuigi sellised soovitused on kõige rohkem mõjutanud riike, mis on sõlminud vastastikuse mõistmise memorandumi (ja asuvad seega praegusel hetkel väljaspool Euroopa poolaasta protsessi), pole palkade kehtestamisega otseselt või kaudselt seotud soovitused olnud piiratud ainult vastastikuse mõistmise memorandumi riikidele. See on põhjustanud mõningat kriitikat Euroopa institutsioonidelt seoses sotsiaalpartnerite õigusega autonoomiaks kollektiivläbirääkimistel.

Laiemast poliitilisest vaatenurgast vaadatuna mõjutab Euroopa poolaasta sageli poliitikakujundust tööhõive- ja sotsiaalpoliitika valdkonnas[17], kus sotsiaalpartnerid annavad sageli olulise panuse riiklikul tasandil[18] ning kus on sotsiaalpartneritel konkreetne roll poliitikakujunduses ELi tasandil kooskõlas ELi lepingutega[19]. Lisaks on kõigile üha ilmsem, et majandus- ja sotsiaalpoliitika on lahutamatult seotud – kui Euroopa poolaasta oli esimesed

[16] Sotsiaalpartnerite kaasatus kollektiivläbirääkimistesse on muidugi eri liikmesriikides erinev – mõned partnerid osalevad kollektiivläbirääkimistes riiklikul ja/või valdkondlikul tasandil, kuid mõned osalevad samas peamiselt ettevõtte tasandil toimuvatel läbirääkimistel. Olenevalt liikmesriigi töösuhete süsteemi olemusest võidakse sellistel läbirääkimistel käsitleda mitmesuguseid küsimusi, mis on seotud töötasu ja -tingimustega.

[17] Hinnangud sotsiaal- ja tööhõivepoliitikaga seotud küsimusi käsitlevate riigipõhiste soovituste arvudele ja osakaalule erinevad olenevalt kasutatud määratlustest (vt nt Clauwaert (2014) ja Bekker (2015)), kuid üldiselt arvatakse neid moodustavat ligikaudu 50% riigipõhistest soovitustest.

[18] Poliitikakujundusse kaasatus erineb jällegi olenevalt liikmesriigi töösuhete struktuuridest, kuid seda võib mõjutada ka majanduslik ja poliitiline areng.

[19] See roll on sätestatud ELTLi artiklis 151.

aastad ametlikult kasutusel olnud, saadi aru, et terve Euroopa poolaasta tsükli kavandamisel, rakendamisel ja jälgimisel oli ilma sotsiaalpartnereid ELi ja riigi tasandil kaasamata edu saavutamine vähetõenäolisem.

Euroopa Ametiühingute Konföderatsioon, BusinessEurope, Euroopa Riigiosalusega Ettevõtete Keskus ning Euroopa väike- ja keskmiste ettevõtete keskliit avaldasid 2013. a ühisdeklaratsiooni, mis käsitles sotsiaalpartnerite kaasatust Euroopa majandusjuhtimisse, milles märgiti, et

„Sotsiaalpartnerite kaasamine tööhõivet ja -turgu otseselt või kaudselt mõjutava poliitika kujundamisse Euroopa poolaasta kõigis etappides on äärmiselt oluline, et tagada nende seisukohtade arvessevõtmine. Nõupidamine sotsiaalpartneritega peaks olema õigeaegne ja sisuline ning võimaldama vajalike analüüside ja ettepanekute kaasamist otsustamisprotsessidesse[20]*.*"

Ka Euroopa Komisjon tunnistus majandus- ja rahaliidu sotsiaalse mõõtme tugevdamist käsitlevas teatises[21], et sotsiaalpartnerite Euroopa poolaasta protsessi kaasamise osas oli arenguruumi. Teatises pakuti seetõttu välja mitu praktilist meedet sotsiaalpartnerite kaasatuse tõstmiseks Euroopa Liidu ja riiklikul tasandil, korraldades selleks regulaarsemaid kohtumisi enne ja pärast aasta majanduskasvu analüüsi ning ühise tööhõivearuande vastuvõtmist, ning julgustades liikmesriike arutama kõiki riigipõhiste soovitustega seotud reforme oma sotsiaalpartneritega riiklikul tasandil.

Lisaks rõhutas 2015. a märtsis, sotsiaaldialoogi protsessi taaskäivitamise kontekstis, Euroopa Komisjoni asepresident Dombrovskis, et ELi ja riiklikul tasandil on veel palju teha, et tagada sotsiaalpartnerite kaasatus Euroopa poolaasta protsessis, sh tuleb korraldada rohkem kohtumisi mõlemal tasandil enne aasta majanduskasvu analüüsi ja riigipõhiste soovituste vastuvõtmist. Kaasatuse tõhusust pidi suurendama ka riigipõhiste aruannete varasem avaldamine, mis jätab rohkem aega ettevalmistuseks ja konsulteerimiseks.

2016. a allkirjastati neljapoolne avaldus „Uus algus sotsiaaldialoogile", mis rõhutas veelgi sotsiaalpartnerite olulist rolli Euroopa poolaasta protsessis[22]. Euroopa Komisjon võttis selles avalduses endale kohustuse parandada sotsiaalpartnerite kaasatust majanduse juhtimis ja Euroopa poolaasta protsessis ELi tasandil ning Euroopa Nõukogu kutsus kõiki liikmesriike tagama sotsiaalpartnerite õigeaegne ja sisuline kaasamine riiklikul tasandil, austades samas täielikult riikide tavasid, sh Euroopa poolaasta protsessi kaudu, et nad saaksid anda panuse riigipõhiste soovituste rakendamise õnnestumisse. Eri valdkondade sotsiaalpartnerid võtsid endale kohustuse organiseerida kaks seminari teabe ja heade tavade alaste kogemuste vahetamiseks, et tugevdada sotsiaalpartnerite rolli Euroopa poolaasta protsessis. Sotsiaalpartnerite rolli olulisust Euroopa poolaasta protsessis rõhutati uuesti Euroopa sotsiaalõiguste sambas, mille kuulutas Euroopa Nõukogu välja 17. novembril 2017. a Göteborgis[23].

2.2. Põhjendus kohalike ja regionaalsete sotsiaalpartnerite kaasamiseks

Kohalikelt ja regionaalsetelt sotsiaalpartneritelt oodatakse olulise rolli mängimist Euroopa poolaasta protsessis ka riiklikul tasandil, koostöös liikmesriikide parlamentidega. Eelkõige oodatakse neist järgmist.

- Aktiivset osalemist, kui valitsus riiklikke reformikavasid / riiklike stabiilsus- ja lähenemisprogramme välja töötab, esitades selleks oma seisukohti, nõuandeid, kogemusi ja andes oma panuse liikmesriigi keskvalitsuse asutustele, kui need koostavad vastust Euroopa poolaasta protsessist pärit soovitustele reageerimiseks. Sotsiaalpartnerid peaksid eelkõige keskenduma sellele, kuidas lahendada riigipõhised

[20] Euroopa Ametiühingute Konföderatsioon, BusinessEurope, Euroopa Riigiosalusega Ettevõtete Keskus, Euroopa väike- ja keskmiste ettevõtete keskliit (2013), „Social partner involvement in European Economic Governance, Declaration of the European social partners", Brüssel

[21] Euroopa Komisjon (2013), „Strengthening the social dimension of Economic and Monetary Union", COM(2013) 690

[22] https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=15738&langId=en

[23] https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights_en

soovitused kõige paremini riiklikul tasandil (nt milliseid poliitilisi hoobasid tuleks muuta, milliseid sidusrühmi tuleks kaasata).

- Keskvalitsuse pakutud riiklike reformikavade / riiklike stabiilsus- ja lähenemisprogrammide läbivaatamine ja põhjalik hindamine olemasolevates dialoogistruktuurides, esitades reformide valikute, sisu ja rakendamist puudutavaid läbimõeldud soovitusi, et Euroopa poolaasta protsessile vastamisel rakendataks kõige sobivaimaid ja tõhusamaid poliitikameetmeid.
- Oma panuse andmine riiklike reformikavade / riiklike stabiilsus- ja lähenemisprogrammide rakendamisel, sest kohalikud ning regionaalsed omavalitsused on mitmete valdkondade riiklike reformide rakendamisel olulisimaks poliitikameetmete rakendamise tasandiks.

Selle oodatava kaasatuse olulisemateks põhjusteks on igale liikmesriigile esitatavate riigipõhiste soovituste kohalik/regionaalne mõõde, mis on otseselt seotud nii keskvalitsuste ja kohalike omavalitsuste vaheliste suhetega kui ka poliitikavaldkondadega, kus mängivad regionaalsed/kohalikud omavalitsused võtmerolli (nt riigi rahandus, maksundus, tervishoid ja sotsiaalhoolekanne, haridus, keskkonnakaitse jms[24]). Nii kohalike ja regionaalsete omavalitsuste valdkonna endaga kui ka kohalike ja regionaalsete omavalitsuste sidusrühmade poliitikavaldkondadega seotud riigipõhiste soovituste arv on olnud võrdlemisi suur.

Regioonide Komitee koostatud aastaaruande[25], mis käsitleb 2017. a Euroopa poolaastat, kohaselt on 76% riigipõhistest soovitustest seotud territooriumiga, sest nendes on käsitletud regionaalselt erinevaid probleeme ja nende rakendamine sõltub regionaalsete ja kohalike ametiasutuste tegevusest. See on oluline suurenemine võrreldes 2015. aastaga, kui riigipõhistest soovitustest peeti territooriumiga seotuks 56%. Need riigipõhised soovitused on peamiselt seotud tööturu-, haridus- ja sotsiaalpoliitikaga, kuid ka avaliku halduse ja ettevõtluskeskkonnaga.

Samuti on suurenenud otseselt kohalikele ja regionaalsetele omavalitsustele suunatud soovituste osakaal (23% 2015. a, 62% 2017. a).

Käesoleva aruande koostamiseks pöörati erilist rõhku soovitustele, mis olid suunatud otse kohalikele ja regionaalsetele omavalitsustele (seoses avaliku halduse reformimisega) ning keskendusid mitmetes liikmesriikides kohalike ja regionaalsete omavalitsuste pädevusalas olevale poliitikakujundusele (nt tööturupoliitika, haridus- ja sotsiaalpoliitika). Selle tulemusel on kohalike ja regionaalsete omavalitsustega seotud riigipõhiste soovituste hinnanguline osakaal mõnevõrra väiksem.

2017–2018 perioodil said 28 liikmesriigist kaheksa riigipõhiseid soovitusi, mis olid seotud otseselt kohalike ja regionaalsete omavalitsuste ning keskvalitsuste vahelise suhtega või otseselt kohalike ja regionaalsete omavalitsuste valdkonnaga. Nende hulgas on erinevad algatatud reformid, nt meetmed eri valitsustasandite vahendite kasutamise parandamiseks ning eri valitsustasandite koostöö kooskõlastatuse ja tõhususe parandamiseks (vt tabelit 1).

Tabel 1. 2017–2018 riigipõhised soovitused, mis on seotud otseselt kohalike ja regionaalsete omavalitsuste sidusrühmadega

Liikmesriik	Riigipõhised soovitused, mis on seotud otseselt kohalike ja regionaalsete omavalitsuste valdkonnaga
Saksamaa	Avaliku sektori investeeringute suurendamine kõigil valitsemistasanditel.

[24] Kohalike ja regionaalsete omavalitsuste rollid ning kohustused on liikmesriikides erinevad. Lisateavet vt nt Euroopa Kohalike ja Regionaalsete Omavalitsuste Nõukogu publikatsioonist „Local and Regional Government in Europe: Structures and Competences, 2016“: http://www.ccre.org/docs/Local_and_Regional_Government_in_Europe.EN.pdf.

[25] Euroopa Liidu Regioonide Komitee (2018), „Territorial Analysis of the Country Specific Recommendations“, Euroopa 2020. aasta strateegia järelevalveplatvormi juhtkomitee aruanne.

Hispaania	Hariduse ja sissetulekuga seotud regionaalsete erinevustega tegelemine ning regionaalsete tööhõiveteenuste, sotsiaalteenuste ja tööandjate koordineerimise tugevdamine, et vastata paremini tööotsijate ja tööandjate vajadustele.
Horvaatia	Killustatuse vähendamine ja pädevuste funktsionaalse jaotamise parandamine avalikus halduses, tõstes samas avalike teenuste pakkumise tõhusust ja vähendades nende territoriaalseid erinevusi.
Küpros	Oluliste seadusandlike reformide vastuvõtmine, mille eesmärk on suurendada avaliku sektori tõhusust, eelkõige seoses avaliku halduse toimimisega, riigi omandis olevate juriidiliste isikute ja kohalike omavalitsuste juhtimisega.
Läti	Tõhususe ja vastutuse suurendamine avalikus sektoris, eelkõige lihtsustades haldusmenetlust ja tugevdades huvide konfliktide ennetamise korda, sh pankrotihalduritega seoses.
Malta	Käimasoleva kulude läbivaatamise ulatuse suurendamine laiemale avalikule sektorile ja avaliku sektori kulude viimine tulemuspõhiseks.
Austria	Pädevuste ratsionaliseerimine ja sujuvamaks muutmine eri valitsemistasandite lõikes ning nende rahastamis- ja kulukohustuste kooskõlla viimine.
Rumeenia	Õigusaktide vastuvõtmine professionaalse ja sõltumatu avaliku teenistuse tagamiseks, kohaldades objektiivseid kriteeriume. Avaliku sektori investeeringute projektide prioriteetide seadmise ja ettevalmistamise tugevdamine. Riikliku riigihankestrateegia täieliku, õigeaegse ja jätkusuutliku rakendamise tagamine.

Allikas: riigipõhiste soovituste analüüsimine autorite poolt.

Suur arv liikmesriike on saanud ka riigipõhiseid soovitusi, mis on seotud poliitikavaldkondadega, kus mängivad kohalikud/regionaalsed omavalitsused tähtsat rolli. Riigi rahanduse juhtimisega seotud parandussoovitusi on esitatud 15 liikmesriigile, mille hulgas on Tšehhi Vabariik, Saksamaa, Eesti, Iirimaa, Prantsusmaa, Horvaatia, Itaalia, Küpros, Läti, Ungari, Portugal, Rumeenia, Sloveenia, Slovakkia, Ühendkuningriik.

- Tööhõive- ja hariduspoliitikaga seotud parandussoovitusi esitati 23 liikmesriigile, mille hulgas on Belgia, Bulgaaria, Saksamaa, Eesti, Iirimaa, Hispaania, Prantsusmaa, Horvaatia, Itaalia, Küpros, Läti, Leedu, Luksemburg, Ungari, Holland, Austria, Poola, Portugal, Rumeenia, Sloveenia, Slovakkia, Soome, Ühendkuningriik.
- Tervishoiuga seotud parandussoovitusi tehti 10 liikmesriigile, mille hulgas on Bulgaaria, Küpros, Läti, Leedu, Austria, Portugal, Rumeenia, Slovakkia, Sloveenia ja Soome.
- Infrastruktuuri ja elamumajandusega seotud parandussoovitusi esitati viiele liikmesriigile, mille hulgas on Belgia, Saksamaa, Iirimaa, Poola, Portugal.

See tähendab, et 2017. a said regionaalsete ja kohalike omavalitsuste sidusrühmadest sõltuvaid riigipõhiseid soovitusi kõik liikmesriigid peale Taani[26].

Sama võib järeldada ka pärast kolme 2014. a järgneva tsükli riigipõhiste soovituste analüüsimist. Sel perioodil esitati peaaegu pooltele (13/28) liikmesriikidest üks või mitu riigipõhist soovitust, mis on seotud otseselt muutustega kohalike ja regionaalsete omavalitsuste valdkonnas. See on seotud järgmise liikmesriikidega (vt tabelit 2).

Tabel 2. Alates 2014. a esitatud riigipõhised soovitused, mis on seotud otseselt kohalike ja regionaalsete omavalitsuste sidusrühmadega.

Liikmesriik	**Riigipõhised soovitused**

[26] See sai ainult ühe riigipõhise soovituse konkurentsi suurendamiseks riigisisese suunitlusega teenuste sektoris.

Belgia 2015. a ja 2016. a	„Leppida kokku teostatavas eelarve-eesmärkide jaotuses kõigi valitsemissektori tasandite vahel.“
Saksamaa	„Parandada föderaalsete fiskaalsuhete ülesehitust eesmärgiga suurendada avaliku sektori investeeringuid ning seda eelkõige kohalike omavalitsuste tasandil.“ – 2016; „Parandada liiduvabariigi, liidumaade ja omavalitsuste vahelisi eelarvelisi suheteid üksiti ka eesmärgiga tagada avaliku sektori investeeringute piisav tase valitsuse kõigil tasanditel.“ – 2014
Eesti	„Võttes vastu ja viies ellu kavandatud kohaliku omavalitsuse reformi.“ – 2016; „Tasakaalustada paremini kohalike omavalitsuste tulud ja neile pandud kohustused. Muuta kohalike omavalitsuste tegevus tõhusamaks ja tagada kvaliteetsete kohaliku tasandi avalike teenuste pakkumine, eelkõige aktiveerimismeetmeid täiendavate sotsiaalteenuste pakkumine.“ – 2014
Hispaania	„Tugevdada hankepoliitika koordineerimist kõigil valitsustasanditel.“ – 2016; „Parandada piirkondlike rahaliste vahendite läbipaistvust ja aruandlust.“ – 2015; „Rakendada kõikidel valitsustasanditel avaliku halduse reformiga tegeleva komitee soovitused. Tugevdada kontrollimehhanisme ning suurendada haldusotsuste läbipaistvust, eelkõige piirkondlikul ja kohalikul tasandil.“ – 2014
Prantsusmaa	„Tugevdada riikliku poliitika sõltumatuid hindamisi, et teha kindlaks tõhususe suurendamise võimalused kõigis valitsemissektori allsektorites.“ – 2016; „Suurendada jõupingutusi kulude läbivaatamise tulemuslikuks muutmiseks, jätkata riikliku poliitika hindamist ja teha valitsemissektori kõigi allsektorite lõikes kindlaks kokkuhoiuvõimalused, muu hulgas sotsiaalkindlustuse ja kohalike omavalitsuste puhul. Võtta meetmeid kohalike ametiasutuste halduskulude kasvu piiramiseks.“ – 2015; „Kehtestada käimasolevale detsentraliseerimisprotsessile selge ajakava ja astuda esimesed sammud 2014. aasta detsembriks, eesmärgiga kõrvaldada haldustegevuse dubleerimine, soodustada kohalike omavalitsuste ühinemist ja täpsustada iga kohaliku omavalitsuse tasandi vastutusala. Tugevdada stiimuleid kohalike omavalitsuste kulutuste ratsionaalsemaks tegemiseks, pannes piiri kohalike omavalitsuste maksutulu iga-aastasele kasvule, vähendades samal ajal keskvalitsuselt saadavat toetust.“ – 2014
Horvaatia	„Hiljemalt 2016. aasta lõpus alustada pädevuste funktsionaalse jaotamise killustatuse vähendamist riigihalduses ja selle jaotuse parandamist, eesmärgiga tõhustada avalike teenuste pakkumist ja vähendada selle territoriaalseid erinevusi. Ühtlustada sotsiaalpartneritega konsulteerides palkade kujundamise raamistikke avalikus teenistuses ja avalike teenuste osutamisel.“ – 2016; „Vähendada killustatuse ja kattuvuse ulatust kesk- ja kohaliku omavalitsuse tasandite vahel, luues uue, pädevuste funktsionaalse jaotamise mudeli ja ratsionaliseerides riigiametite süsteemi.“ – 2015
Itaalia	„Viia ellu avaliku halduse reform, võttes vastu ja rakendades kõik vajalikud seadusandlikud dekreedid, eelkõige need, millega reformitakse kohalikke avaliku sektori ettevõtteid, kohalikke avalikke teenuseid ja inimressursi haldamist.“ – 2016; „Võtta vastu ja rakendada õigusaktid, millega parandatakse institutsioonilist raamistikku ja ajakohastatakse avalikku haldust.“ – 2015; „Osana üldisematest püüdlustest tõhustada avalikku haldust, täpsustada kõigi valitsustasandite pädevusi.“ – 2014
Küpros	„Rakendada kohalike omavalitsuste reformi.“ – 2016
Austria	„Lihtsustada, ratsionaliseerida ja ühtlustada fiskaalsuhted ja -ülesanded eri valitsustasandite vahel.“ – 2016; „Tõhustada veelgi eri valitsustasandite vahelisi

	eelarvelisi suhted, lihtsustades näiteks korralduslikku ülesehitust ning viies vastavusse kulu- ja rahastamiskohustused.“ – 2014
Portugal	„Ulatuslik kulude analüüs ning tugevdada kulude kontrolli, kulutõhusust ja adekvaatset eelarvestamist kõigil avaliku halduse tasanditel“ – 2016; „Hoida keskse, piirkondliku ja kohaliku valitsemistasandi kulud rangelt kontrolli all.“ ja „Jätkata keskse, piirkondliku ja kohaliku valitsemistasandi asutuste ratsionaliseerimist ja moderniseerimist.“ – 2014
Rumeenia	„Tugevdada avaliku halduse personalijuhtimise sõltumatust ja läbipaistvust.“ ja „Parandada juurdepääsu integreeritud avalikele teenustele, laiendada põhitaristut ja edendada majanduse mitmekesistamist, eelkõige maapiirkondades.“ – 2016; „Pingutada rohkem selle nimel, et suurendada riigiasutuste haldussuutlikkust, parandades eelkõige tõhusust, personalijuhtimist, otsustamisprotsessi ja koordineerimist valitsuse eri tasandite sees ja nende vahel, ning suurendades läbipaistvust, ausust ja vastustust.“ – 2014
Sloveenia	„Võtta meetmeid, et ajakohastada avalikku haldust.“ – 2016; „Käivitada kulude ulatuslik läbivaatamine, mis hõlmaks riiklikku ja kohalike omavalitsuste tasandit.“ –2014

Allikas: riigipõhiste soovituste analüüsimine autorite poolt.

Oluline on ka see, et mitmed liikmesriigid (nt Saksamaa, Hispaania, Horvaatia, Prantsusmaa, Portugal, Rumeenia) said sarnaseid riigipõhiseid soovitusi, milles kutsuti üles reformidele mitmesugustes kohalike ja regionaalsete omavalitsustega seotud valdkondades, mis näitab selle sektori kestvat tähtsust ning edusammude puudumist vastavate probleemide lahendamisel.

Lõpetuseks on alates 2014. a saanud kõik liikmesriigid üks või mitu riigipõhist soovitust, mis on seotud selliste poliitikavaldkondadega, nagu riigi rahandus, haridus, tervishoid ja sotsiaalhoolekanne, mille puhul on kohalike ja regionaalsete omavalitsuste sidusrühmadel märkimisväärne vastutus (vt lisa 2).

Peña-Casas R., Sabato S., Lisi V. ja Agostini C. (2015) on analüüsinud 2012–2015 perioodi riigipõhiseid soovitusi, mille esitamise eesmärk oli avaliku haldust uuendada. Nad leidsid, et Euroopa poolaasta tsüklid on alates 2012. aastast tegelenud ulatuslikult avaliku halduse kaasajastamisega. Hoolimata sellest, et riigipõhiste soovituste arv on aastate jooksul vähenenud, on otseselt avaliku halduse uuendamisega seotud soovituste arv jäänud suhteliselt stabiilseks, mis näitab, et teemale pööratakse aina rohkem tähelepanu. Enamikule liikmesriikidest on esitatud avaliku halduse uuendamisega seotud riigipõhiseid soovitusi mitmeid kordi alates 2012. a (või vähemalt kolm korda nelja aasta jooksul). Ainult väike osa riikides pole saanud ühtki avaliku halduse uuendamisega seotud riigipõhist soovitust alates 2012. a (LU, NL, SE). Lisaks liikusid riigipõhised soovitused 2012. a üldisemalt „avalike teenuste“ mõistelt kitsamale „halduse ajakohastamise“ kontseptsioonile 2015. a. Kuid keskendumine „(arukale) reguleerimisele“ on jäänud kogu perioodi jooksul muutumatuks tunnuseks kõigil riigipõhistel soovitustel, mis on seotud avaliku halduse uuendamisega.

Nende üksikasjalikum ülevaade, mis uurib 2015. a riigipõhiseid soovitusi, näitab, et on suurenenud selliste avaliku halduse uuendamise soovituste osakaal, mis on seotud mõõtmega „valitsusorganisatsioonid ja institutsioonid“ (20/37). Sellele vastupidiselt on „ettevõtjate halduskoormuse vähendamist“ puudutavate riigipõhiste soovituste, millega on ulatuslikult tegeletud juba aastaid, osakaal järsult vähenenud, hoolimata sellest, et see on mõõde, mis on kõige lähedasemalt seotud konkurentsiga. Riigipõhised soovitused on käsitlenud ka muid avaliku halduse uuendamise kategooriaid oluliselt väiksemal määral kui mõõdet, mis puudutab valitsemist.

Maksusüsteemide ulatuse ja tõhususe (majanduslikus mõttes) suurendamisele suunatud reformidega tegelevad vähemalt 16 ELi liikmesriiki. See on Euroopa poolaastas äärmiselt suure tähtsusega poliitikavaldkond, sest see puudutab liikmesriikide rahalisi võimalusi ja samas ka võimalikku eelarvelist kokkuhoidu. Kuid „ettevõtjate

halduskoormuse vähendamine“ on avaliku halduse uuendamise mõõde, millega seotud reforme on tuvastatud 2015. a riiklikes reformikavades kõige rohkem. Seda mõõdet puudutavaid reforme (kokku 42) oli algatatud kõigis liikmesriikides peale 5 (DK, EE, LU, NL, PL).

3. Hinnang praegusele olukorrale: kohalike ja regionaalsete omavalitsuste ning sotsiaalpartnerite kaasatus Euroopa poolaasta protsessis riiklikul tasandil

Käesolevas osas arutatakse teavet, mis on saadaval sotsiaalpartnerite ning kohalike ja regionaalsete omavalitsuste Euroopa poolaasta protsessis riiklikul tasandil kaasatuse kohta. Oluline on tähelepanu juhtida sellele, et on vähe kirjandust, mis käsitleks kohalike ja regionaalsete omavalitsuste valdkonna sotsiaalpartnerite osalemist Euroopa poolaasta protsessis. Järgnevalt on seega keskendutud ainult neile tõenditele, mis puudutavad riikliku tasandi sotsiaalpartnerite (tipptaseme organisatsioonide) ning kohalike ja regionaalsete ametiasutuste rolli. Viimased võivad loomulikult toimida otseselt tööandjatena, kuid kommentaarid nende osalemise kohta pole seotud konkreetselt nende tööandjarolliga ega kohalike omavalitsuste tööandjate organisatsioonide omaga.

3.1. Liikmesriigi sotsiaalpartnerite organisatsioonide kaasatus Euroopa poolaasta protsessis

Kuigi on vähe teaduskirjandust, mis analüüsiks kohalike ja regionaalsete omavalitsuste osalemist Euroopa poolaasta protsessis, on olemas uuringuid ja analüüse, mis käsitlevad liikmesriikide parlamentide (Hallerberg, M., Marzinotto, M.B. ja Wolff, G.B. (2018), kodanikuühiskonna organisatsioonide või sotsiaalpartnerite rolle Euroopa poolaastas[27].

Üldiselt paistavad kättesaadavad tõendid osutavat liikumist sotsiaalpartnerite jt sidusrühmade suurema kaasatuse suunas, mis on detsentraliseerituse vahendiks ja suurendab reformide omaksvõtmist riiklikul tasandil (Darvas ja Leandro (2015)). Kuid see suundumus oleneb suuresti riigi olukorrast (Tööhõivekomitee 2016) ja peamiselt olemasolevatest tööstussuhete traditsioonidest ning sotsiaalpartnerite üldisest kaasatusest poliitikakujundamisse riiklikul tasandil.

Peña-Casas R., Sabato S., Lisi V. ja Agostini C. (2015) leidsid, et 2010–2014 Euroopa poolaasta rakendamise perioodil oli sotsiaalpartnerite (eelkõige ametiühingute) kaasatus nõrk. Liikmesriikide juhtumiuuringuid analüüsides leidsid nad tõendeid ametiühingute riiklikul tasandil ja eri määral kaasatuse kohta Euroopa poolaasta protsessis, mis oli samuti tugevalt seotud konkreetse riigi kollektiivläbirääkimiste põhijoontega. Riiklike reformikavade väljatöötamise menetlusi peetakse ebapiisavateks ning sotsiaalpartneritel ei õnnestu reeglina riiklike reformikavade sisu mõjutada. Samas paistab, et teatud juhtudel (FI, FR) on kaasamise protsess võrdlemisi paremini organiseeritud, kuid teistel juhtudel (eelkõige IE) on spetsiifilisest majandusolukorrast ja eelarvepiirangutest tulenevalt sotsiaalpartnerite kaasatus poliitikakujundamisse praktiliselt olematu, eriti majanduskriisi ja sellele vahetult järgnevatel aastatel. Enamikul juhtudest (CZ, FR, IT) on peamisteks sotsiaalpartneritega konsulteerimise foorumiteks riiklikud majandus- ja sotsiaalkomiteed. Nende nõupidamiste ajal esindavad ametiühinguid sageli keskliidud.

Sabato, S. ja Vanhercke, B. ning Spasova, S. (2017) leidsid sarnaselt, et eksisteerib kasvav suundumus sotsiaalpartnerite kaasamiseks Euroopa poolaasta protsessi riiklikul tasandil. Enamikul juhtudest koosneb riikliku sotsiaalpartneri kaasamine teabevahetusest või nõupidamisest, kuid esineb ka üksikuid „tõelise osalemise“ juhtumeid, kus sotsiaalpartner saab Euroopa poolaasta protsessi mõjutada. Riiklikul sotsiaaldialoogi

[27] Nt Tööhõivekomitee 2016, Euroopa Ametiühingute Konföderatsioon 2015, Peña-Casas R., Sabato S., Lisi V. ja Agostini C. (2015), Sabato, S. ja Vanhercke, B. ning Spasova, S. (2017), Vanhercke B. ja Zeitlin J. ning Zwinkels A. (2015), Hayward, W., Lara Montero, A., Merchán Paúles, L. (2018).

tunnustel on oluline mõju sotsiaalpartneri kaasatusele Euroopa poolaasta protsessis, nagu ka riiklike organisatsioonide ressursside erinevustel.

Euroopa Ametiühingute Konföderatsiooni aruandes (2015) märgiti samuti, et Euroopa poolaasta otsustamisprotsessis polnud arvestatud sotsiaalpartnerite esitatud soovitusi. Teisisõnu iseloomustas Euroopa poolaastat ametiühingute kaasatuse puudumine (või ebapiisav kaasatus), kui 2014. a Euroopa Ametiühingute Konföderatsiooni liikmeid uuriti. Nimelt ei konsulteeritud teatud riikides sotsiaalpartneritega üldse (Sloveenia, Bulgaaria, Iirimaa ja Küpros) või oli nende arvamuste kogumise metoodika täiesti ebapiisav (Hispaania). Teatud juhtudel olid küll sotsiaalpartnerid kaasatud, kuid see oli täiesti mitteametlik (Itaalia) või ametlik, kuid vähetulus/ebapiisav (Holland, Poola ja Ungari). Ainult üksikutes riikides toimis Euroopa poolaastaga seoses hästi struktureeritud sotsiaaldialoog (Saksamaa, Taani, Rootsi, Prantsusmaa ja Belgia). Kuid isegi juhtudel, kui organiseeritud dialoog oli olemas, polnud see tingimata tõhus. Nimelt ei täitnud see sageli õigeaegsuse ja täieliku teabe kriteeriume. Erilisi probleeme oli õigeaegsusega Saksamaal. Taanis jäeti arutelust välja riiklikud majandustulemused. Prantsusmaal toimus nõupidamine pärast parlamendis menetlemist ja seega siis, kui otsused olid juba tehtud.

2011–2014 perioodi kajastavas Eurofoundi uuringus (2016) leiti, et sotsiaalpartnerid kaasatud riiklike reformikavade väljatöötamisse enamikus liikmesriikides (eranditeks peetakse Horvaatiat, Ungarit ja Rumeeniat, kus ei täheldatud ühegi sotsiaalpartneri kaasamist riiklike reformikavade väljatöötamisse). Kuid sellise kaasatuse laad ja kvaliteet varieerub märkimisväärselt. Kaasatuse laadist rääkides organiseeriti enamikus riikidest kolmepoolseid kohtumisi, kuid mõnedes liikmesriikides toimus kaasamine muus vormis (vt tabelit 3).

Tabel 3. Millises vormis on sotsiaalpartnerid kaasatud riiklike reformikavade ettevalmistamisse

Kolmepoolsed kohtumised			**Muus vormis kaasatus**	
Tavaline kolmepoolne organisatsioon	Eriomane Euroopa komitee	Kolmepoolsed ajutised komisjonid/kohtumised	Eraldi kohtumised ametiühingute/tööandjate organisatsioonidega	Ainult kirjalikud nõupidamised
CZ, LU, MT, NL, SI, SK	BG, DK, FI, FR, PL, SE	AT, BE, CY, ES, IT, LV, UK	DE, EE, IT, LU	ES (kuni 2014), LT

Allikas: Eurofound (2016).

Nagu näha eeltoodust, olid väga vähestes (6) liikmesriikides erisätted, mis käsitlesid sotsiaalpartnerite kaasamist Euroopa poolaasta protsessi (vt tabelit 4).

Tabel 4. Konkreetsed sotsiaaldialoogi struktuurid Euroopa poolaasta / Euroopa 2020. aasta strateegia jaoks

Liikmesriik	**Struktuur**
Bulgaaria	Euroopa 2020 töörühm
Taani	Euroopa 2020 kontaktkomitee
Soome	Menetlus ELi asjade kooskõlastamiseks
Prantsusmaa	Sotsiaaldialoogi ja rahvusvaheliste asjade komitee
Poola	Ministeeriumidevaheline komitee Euroopa 2020. aasta strateegia jaoks
Rootsi	Ametlik struktuur asjade jaoks, mis puudutavad Euroopa 2020. aasta strateegiat

Allikas: Eurofound (2016).

Teistes riikides toimuvad sellised nõupidamised olemasolevate sotsiaaldialoogi struktuuride ja raamistike kaudu. See pole iseenesest negatiivne, sest paljudes riikides on juba olemas tugevad kolmepoolsed organisatsioonid

või konsultatsioonikokkulepped, mille kaudu arutatakse üldisi riiklikke reformiprotsesse, sh reforme, mis on seotud riigipõhiste soovitustega.

Aruandes leiti, et Euroopa poolaastaga seotud regulaarsed nõupidamised, mis jätavad teabevahetuseks ja konsulteerimiseks piisavalt aega, toimuvad ainult 10 liikmesriigis (vt tabelit 5). Veel seitsmes riigis on konsulteerimine küll regulaarne, kuid leitakse, et sisukaks konsulteerimiseks pole piisavalt aega. Järgmise viie riigi puhul leiti, et konsulteerimine on liiga ebaregulaarne ning ettearvamatu, et olla tõhus ja sisukas.

Tabel 5. Sotsiaalpartneritega konsulteerimise sagedus ja ajastus ning osalemine riiklikes reformikavades

Konsultatsioonide sagedus		**Teabevahetuseks ja konsultatsioonideks eraldatud aja piisavus (sotsiaalpartnerite arvates) ning kohtumiste arv**				**Konsultatsioonide tasakaalustus**	
Regulaarne ja ennustatav	Ebaregulaarne / vastavalt vajadusele	Teabevahetuseks ja konsultatsioonik on piisavalt aega	Teabevahetuseks ja konsultatsiooniks pole piisavalt aega	Ainult üks kohtumine	Rohkem kui üks kohtumine	Võrdsed partnerid	Pole tasakaalus
AT, BE, BG, DE, DK, EE, FR, LT, VL, MT, NL, PL, SE (alates 2013), SI, SK	CY, CZ, ES, FI, IT, LU, UK	AT, BE, CY, CZ, DE (EO), DK, EE, FI, LT, MT, NL, PL, SE, SK, UK	BG, DE (TU), ES, FR, IT, LU, LV, SI	BG, DE, ES, FI, FR, LU, VL, MT, NL, SI, UK	AT, BE, CY, CZ, DK, EE, IT, LT, PL, SE, SK	AT, BE, CZ, DE, DK, EE, ES, FI, FR, IT, LT, LU, LV, MT, NL, PL, SE, SI, SK, UK	BG, CY

Allikas: Eurofound (2016).

Aruandes üritatakse selle kogutud teabe abil hinnata, milline on sotsiaalpartnerite mõju riiklike reformikavade sisule, ning tehti järgmised järeldused:

- viies riigis on sotsiaalpartneritel riiklike reformikavade sisu üle tugev mõju;
- 13 riigis oli neil väike või väga väike mõju;
- kuues riigis neil mõju puudub.

Eurofoundi uuring näitas ka seda, et ainult 10 riigis on sotsiaalpartnerid kaasatud mingil viisil riigipõhiste soovituste määratlemisse või rakendamisse (BE, BG, CZ, FI, FR, LU, MT, NL, SI, SE). Rootsi sotsiaalpartnerite eriomase autonoomse rolli tõttu on see võimaldanud sotsiaalpartneritel isegi muuta Euroopa Komisjoni riigipõhiste soovituste kavandeid (seoses esialgse palgaastmega ja töökaitse õigusaktidega). Üldiselt on sotsiaalpartnerite roll riigipõhiste soovituste rakendamises seotud nende konkreetsete pädevusvaldkondadega, nagu osalemine ja konsulteerimine tööõigust käsitlevate õigusaktide väljatöötamisel või läbivaatamisel. Näiteks Prantsusmaal viis 2013. a riigipõhine soovitus, mis kutsus täiskasvanute osaluse suurendamisele elukestvas õppes, kutsealaülesele sotsiaalpartnerite kokkuleppele elukestva õppe kohta.

Kõigi ülejäänud riikide kohta leiti, et olulised tööturu- ja majandusreformid on rakendatud ilma sotsiaalpartnereid kaasamata, kus riigipõhised soovitused on suunatud sotsiaalpartnerite pädevusvaldkondadele või nende osalemisele.

3.2. Kohalike ja regionaalsete ametiasutuste kaasatus Euroopa poolaasta protsessis

2017. a mais võttis Regioonide Komitee vastu käitumisjuhendi kohalike ja regionaalsete ametiasutuste kaasamiseks Euroopa poolaasta protsessi.[28] Regioonide Komitee on selle taustal hinnanud kohalike ja regionaalsete omavalitsuste kaasatust Euroopa poolaasta protsessis[29].

Regioonide Komitee analüüsis[30] leiti, et 2019. a soovitustest 137 olid otseselt/kaudselt oli suunatud kohalikel või regionaalsetele omavalitsustele või olid territoriaalse mõjuga (suurenenud võrreldes 120 soovituspunktiga 2018. a). Need territooriumiga seotud riigipõhised soovitused kujutasid endast 62% kõigist riigipõhistest soovitustest, ning käsitlevad järgmist:

- 112 käsitlevad investeerimistakistusi (suurenenud võrreldes 79ga 2018. a), mis tuleneb sellest, et Euroopa poolaasta keskendub see aasta rohkem investeeringutele;
- 26 soovituse teemaks oli kohalike ja regionaalsete omavalitsuste haldussuutlikkuse parandamine ning need keskendusid peamisel kaugeleulatuvatele probleemidele ning esitati 17 liikmesriigile;
- 55 toetasid Euroopa sotsiaalõiguste samba rakendamist.

Need leiud kinnitavad ELi linnade ja regioonide rolli riigipõhiste soovituste täitmisel ning vajadust kaasata neid partneritena riiklike reformikavade väljatöötamisse.

Joonis 2 illustreerib kohalike ja regionaalsete omavalitsuste kaasatust Euroopa poolaasta protsessis. See näitab suuri erinevusi mõningate ELi 15 vana Põhja- ja Kesk-Euroopa liikmesriikigi vahel, mida iseloomustab kohalike ja regionaalsete omavalitsuste tugev ja võrdlemisi kvaliteetne osalemine protsessis. Nende hulka kuuluvad riigid, kus on tugevad regionaalse isevalitsemise traditsioonid, sh liidumaad, nagu Austria, Belgia ja Saksamaa, ning samuti Itaalia ja Hispaania, kus on regionaalsetel omavalitsustel samuti suur vastutus. Muud riigid, kus on kohalikud ja regionaalsed omavalitsused riiklike reformikavade ettevalmistusse, rakendamisse ja hindamisse tugevalt kaasatud, on Holland, Rootsi ja Läti.

Riiklike reformikavade rakendamist puudutavad kohalike ja regionaalsete omavalitsuste kohustused on kõige sagedamini seotud poliitikameetmetega sotsiaalse kaasatuse edendamiseks. Muud sageli mainitud territoriaalsed teemad on haridus-, tervishoiu-, tööhõive-, eluaseme- ja sotsiaalpoliitika algatused (nagu kirjeldatud juba eespool) ning ettevõtluskeskkonna parandamine. Kokkuvõtteks:

- 15 riiklikus reformikavas viidatakse konkreetselt kohalike ja regionaalsete omavalitsuste osalemisele riiklike reformikavade väljatöötamisel (kõige detailsemalt on seda kirjeldatud Saksamaa, Taani, Prantsusmaa, Hollandi ja Rootsi riiklikes reformikavades);
- kõikides riiklikes reformikavades viidatakse kohalike ja regionaalsete omavalitsuste rollile riiklike reformikavade rakendamisel, peamiselt seoses sotsiaalse kaasatuse meetmetega (14), eelarve-, rahandus- ja halduskusimustega (13), tööhõivepoliitikaga (10), majanduspoliitikaga / ettevõtluse arengu alase poliitikaga (8) ja haridusega (7).
- ainult üheksas riiklikus reformikavas viidatakse konkreetselt kohalike ja regionaalsete omavalitsuste rollile varasemate riiklike reformikavade hindamisel (BG, CZ, EE, ES, HR, HU, LU, PT, SI, SK).

Ühes teises Regioonide Komitee koostatud aruandes on esile tõstetud mõned näited heades tavadest, mis on seotud kohalike ja regionaalsete omavalitsuste kaasamisega Euroopa poolaasta protsessi[31]. Need kogemused põhinevad valitud põhjalikel juhtumiuuringutel, mis toimusid kuues liikmesriigis, ning pole seega ammendavad

[28] Saadaval kõigis Euroopa Liidu keeltes, http://cor.europa.eu/en/activities/opinions/Pages/opinion-factsheet.aspx?OpinionNumber=CDR%205386/2016

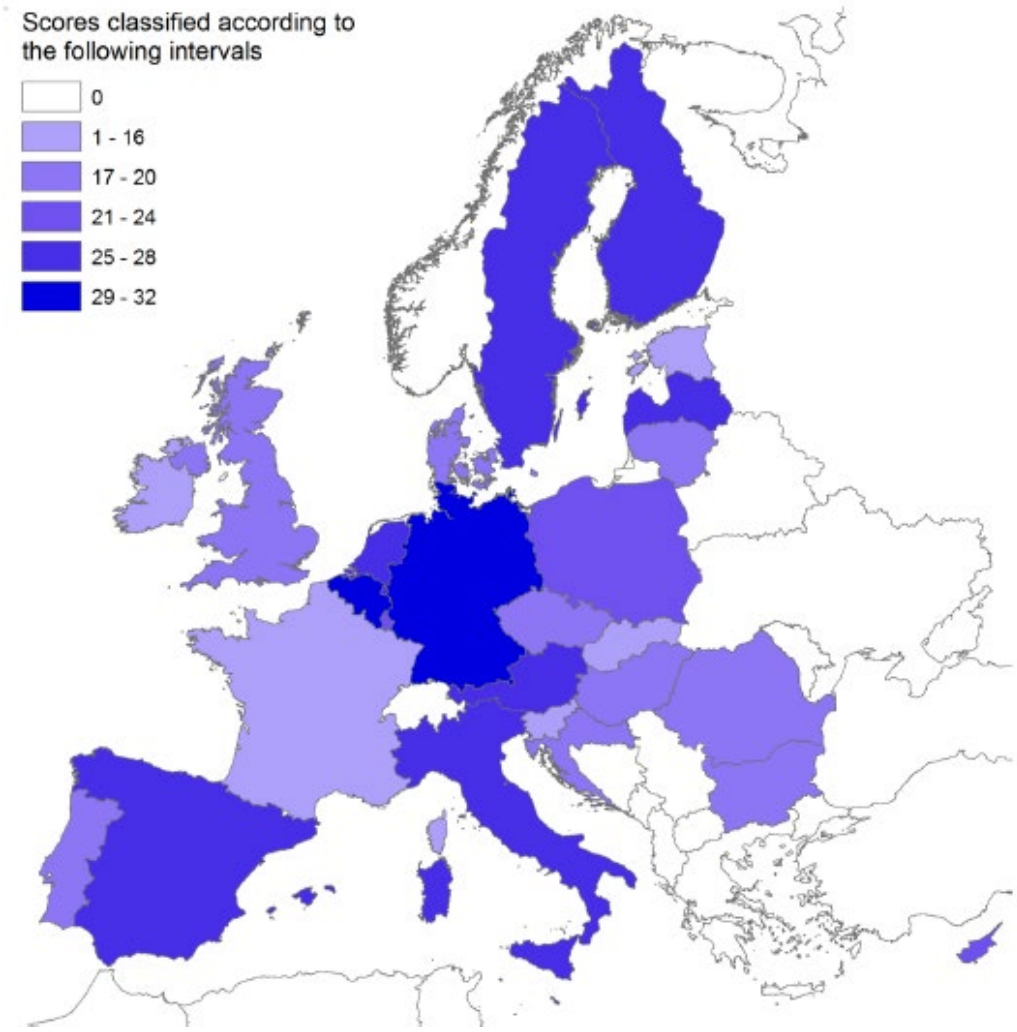
[29] Metoodika eesmärk on hinnata käitumisjuhendi erinevate elementide olemasolu riiklikul tasandil – nt, kas riiklikud reformikavad kajastavad territoriaalseid erinevusi ja probleeme ning erinevate poliitikameetmete mõju territoriaalsel tasandil; kuidas on kohalikud ja regionaalsed omavalitsused kaasatud riiklike reformikavade ettevalmistamisse, rakendamisse ja hindamisse; milline on kohalike ja regionaalsete omavalitsuste institutsiooniline suutlikkus, partnerlus, mitmetasandilise valitsemise mudelid.

[30] https://cor.europa.eu/en/news/Pages/2019-CSRs.aspx

[31] Regioonide Komitee (2017), „Improving the European Semester by involving local and regional authorities: Overview of good practices“

ega mõeldud peegeldama tüüpilist praktikat. Järgnevates kastides on toodud kokkuvõte asjakohastest näidetest, mis kirjeldavad kolme riiki ja erinevaid kogemusi.

Joonis 2. Kohalike ja regionaalsete omavalitsuste kaasatus Euroopa poolaasta protsessis 2017. a



Rootsis koheldakse kohalikke ja regionaalseid omavalitsusi Euroopa poolaasta protsessis täieõiguslike partneritena ning neile antakse mitmesuguseid võimalusi oma panuse andmiseks terve Euroopa poolaasta tsükli kestel. See põhineb sotsiaalpartnerite vahelisel kirjalikul lepingul, kus on kokku lepitud konsulteerimisprotsessi ulatus, vorm ja ajastus.

Mitmesuguseid näiteid riiklike reformikavade prioriteetide rakendamisega seotud tüüpilise praktika kohta leidub ka riikliku reformikava lisas, mis demonstreerib kohalike ja regionaalsete omavalitsuste tihedat seotust kogu protsessiga.

Kooskõlastamise protsess on olnud nüüd juba mitut aastat stabiilne ja sidusrühmade hinnangul toimib see hästi.

Prantsusmaal on kohalikel ja regionaalsetel omavalitsustel ametlik staatus ja neid tunnustatakse Euroopa poolaasta protsessis partneritena. Nad osalevad nii riigivalitsuse kui ka Euroopa Komisjoni Euroopa poolaasta eest vastutavate spetsialistide organiseeritud teabetundidel ja mitteametlikel kohtumistel.

Kohalike ja regionaalsete omavalitsuste osalemine protsessis on olnud juba tükk aega stabiilne ka **Itaalias**, ning kohalike ja regionaalsete omavalitsuste esindajad näevad end seal oluliste partneritena.

Kuid mõlema riigi kohalike ja regionaalsete omavalitsuste organisatsioonidel on nende protsessidega seoses parandussoovitusi ja kui Itaalia puhul on mitmed Regioonide Komitee käitumisjuhendi elemendid protsessis juba kasutusel, siis Prantsusmaal tuleb teha selles suhtes rohkem tööd ning kohalikud ja regionaalsed omavalitsused väidavad, et neil on riiklike reformikavade ettevalmistamisele piiratud mõju.

Allikas: Regioonide Komitee (2017), „The Involvement of the local and regional authorities in the European Semester: Analysis of the 2017 National Reform Programmes“

Teadusuuringutes jõutakse üldiselt seisukohale, et riiklikul tasandil on Euroopa poolaasta protsess rangelt keskvalitsuse kontrolli all, tüüpiliselt rahandus- või peaministri büroo või mõne muu vastutava ministeeriumi, kontrolli all. Keskvalitsuseväliste poolte kaasamine erineb sõltuvalt konkreetsest liikmesriigist.

Sabato, S. ja Vanhercke, B. ning Spasova, S. (2017) leidsid mitu muudatust, mis mõjutavad riiklike sotsiaalpartnerite kaasamise tõhusust Euroopa poolaasta protsessi.

- Mitmesuguste osapoolte kaasamiseks mõeldud mehhanismide mitmekordistamine teeb vahel sotsiaalpartneritele keeruliseks aru saada, kes teeb mida ja millal.
- Põhiosalejatel on erinevad ootused sotsiaalpartneritelt eeldatavale panusele ja selle mõjule otsustamisprotsessile.
- Ettevõtjate ja ametiühingute esindajad on eri seisukohtadel meetmete osas, mis tuleks võtta, et suurendada sotsiaalpartnerite kaasatust Euroopa poolaasta protsessis, ning see vähendab selle tõhusust.
- Euroopa poolaastaga seotud ja tavapärane (riiklikul ja ELi tasandi) sotsiaaldialoog on endiselt ebaselge ja vahel vaidlusalune: ametiühingud ning tööandjad on nende kahe dünaamika sidumise osas eri seisukohtadel.

4. Järeldused

Märkimisväärne osa teadusuuringutest keskendub sellele, mil määral mõjutab Euroopa poolaasta poliitikakujundust ja reforme riiklikul tasandil. Mitmed allikad keskenduvad sellele, mil määral erineb riigipõhiste soovituste rakendamine liikmesriikide kaupa ja mis on selle põhjuseks (Alcidi ja Gross 2015, Euroopa Parlamendi aruanded, Darvas ja Leandro (2015), Deroose ja Griesse 2014), kuid ükski ei uuri, kas Euroopa poolaasta protsessi käigus esitatud riigipõhiste soovituste ja liikmesriikidele soovitatud struktuurireformide rakendamise tõenäosus on suurem, kui on kaasatud sotsiaalpartnerid ning kohalikud ja regionaalsed omavalitsused, kuigi sellel viidatakse selgelt ühe põhjendusena sellise kaasatuse tugevdamiseks sotsiaalpartnerite avaldustes ja Regioonide Komitee käitumisjuhendis. See on element, mida võiks projekti raames põhjalikumalt uurida, et koguda tõendeid kohalike ja regionaalsete omavalitsuste ning kohalike ja regionaalsete omavalitsuste sotsiaalpartnerite tugevama Euroopa poolaasta protsessi kaasatuse vajalikkuse kohta.

Eksisteerib huvitav publikatsioon, milles analüüsitakse, millised riigid järgivad Euroopa poolaasta suuniseid suurema tõenäosusega ning teevad vajalikud poliitilised muudatused (Deroose ja Griesse 2014). Teadusekspertid on leidnud, et see juhtub, kui:

- riigis on pooleli valimistsükkel ning otsitakse uusi ideid / toetust poliitilisele programmile;
- väiksemad riigid arvestavad Euroopa Liidu soovitustega tõenäolisemalt, sest suured riigid on tähelepanu pööramiseks liiga enesekesksed;
- turusurve on nii suur, et nõuab viivitamatut poliitikameetmete võtmist (nt pangandusreform);
- riigipõhiseid soovitusi toetavad ELi regulaatorid (riigi rahandusega seoses).

Üks selge tühimik olemasolevas kirjanduses on seotud kohalike ja regionaalsete omavalitsuste valdkonna sotsiaalpartnerite Euroopa poolaasta protsessis mängitava rolli hindamisega. Kuigi tööandjad võivad olla esindatud otseselt kohalike ja regionaalsete omavalitsuste poolt, eriti riikides, kus on olemas konkreetsed selle valdkonna tööandjate organisatsioonid, ei pruugi selline kaasatus olla tingimata selline, kus kohalikke ja regionaalseid omavalitsusi käsitletakse tööandja rollis. See tähendab ka seda, et on vähe teavet valdkonna ametiühingute kaasatuse kohta. Kättesaadavatest tõenditest paistab, et sellistes protsessides riiklikul tasandil osalevad sotsiaalpartnerid kalduvad olema sotsiaalpartnerite tipptaseme organisatsioonid. Suuresti pole teada, mil määral need organisatsioonid peavad nõu oma liikmetega, kui nad Euroopa poolaasta protsessi soovitusi esitavad. Projekti erilistes huvides oli seega välja selgitada a) mil määral osalevad kohalike ja regionaalsete omavalitsuste valdkonna ametiühingute ja tööandjate organisatsioonid otseselt Euroopa poolaasta protsessis; ja b) kui nad pole otseselt kaasatud, mil määral peavad nendega nõu tipptaseme organisatsioonid, et edastada saadud teavet konsulteerimisprotsessi riiklikul tasandil.

Üldiselt paistab kohalike ja regionaalsete omavalitsuste kaasatuse olukord olema positiivsem kui sotsiaalpartnerite organisatsioonide kaasatuse oma. Projekti käigus üritati uurida, mil määral on selle valdkonna kogemused täielikult või peamiselt seotud olemasolevate dialoogistruktuuridega ning kohalikele ja regionaalsetele omavalitsustele antud otsustusautonoomiaga. Lisaks hinnati, kas riiklikul tasandil on võetud konkreetseid meetmeid selleks, et tugevdada asjaomaste poolte kaasatust Euroopa poolaasta protsessis. See õhutas õppima headest tavadest ning andis õppetunnid selle kohta, kas viimastel aastatel on olnud mõju sellise kaasatuse tähtsuse korduval rõhutamisel ELi tasandil. Eriti pakkusid huvi õppetunnid, mis on seotud sellise kaasatuse struktuuri, ajastuse, sageduse ja stabiilsusega ning selle tegeliku mõjuga riiklike reformikavade ettevalmistamisele ja rakendamisele.

LISA 1. Hinnang praegusele olukorrale: kohalike ja regionaalsete omavalitsuste ning sotsiaalpartnerite kaasatus Euroopa poolaasta protsessis riiklikul tasandil Taanis, Soomes ja Rootsis

Käesolevas lisas arutatakse teavet, mis on saadaval Taani, Soome ja Rootsi sotsiaalpartnerite ning kohalike ja regionaalsete omavalitsuste Euroopa poolaasta protsessis riiklikul tasandil kaasatuse kohta. Kuna, nagu eelnevalt kirjeldatud, puudub teaduskirjandus, mis käsitleks kohalike ja regionaalsete omavalitsuste valdkonna sotsiaalpartnerite kaasatust Euroopa poolaasta protsessis, on järgnevas esialgses analüüsis keskendutud neile saadaolevatele tõenditele, mis puudutavad riikliku tasandi sotsiaalpartnerite (tipptaseme organisatsioonide) ning kohalike ja regionaalsete ametiasutuste rolli. Kohalike ja regionaalsete omavalitsuste valdkonna sotsiaalpartnerite kaasatuse kirjeldamiseks kasutati küsitluste ning intervjueerimiste vastuseid.

Liikmesriigi sotsiaalpartnerite organisatsioonide kaasatus Euroopa poolaasta protsessis

Taanis, Soomes ja Rootsis on sotsiaaldialoog traditsiooniliselt otsustamisstruktuuride põhialuseks ning kollektiivläbirääkimised mängivad reeglite ja normide rakendamisel tähtsat rolli, eriti töösuhete ja tööturu küsimustega seoses. Sotsiaalpartnerite rolli olulisus ning nende panuse väärtus otsustamisprotsessile on üldiselt hästi teada.

Seega pole tõenäoliselt üllatav, et sotsiaalpartnerite organisatsioonid annavad Euroopa poolaasta protsessis osalemise laadile ja kvaliteedile üldiselt positiivse hinnangu. Kõikides riikides on olemas spetsiaalsed struktuurid ja protsessid (nt Euroopa 2020 komitee, ELi komisjonid jms), et organiseerida konsulteerimise protsessi kogu Euroopa poolaasta tsükli vältel (vt ka konkreetsete riikide lõike).

Samuti väärib märkimist, et nendes riikides, kus on küll sellised eristruktuurid ja -komiteed olemas, pole need ainsad foorumid, kus arutatakse Euroopa poolaastat puudutavaid küsimusi sotsiaalpartneritega. Tööandjate organisatsioonide, ametiühingute (ning kohalike ja regionaalsete omavalitsuste esindajate) ja keskvalitsuse vahelistes dialoogiprotsessides (olenemata sellest, kas see toimub ametlikul alusel või vastavalt vajadusele) arutatakse riikliku poliitikakujunduse käigus regulaarselt ka neid poliitikaküsimusi, mis on osa Euroopa poolaasta protsessist. See tähendab, et täiendavaid Euroopa poolaastaga seotud nõupidamisi poogitakse juba hästi toimiva dialoogiprotsessi külge.

Lisaks sellele käigusolevale dialoogiprotsessile toimuvad regulaarselt ka Euroopa poolaastaga seotud erikonsultatsioonid (vt ka järgmist tabelit). Üldiselt arvatakse, et need jätavad ettepanekute tegemiseks piisavalt aega.

Tabel 1. Sotsiaalpartneritega konsulteerimise sagedus ja ajastus ning osalemine riiklikes reformikavades

Konsultatsioonide sagedus		**Teabevahetuseks ja konsultatsioonideks eraldatud aja piisavus (sotsiaalpartnerite arvates) ning kohtumiste arv**				**Konsultatsioonide tasakaalustus**	
Regulaarne ja ennustatav	Ebaregulaarne / vastavalt vajadusele	Teabevahetuseks ja konsultatsiooniks on piisavalt aega	Teabevahetuseks ja konsultatsiooniks pole piisavalt aega	Ainult üks kohtumine	Rohkem kui üks kohtumine	Võrdsed partnerid	Pole tasakaalus
DK, SE	FI	DK, FI, SE		FI	DK, SE	DK, FI, SE	

Allikas: Eurofound (2016).

Eurofoundi uuringus (2016) leiti, et sotsiaalpartnerid on mingil viisil kaasatud riigipõhiste soovituste määratlemisse või rakendamisse Soomes ja Rootsis. Rootsi sotsiaalpartnerite eriomase autonoomse rolli tõttu on see võimaldanud sotsiaalpartneritel isegi muuta Euroopa Komisjoni riigipõhiste soovituste kavandeid (seoses esialgse palgaastmega ja töökaitse õigusaktidega).

Eurofoundi 2018. a aruandest, kus on kaardistatud sotsiaalpartnerite osalemine 2017. a Euroopa poolaasta protsessis, selgub, et Taani, Soome ja Rootsi sotsiaalpartnerid olid kaasatud riiklike reformikavade ettevalmistamisse ning neil oli võimalus esitada kommentaare ja selliseks panuseks oli piisavalt aega. Rootsis esitavad sotsiaalpartnerid ühise dokumendi, kus on toodud välja peamised asjaomased algatused, ning see lisatakse riiklikule reformikavale. Taanis esitatakse samuti eraldi kirjalik koostöö, mille autoriteks on ametiühingute ja tööandjate organisatsioonid. Selles uusimas aruandes on toodud Rootsi sotsiaalpartnerite ja Taani tööandjate organisatsioonide kohta välja, et kuigi protsess on hästi struktureeritud, on tegelik mõju otsustamisprotsessile piiratud.

Kohalike ja regionaalsete omavalitsuste sotsiaalpartnerite kaasatus Euroopa poolaasta protsessis

Üldiselt on kohalike ja regionaalsete omavalitsuste valdkonna sotsiaalpartnerite kaasatus Euroopa poolaasta protsessis rohkem piiratud ning selle rolli on võtnud peamiselt riiklikud ametiühingute ja tööandjate keskliidud. Selles lisas on toodud välja eraldi ülevaated kolme riigi valdkondlike sotsiaalpartnerite kaasatuse kohta.

Taani

Taanis konsulteeritakse sotsiaalpartneritega (sh kohalike ja regionaalsete omavalitsuste valdkonna omadega) alati riigipõhise aruande avaldamisel ning valitsus annab sotsiaalpartneritele võimaluse esitada kommentaare. Sotsiaalpartneritega peab Taanis nõu ka Euroopa poolaasta eest vastutav spetsialist, kes võtab oktoobris kõigiga aruteludeks ühendust. Seejärel kutsutakse kõik sidusrühmad ühisele kohtumisele. Novembris teevad visiidi Taanisse Euroopa Komisjoni esindajad, mille käigus külastavad nad alati ka KLi (kohalike ja regionaalsete omavalitsuste valdkonna tööandjate organisatsioon).

Euroopa Komisjon koostab seejärel aruande kavandi, kus on toodud välja kõik põhielemendid, mis sisalduvad riigipõhises aruandes. Taani valitsus jagab seda aruannet sotsiaalpartneritega ja küsib kommentaare. Peamised küsimused, mida arutatakse valdkondlike sotsiaalpartneritega, on tavaliselt seotud hariduse, tööhõive, majanduskasvu ja tervishoiuga (kohalike ja regionaalsete omavalitsuste peamised vastutusalad). Sotsiaalpartnerid saavad esitada kommentaare ka Taani valitsuse riikliku reformikava kavandi kohta.

Euroopa poolaastaga seotud küsimusi arutatakse Euroopa 2020 komitees, mis kohtub 3–4 korda aastas ja kus on esindatud kõik sidusrühmad (keskliitude tasemel)). Lisaks on valitsusel kõigis ministeeriumites erikomisjonid, mis on loodud spetsiaalselt ELi küsimuste lahendamiseks. Taani valitsus ja sotsiaalpartnerid peavad aktiivset dialoogi, arutatakse pidevalt ka kõiki asjaomaseid ELi küsimusi (isegi väljaspool Euroopa 2020 komiteed).

Riigipõhiseid soovitusi arutatakse nende konsulteerimisprotsesside käigus ning ministeeriumite ja sotsiaalpartnerite vahel toimuvad kohtumised enne iga nõukogu istungit (nt võimalike tööõiguse muudatuste korral enne iga tööhõive, sotsiaalpoliitika, tervise- ja tarbijakaitseküsimuste nõukogu istungit).

Riigipõhised soovitused pole viimastel aastatel kohalike ja regionaalsete omavalitsustega väga seotud olnud. Üldine arusaam on, et vahel pole pidev reformide vajaduse rõhutamine kasulik. Kuid teistel juhtudel võivad riigipõhised soovitused reformiprotsessi kiirendada. Taanis ollakse ka seisukohal, et sotsiaalpartnerid ja valitsus võivad võtta ennetavaid meetmeid tagamaks, et ei esitata riigipõhiseid soovitusi, mis oleks seotud keeruliste või vastuoluliste küsimustega. See toimub tavaliselt keskliitude tasemel, kuid selleks peetakse nõu valdkondlike organisatsioonidega.

Mil määral valitsus erinevate sotsiaalpartnerite vaateid arvestab, oleneb konkreetse valitsuse „värvist“ ja konkreetsest arutatavast probleemist.

Soolise võrdõiguslikkuse probleemiga seoses pole Taanile esitatud ühtki riigipõhist soovitust. Tööhõive sooline erinevus on ELi keskmisest (11,5% 2017. aastal) oluliselt madalam, olles 6,5% juures (langenud võrreldes 2007. a 8,5%ga). Osalise tööajaga töötajate sooline ebavõrdsus on samuti ELi keskmisest (23%) madalam, olles 19% juures (langenud võrreldes 2007. a 22,6%ga ning näitab suuremaid edusamme kui EL keskmiselt). Sooline palgaerinevus on nüüd ELi keskmisest (16,2%) madalam, olles 15% juures (2007. aastal oli veel ELi keskmisest kõrgem). Tööhõive määraga seotud „emaduse eest karistamine“ on tühine ning Taani on lastehoiuvõimaluste kättesaadavuse ja nendele juurdepääsu poolest ELis esimeste hulgas.

Soome

Soomes pole kohalike ja regionaalsete omavalitsuste valdkonna ametiühingud Euroopa poolaasta protsessi väga kaastatud. Selle küsimusega tegelevad üldiselt keskliidud. Praegusel hetkel ei toimu erilist nõupidamist ametiühingute keskliidu ja kohaliku omavalitsuse valdkonna ametiühingute vahel. Tunnistatakse, et oleks kasulik, kui alustataks koostööd ka selles valdkonnas.

Kuni viimase ajani polnud Euroopa poolaasta protsess kohalike ja regionaalsete omavalitsuste valdkonna ametiühingute prioriteetide hulgas – osaliselt seepärast, et seda peeti asjaks, millega tegeletakse keskliidu tasandil.

Soome Euroopa poolaasta eest vastutav spetsialist organiseerib avatud seminare ja valdkondlikud ametiühingud on neist osa võtnud, kuid üldiselt pole aega Euroopa poolaasta küsimuste põhjalikumaks analüüsimiseks. Selles valdkonnas kompetentsi kasvatamist peetakse väga ajakulukaks. Kuid tehakse aina rohkem pingutusi regulaarsemate kohtumiste korraldamiseks.

Valitsus organiseerib ka riikliku reformikavaga seotud nõupidamisüritust. See üritus pole suunatud mitte ainult sotsiaalpartnerite, vaid ka kodanikuühiskonna organisatsioonidele. Selle struktuur on rohkem teavet esitav kui konsulteeriv.

Hoolimata sellest, et valdkondlikud ametiühingud ei osale Euroopa poolaastat puudutavates aruteludes otseselt, ei tähenda see seda, et nendega konsulteerimist üldse ei toimu. Ametiühingud on väga aktiivsed nende valdkondade otsustamisprotsessides, mis on seotud nende liikmete huvidega (nt tööhõive, regionaalne ja kohalik areng, haridus, tervishoid jms), ning selliste küsimustega seotud poliitikadiskussioonid toimuvad valitsusega pidevalt nii struktureeritult kui ka vastavalt vajadusele.

Soolise võrdõiguslikkuse probleemiga seoses pole Soomele esitatud ühtki riigipõhist soovitust. Tööhõive sooline erinevus on ELi keskmisest oluliselt madalam, olles 3,5% juures (langenud võrreldes 2007. a 4,7%ga, kuid veidi suurem kui 2016. a). Osalise tööajaga töötajate sooline ebavõrdsus on samuti ELi keskmisest madalam, olles 9,9% juures (kuid tõusnud võrreldes 2007. a, kui see oli 9,7% juures. Sooline palgaerinevus on ELi keskmisest kõrgem, olles 17,4% juures. Tööhõive määraga seotud „emaduse eest karistamine“ on 15% juures ning Soomet peetakse lastehoiuvõimaluste kättesaadavuse ja nendele juurdepääsu poolest Taanist ja Rootsist kehvemaks.

Rootsi

Ka Rootsis on ametiühingute poolelt kaasatud Euroopa poolaasta protsessi koos valitsusega peamiselt tipptaseme keskliidud. Rootsis on pikaajaline sotsiaalse dialoogi traditsioon ja see protsess toimib reeglina hästi. Sellel tasandil esindab valdkonnas tööandjate seisukohti peamiselt SALAR, mis osaleb aktiivsemalt. Sellegipoolest eksisteerib dialoog riigipõhiste soovituste ja Euroopa poolaasta protsessi mõjude kohta igas valdkonnas. Riiklikul tasandil koordineerivad dialoogi valdkondlike ametiühingutega keskliidud.

Euroopa poolaasta protsess on muutunud aastate jooksul aina struktureeritumaks ning aastas toimub erinevatel tasanditel 3–4 kohtumist (peaministri, ministrite ja tipptaseme liitudega ning rohkem rakenduslikul tasandil). Kuigi selleks otstarbeks on olemas spetsiaalsed komisjonid ja organisatsioonid, arutatakse asjaomaseid poliitikaküsimusi pidevalt osana aktiivse sotsiaaldialoogi protsessist.

Kohaliku omavalitsuse valdkonna ametiühingud on arutanud juba mitu aastat, kuidas Euroopa poolaasta protsessis otsesemalt osaleda. Seda peetakse oluliseks, sest see võimaldaks kasutada asutuste kompetentsi tõhusamalt. Toimus kohtumine SACOga (ametiühingute keskliiduga, kuhu kuulub 23 ametiühingut), et arutada, kuidas suurendada valdkondlikku kaasatust.

Seni pole valdkonna ametiühingud Euroopa poolaasta eest vastutava spetsialistiga riiklikul tasandil ühendust võtnud, kuid plaanivad seda teha. Ainsaks takistuseks on see, et konsulteerimisprotsessi tähtajad tähendavad, et rohkemate organisatsioonide kaasamine on keeruline.

Võib aga öelda, et Euroopa poolaastat ei peeta valdkondlikul tasandil ametiühingute seas kohalike ja regionaalsete omavalitsuste poliitikakujunduse koha pealt väga oluliseks, sest riigipõhistel soovitustel on valdkonnale ainult piiratud mõju ning mureküsimused (nt oskustöötajate kasvav nappus ja vajadus tugevdada sisserändajate integratsiooni) pole riigipõhiste soovituste fookuses. Viimastel aastatel on need keskendunud probleemidele, nagu majapidamiste võlakoormus ja eluasemeturg.

Veel üheks põhjuseks, miks selle valdkonna Rootsi ametiühingud ei pea Euroopa poolaastat kriitiliseks on see, et tegemist pole riigiga, mis seisaks vastamisi vastuoluliste riigipõhiste soovitustega. Kuna riigi rahandus on üldiselt heas korras ja riik pole eurotsoonis, pole viimastel aastatel ametiühingutega riigipõhiste soovituste teemal erilisi vaidlusi toimunud. Ainsaks suuremaks riigipõhiste soovitustega seotud vastuoluliseks küsimuseks oli soovitus palgatasemete täiendavaks diferentseerimiseks (vt ka eespool). Kuna seda peetakse sotsiaalpartneritega seotud küsimuseks, tegid tööandjad ja ametiühingud valitsusega ühiselt koostööd, et tõkestada selle riigipõhise soovituse heakskiitmine Euroopa Nõukogus. Pärast seda on enamik riigipõhistest soovitustest olnud vastuväiteid mittepõhjustavad ning teatud juhtudel on neist kasu lahendamist vajavate probleemile esile tõstmisel (nt eluasemekulud ja majapidamiste võlakoormus).

Lisaks ei tohi unustada, et riiklike reformikavade protsess ei lähe hästi kokku Rootsi poliitikakujunduse tsükliga (nt eelarve koostamist jms). Eelarves lepitakse tavaliselt kokku enne riiklikku reformikava, mis tähendab, et riiklik reformikava hõlmab olemasolevate prioriteetide kordamist.

Sotsiaalpartnerid koostavad riiklikul tasandil riikliku reformikava lisa, milles sätestatakse nende tegevused erinevates valdkondades. SALAR on riiklike reformikavade kaastööde koostamisel eriti aktiivne. Lisas on toodud näited kohalike ja regionaalsete omavalitsuste ning sotsiaalpartnerite tavadest, mis on seotud valdkondadega, mis on Euroopa poolaasta protsessis esile kerkinud.

Soolise võrdõiguslikkuse probleemiga seoses pole Rootsile esitatud ühtki riigipõhist soovitust. Tööhõive sooline erinevus on ELi keskmisest oluliselt madalam, olles 4% juures (langenud võrreldes 2007. a 6%ga). Osalise tööajaga töötajate sooline ebavõrdsus on samuti ELi keskmisest madalam, olles 21% juures (olles varem 2007. a ELi keskmisest kõrgem). Sooline palgaerinevus on ELi keskmisest madalam, olles 13,3% juures (langenud võrreldes 2007. a 16,5%ga). Tööhõive määraga seotud „emaduse eest karistamine“ puudub ning Rootsi on lastehoiuvõimaluste kättesaadavuse ja nendele juurdepääsu poolest ELis esimeste hulgas.

Kohalike ja regionaalsete ametiasutuste kaasatus Euroopa poolaasta protsessis

2017. a mais võttis Regioonide Komitee vastu käitumisjuhendi kohalike ja regionaalsete ametiasutuste kaasamiseks Euroopa poolaasta protsessi.[32] Regioonide Komitee on selle taustal hinnanud kohalike ja regionaalsete omavalitsuste kaasatust Euroopa poolaasta protsessis[33]. On oluline märkida, et see aruanne põhineb sellel, kuidas on seda rolli kirjeldatud riiklikes reformikavades, mitte kohalike ja regionaalsete omavalitsuste esindajate seas läbi viidud küsitlusel, millega uuritaks nende arvamust oma kaasatuse laadi ja kvaliteedi kohta.

Nendes aruannetes on Taani, Soome ning Rootsi kohalike ja regionaalsete omavalitsustega seoses leitud, et:

[32] Saadaval kõigis Euroopa Liidu keeltes, http://cor.europa.eu/en/activities/opinions/Pages/opinion-factsheet.aspx?OpinionNumber=CDR%205386/2016

[33] Metoodika eesmärk on hinnata käitumisjuhendi erinevate elementide olemasolu riiklikul tasandil – nt, kas riiklikud reformikavad kajastavad territoriaalseid erinevusi ja probleeme ning erinevate poliitikameetmete mõju territoriaalsel tasandil; kuidas on kohalikud ja regionaalsed omavalitsused kaasatud riiklike reformikavade ettevalmistamisse, rakendamisse ja hindamisse; milline on kohalike ja regionaalsete omavalitsuste institutsiooniline suutlikkus, partnerlus, mitmetasandilise valitsemise mudelid.

- kohalikud ja regionaalsed omavalitsused tegelevad riiklike reformikavade väljatöötamisega kõigis riikides (kõige detailsemalt on seda kirjeldatud Taani ja Rootsi riiklikes reformikavades);
- kõikides riiklikes reformikavades viidatakse kohalike ja regionaalsete omavalitsuste rollile riiklike reformikavade rakendamisel, peamiselt seoses sotsiaalse kaasatuse meetmetega, eelarve-, rahandus- ja halduskküsimustega, tööhõivepoliitikaga, majanduspoliitikaga / ettevõtluse arengu alase poliitikaga ja haridusega.

Rootsis koheldakse kohalikke ja regionaalseid omavalitsusi Euroopa poolaasta protsessis täieõiguslike partneritena ning neile antakse mitmesuguseid võimalusi oma panuse andmiseks terve Euroopa poolaasta tsükli kestel. See põhineb sotsiaalpartnerite vahelisel kirjalikul lepingul, kus on kokku lepitud konsulteerimisprotsessi ulatus, vorm ja ajastus.

Mitmesuguseid näiteid riiklike reformikavade prioriteetide rakendamisega seotud tüüpilise praktika kohta leidub ka riikliku reformikava lisas, mis demonstreerib kohalike ja regionaalsete omavalitsuste tihedat seotust kogu protsessiga.

Kooskõlastamise protsess on olnud nüüd juba mitut aastat stabiilne ja sidusrühmade hinnangul toimib see hästi.

Järeldused ning ettepanekud aruteludeks ja parandusteks

Üldiselt tajutakse sotsiaalpartnerite kaasatust Taanis, Soomes ja Rootsis positiivse, proaktiivse ja struktureerituna, isegi kui jäävad mõned küsimused selles osas, mil määral mõjutavad sotsiaalpartnerid lõplikke otsuseid. Oluline oleks välja selgitada, mis osas ja kuidas saaks sellist mõjuvõimu tulevikus parandada.

Kohalike ja regionaalsete omavalitsuste valdkonna tööandjate otsest kaasatust Taanis ja Rootsis võib lugeda olulisemaks kui kohalike ja regionaalsete omavalitsuste valdkonna tööandjate otsest kaasatust Soomes ning kohalike ja regionaalsete omavalitsuste valdkonna ametiühingute kaasatust kõigis kolmes riigis, kes kalduvad olevat esindatud oma keskliitude tasanditel toimuvate dialoogiprotsesside kaudu. Viimastel aastatel on huvi otsesema osalemise vastu suurenenud ja on tehtud pingutusi aktiivsema dialoogi saavutamiseks Euroopa poolaasta teemadel Euroopa poolaasta eest vastutava spetsialistiga ja ametiühingute keskliitudega.

Arvatakse, et suurem kaasatust nõuab märkimisväärselt aega ning teadmisi ja ka muutusi olemasolevates menetlustes. Suutlikkuse arendamine ja suurendamine oleks selles vallas oluliseks panuseks. Üldiselt on hiljutised riigipõhised soovitused olnud kohalike ja regionaalsete omavalitsuste valdkonnale piiratud tähtsusega.

Samal ajal eksisteerib probleeme (nt haridussüsteemist väljalangemine, oskustöötajate kasvav nappus, sisserändajate integreerimine), mis pole olnud riigipõhiste soovituste osaks ja mille lisamine Euroopa poolaasta aruteludesse on sotsiaalpartnerite arvates oluline.

LISA 2. Hinnang praegusele olukorrale: kohalike ja regionaalsete omavalitsuste ning sotsiaalpartnerite kaasatus Euroopa poolaasta protsessis riiklikul tasandil Hispaanias, Itaalias ja Prantsusmaal

Käesolevas lisas arutatakse teavet, mis on saadaval Hispaania, Itaalia ja Prantsusmaa sotsiaalpartnerite ning kohalike ja regionaalsete omavalitsuste Euroopa poolaasta protsessis riiklikul tasandil kaasatuse kohta. Kuna, nagu eelnevalt kirjeldatud, puudub teaduskirjandus, mis käsitleks kohalike ja regionaalsete omavalitsuste valdkonna sotsiaalpartnerite kaasatust Euroopa poolaasta protsessis, on järgnevas esialgses analüüsis keskendutud neile saadaolevatele tõenditele, mis puudutavad riikliku tasandi sotsiaalpartnerite (tipptaseme organisatsioonide) ning kohalike ja regionaalsete ametiasutuste rolli. Kohalike ja regionaalsete omavalitsuste valdkonna sotsiaalpartnerite kaasatuse kirjeldamiseks kasutati küsitluste ning intervjueerimiste vastuseid.

Liikmesriigi sotsiaalpartnerite organisatsioonide kaasatus Euroopa poolaasta protsessis

Sotsiaaldialoogi traditsioonid on Hispaanias, Itaalias ja Prantsusmaal erinevad. Hispaaniat iseloomustab kõrge kollektiivläbirääkimiste määr (ligikaudu 90%). Enamikule töötajatest kehtivad mitut tööandjat hõlmavad kollektiivlepingud, mis on sõlmitud riiklikul, regionaalsel ja provintsiaalsel tasandil. Hispaania sotsiaaldialoogi tööhõivepoliitika teemal elavdati 2017. a erinevate kolmepoolsete organisatsioonide asutamisega. Nende organisatsioonidega peetud arutelude kaudu on olnud võimalik liita mõned sotsiaalpartnerite ettepanekud poliitikareformidesse. Kuid ametiühingud rõhutavad, et peamine muutus on seotud sellega, et valitsus on hakanud mõningaid nende ettepanekuid ja soovitusi arvestama (kuna valitsus on muutunud ametiühinguid rohkem soosivaks). Prantsusmaal toimuvad kollektiivläbirääkimised peamiselt valdkonna tasandil. Kollektiivläbirääkimiste määr on väga kõrge ka Prantsusmaal. Sotsiaaldialoogi mehhanismid ja menetlused toimivad Prantsusmaal hästi. Üldiselt konsulteeritakse kõigi sotsiaalpartnerite organisatsioonidega kolmepoolsete organisatsioonide kaudu riiklikus kollektiivläbirääkimiste nõukogus või sotsiaalkindlustuse organisatsioonides ning samuti valitsusega peetavate kahepoolsete ja mitteametlike arutelude kaudu, kus arutatakse praktiliselt kõiki poliitikavaldkondi. Itaalias mängivad ametiühingud, tööandjate organisatsioonid ja avalik-õiguslikud asutused töösuhete, -tingimuste ning seotud struktuuride reguleerimisel tähtsat rolli. Kuigi Itaalias toimub sotsiaalpartnerite kaasamine erinevate mitteametlike ja juhuslike kanalite kaudu (mitte süsteemselt), on teabevahetuse jaoks olemas ka ametlikumad ja institutsioonidevahelised menetlused. Kuid paistab, et praegune valitsus ei võta olemasoleva sotsiaalpartnerite teabevahetuse eest vastutava institutsiooni, riikliku majandus- ja töönõukogu (CNEL)[34], arvamusi nõuetekohaselt arvesse, sest eksisteerib vastumeelsus sotsiaalpartnerite ulatuslikuma kaasamise osas.

Sotsiaalpartnerite kaasatust Euroopa poolaasta protsessis peegeldab riiklikke sotsiaaldialoogi protsesside üldine olukord ning seotud tavad ja traditsioonid, ning samuti kaasatus olemasolevates kolmepoolsetes asutustes. Sel põhjusel on sageli keeruline eristada sotsiaalpartnerite kaasatust Euroopa poolaasta protsessis kaasatusest muudest riikliku sotsiaaldialoogi protsessides.

Sellega seoses leiti Eurofoundi aruandes (2017), et Prantsusmaa on üks riikidest, kus saab sotsiaalpartnerite kaasatust Euroopa poolaasta protsessis iseloomustada keskmisel määral institutsionaliseerununa ning konsultatsioonide toimumine on regulaarne, ennustatav ja tasakaalustatud. Kuid Prantsusmaa sotsiaalpartnerid teatasid ka sellest, et neil ei jää teabevahetuseks ja konsultatsiooniks piisavalt aega. Sellele vastupidiselt leiti, et Itaalias ja Hispaanias on Euroopa poolaasta konsultatsiooniprotsesside institutsionaliseerumise määr madal. Siin

[34] Riikliku majandus- ja töönõukogu (CNEL) eksisteerimine on sätestatud Itaalia põhiseaduses (artikkel 99). Sellel pole volitusi kollektiivläbirääkimisteks, sest see on nõuandeasutus, mis toetab valitsust ja parlamenti. Lisaks nimetatakse riikliku majandus ja töönõukogu (CNEL) liikmed ametisse inimeste kaupa ning nad ei esinda tööandjate/töötajate organisatsioone.

on konsulteerimine ebaregulaarne ning leitakse, et teabevahetuseks ja konsultatsiooniks ei jää piisavalt aega – ainult üks päev Hispaanias või mõned üksikud kohtumised Itaalias.

Seega pole tõenäoliselt üllatav, et sotsiaalpartnerite organisatsioonide hinnangul vajab Euroopa poolaasta protsessis osalemise laad ja kvaliteet üldiselt edasist täiustamist. Ainult Prantsusmaal on olemas spetsiaalsed struktuurid ja protsessid (nt Euroopa ja rahvusvaheliste asjade sotsiaalse dialoogi komisjon (CDSEI), mis kuulub tööhõiveministeeriumi alla), millega organiseerida konsulteerimise protsessi kogu Euroopa poolaasta tsükli vältel (vt ka järgnevaid konkreetsete riikide lõike).

Eurofoundi uuringus (2017) leiti, et sotsiaalpartnerid on mingil viisil kaasatud riigipõhiste soovituste määratlemisse või rakendamisse, kuid selle ulatus erineb Itaalias/Hispaanias ja Prantsusmaal aga märkimisväärselt. Riikides, nagu Itaalia, on see kaasatust sõltunud poliitilisest tahtest – selle tulemusel sotsiaalpartnereid mõnel aastal ei kaasatud. Hispaanias toimusid erikohtumised kord aastas ning sotsiaalpartnerite kaasatus oli piiratud teabetundidele, kus mingisugust sisulist nõupidamist ei toimunud. Prantsusmaal on sotsiaalpartnerite kaasatus regulaarne ja ennustatav.

Euroopa poolaasta protsessi käsitlevate kohtumiste arv erineb riikide lõikes oluliselt. Prantsusmaal toimus ainult üks umbes poolepäevane või lühem kohtumine. Seda arvestades on oluline märkida, et Prantsusmaa, Itaalia ja Hispaania sotsiaalpartnerite arvates on teabevahetuseks ja konsultatsiooniks määratud aeg ebapiisav. Hinnangud konsultatsiooniks määratud aja kohta olenevad ka riikliku reformikava tähtsusest konkreetses liikmesriigis.

Hispaanias, kus oli riiklik reformikava oluline vahend Euroopa institutsioonide soovitatud vastuoluliste struktuurireformide (nt kollektiivläbirääkimiste detsentraliseerimine ja pensionireformid) rakendamisel, kaebasid sotsiaalpartnerid, eelkõige ametiühingud, et aruteluks ei jäänud piisavalt aega, sest nad said riikliku reformikava samal päeval, kui see esitati Euroopa Komisjonile. Lisaks kritiseerisid ametiühingud seda, et 2011–2014 perioodil teavitati neid ainult riiklike reformikavade üldisest sisust. Ka Prantsusmaal kritiseerisid sotsiaalpartnerid teabevahetuseks ja konsultatsiooniks määratud aega ja leidsid, et see on ebapiisav. Lisaks märkisid nad, et sisulist teabevahetust ei toimunud, sest enamik dokumentidest edastati viimasel hetkel ja oli saadaval ainult inglise keeles. Kuigi Prantsusmaal on viimastel aastatel tehtud mõningaid edusamme, toimub riikliku reformikava määratlemise ja vastuvõtmise protsess sotsiaalpartnerite hinnangul siiski liiga hilja.

Tabel 1. Sotsiaalpartneritega konsulteerimise sagedus ja ajastus ning osalemine riiklikes reformikavades

Konsultatsioonide sagedus		**Teabevahetuseks ja konsultatsioonideks eraldatud aja piisavus (sotsiaalpartnerite arvates) ning kohtumiste arv**				**Konsultatsioonide tasakaalustus**	
Regulaarne ja ennustatav	Ebaregulaarne / vastavalt vajadusele	Teabevahetuseks ja konsultatsiooniks on piisavalt aega	Teabevahetuseks ja konsultatsiooniks pole piisavalt aega	Ainult üks kohtumine	Rohkem kui üks kohtumine	Võrdsed partnerid	Pole tasakaalus
FR	ES, IT		ES, FR, IT	ES, FR	IT	ES, FR, IT	

Allikas: Eurofound (2016).

Eurofoundi 2018. a aruandest, kus on kaardistatud sotsiaalpartnerite osalemine 2017. a Euroopa poolaasta protsessis, selgub, et Itaalias puudub sotsiaalpartnereid hõlmavate tegevuste koordineerimine valitsuse poolt, sest protsessis osalevad erinevad asutused ja instituudid: riiklik aktiivse tööturupoliitika agentuur (ANPAL), riiklik sotsiaalkindlustuse instituut (INPS) ning töö- ja sotsiaalpoliitika ministeerium. Hispaania sotsiaalpartnerite arvates polnud olemasolevad struktuurid ja tavad sobivad tõhusa kaasatuse tagamiseks riiklike reformikavade väljatöötamisel. Hispaania ametiühingud kritiseerisid peamiselt jagatava teabe vähesust, sest neile selgitati ainult

programmi üldist struktuuri. Seega polnud võimalik kohtumisel arutada konkreetseid meetmeid, mida võiks lisada. Prantsusmaa riigiasutused, ametiühingud ja tööandjate organisatsioonid on aga enda sõnul spetsiaalsete vajaduspõhiste struktuuridega rahul. Ainult Prantsusmaa puhul nõustusid kõik kaasatud osapooled, et 2017. a oli riiklikule reformikavale hindamises tõhusalt osalemiseks piisavalt aega.

Kohalike ja regionaalsete omavalitsuste sotsiaalpartnerite kaasatus Euroopa poolaasta protsessis

Üldiselt on kohalike ja regionaalsete omavalitsuste valdkonna sotsiaalpartnerite kaasatus Euroopa poolaasta protsessis rohkem piiratud ning selle rolli on võtnud peamiselt riiklikud ametiühingute ja tööandjate keskliidud. Selles lisas on toodud välja eraldi ülevaated kolme riigi valdkondlike sotsiaalpartnerite kaasatuse kohta.

Hispaania

Hispaanias oli valitsuse esialgne kavatsus piirata sotsiaalpartnerite kaasatus kirjalikule konsultatsioonile. Seega said sotsiaalpartnerid 2013. a kirja, milles nõuti, et nad edastaks oma ettepanekud riikliku reformikava osas valitsusele. Kuid 2014. a keeldusid ametiühingud ettepanekute kirjalikult esitamisest, kui valitsus eelnevalt kohtumist kokku ei kutsu. Valitsus organiseeris sellest tulenevalt kolmepoolse kohtumise, kus anti sotsiaalpartneritele ülevaade riikliku reformikava üldisest sisust. Majandus- ja Sotsiaalnõukogu, kus osalevad muude sidusrühmade hulgas nii ametiühingute kui ka tööandjate tipptaseme organisatsioonid, sõnul on partnerite hinnangul nende kaasatus riikliku reformikava ettevalmistamise, jälgimise ja hindamise protsessi ebapiisav. Majandus- ja Sotsiaalnõukogu väidab, et „Euroopa 2020. a strateegias sätestatud riiklike reformikavade demokraatliku rakendamise menetlust pole järgitud.“

Ka piirkondlike seminaride jaoks korraldatud intervjuud näitasid, et kohalike ja regionaalsete omavalitsuste valdkonna sotsiaalpartnerite hinnangul pole nende kaasatus hästi struktureeritud ega selgelt piiritletud konkreetsete tähtaegadega, võimalustega ja kohtumistega (nt riikliku reformikava koostamise ajal ettepanekute ja soovituste esitamiseks). Teoorias on regionaalsetel omavalitsustel praeguses institutsioonilises raamistikus oluline roll. Kuid praktikas on Euroopa poolaasta protsess rangelt keskvalitsuse kontrolli all ning kohalikke omavalitsusi kaasatakse veelgi vähem (võrreldes regionaalsete omavalitsustega). Samal ajal on, olenevalt konkreetsest poliitikavaldkonnast, sotsiaalpartneritel keskvalitsuse ja regionaalsete omavalitsuste mõjutamiseks erinevad võimalused.

Soolise võrdõiguslikkuse probleemiga seoses pole Hispaaniale esitatud ühtki riigipõhist soovitust. Tööhõive sooline erinevus on ELi keskmisele (11,5% 2017. aastal) sarnane, olles 11% juures (langenud võrreldes 2008. a 19%ga). Osalise tööajaga töötajate sooline ebavõrdsus on ELi keskmisest (23%) madalam, olles 17% juures (langenud võrreldes 2007. a 19%ga ning näitab sarnaseid edusamme EL keskmisele). Sooline palgaerinevus on ELi keskmisest (16,2%) madalam, olles 14% juures. Tööhõive määraga seotud „emaduse eest karistamine“ pole märkimisväärne ning Hispaania on lastehoiuvõimaluste kättesaadavuse ja nendele juurdepääsu poolest ELi keskmisest parem.

Prantsusmaa

Prantsusmaa on heaks kiitnud konkreetsed eeskirjad, reeglid ja/või memorandumid, millega on loodud ametlikud struktuurid sotsiaalpartnerite ja valitsuse vaheliseks nõupidamiseks teemadel, mis on seotud Euroopa 2020. aasta strateegiaga. Prantsusmaal peetakse sotsiaalpartneritega nõu Euroopa ja rahvusvaheliste asjade sotsiaalse dialoogi komisjonis (CDSEI), mis kuulub tööhõiveministeeriumi alla. Selles 1998. aastal Prantsuse valitsuse poolt Euroopa tööhõivestrateegia raames loodud kolmepoolses komitees on esindatud tööhõiveministeerium, majandusministeerium ja välisministeerium ning tööandjate ja töövõtjate

organisatsioonid.[35] Tipptaseme sotsiaalpartnerid konsulteerivad liikmesriigi valitsust riikliku reformikava sisu osas ja esitavad kirjalikke ettepanekuid, mis lisatakse riiklikele reformikavadele.

Sotsiaalpartnerid on kaasatud Prantsusmaal Euroopa poolaasta protsessi riiklikul tasandil ka riigis töötava Euroopa Komisjoni delegatsiooni kaudu. Korraldatakse regulaarseid aastakoosolekuid sotsiaalpartneritega, sh ka Brüsselis asuvast peakorterist pärit Euroopa Komisjoni esindajate iga-aastaste teabekogumismissioonide raames[36]. Lisaks esitavad sotsiaalpartnerid regulaarselt kirjalikke ettepanekuid ning nende ja Euroopa Komisjoni esindajate teabevahetus toimub ka muid kanaleid pidi. Üldiselt on koostöö ja suhtlus Euroopa Komisjoni delegatsiooni ning Euroopa poolaasta eest vastutavate spetsialistide vahel väga aktiivne ning kohtumisi korraldatakse 2–3 korda aastas, et arutada riigipõhist aruannet, jagada teavet riigipõhiste soovituste teemadel, arutada tähtsamaid majandus- ja sotsiaalprobleeme, ning samuti toimub ka normaalne teabe liikumine ja vahetus.

2019. a Euroopa poolaasta tsüklist alates tugevdatakse ka selle regionaalset mõõdet, keskendudes rohkem regionaalsete probleemide analüüsimisele ja riigipõhises aruandes märgitud ebavõrdsustele. See hõlmab ka lisa, kus on täpsustatud, kuidas saaks Ühtekuuluvusfondi investeeringuid siduda paremini olulisemate regionaalsete investeerimisvajadustega.

Soolise võrdõiguslikkuse probleemiga seoses pole Prantsusmaale esitatud praegu ühtki kaudset riigipõhist soovitust.[37] Tööhõive sooline erinevus on ELi keskmisest (11,5% 2017. aastal) oluliselt madalam, olles 8,7% juures (langenud võrreldes 2008. a 10,2%ga). Osalise tööajaga töötajate sooline ebavõrdsus on samuti ELi keskmisest (23%) madalam, olles 22% juures (langenud võrreldes 2007. a 25%ga ning näitab suuremaid edusamme kui EL keskmiselt). Sooline palgaerinevus on aga ELi keskmisele (16,2%) sarnane, olles 15% juures. Tööhõive määraga seotud „emaduse eest karistamine“ on tühine ning Prantsusmaa on lastehoiuvõimaluste kättesaadavuse ja nendele juurdepääsu poolest ELis esimeste hulgas.

Itaalia

2011–2014 perioodil olid Itaalia riiklikesse reformikavadesse sotsiaalpartnerite vaated inkorporeeritud ainult viidetena sotsiaalpartnerite lepingutele, mis olid kooskõlas valitsusmeelse poliitikaga. Näiteks 2012. a riiklik reformikava hõlmas keskliitude vahelist lepingut kollektiivläbirääkimiste struktuuri kohta (28. juuni 2011), mille eesmärk oli kollektiivläbirääkimisi detsentraliseerida. 2013. a riiklik reformikava viitab selgesõnaliselt suunistele Itaalia tootlikkuse ja konkurentsivõime suurendamiseks, mis allkirjastati 21. novembril 2012. Kuid tööturureformi, nn „tööseaduse“, vastuvõtmist toetasid ainult tööandjate organisatsioonid, mitte ametiühingud. Mil määral valitsus erinevate sotsiaalpartnerite vaateid arvestab, oleneb konkreetse valitsuse „värvist“ ja konkreetsest arutatavast probleemist. Nn „Monti valitsusel“ oli organiseeritud ja struktureeritud konsultatsiooniprotsess Euroopa poolaasta küsimuste arutamiseks regioonide konverentsiga. Suhted praeguse valitsusega on keerulisemad, sest kooskõlastusstruktuure enam pole ning eelnevaid kogemusi enam ei rakendata.

Kuid sotsiaalpartnerid koordineerivad siiski enda reaktsioone Euroopa poolaasta protsessi suhtes. Ametiühingute poolelt tagab nt ametiühingute keskliit CGIL kooskõlastatud reageerimise aasta majanduskasvu analüüsidele, riiklikele reformikavadele ja riigipõhistele soovitustele. Vaatamata sellele on kaasatus riikliku valitsuse poolt väga madal. Vastupidiselt sellele on koostöö ja suhtlus Euroopa Komisjoni delegatsiooni ning Euroopa poolaasta eest vastutavate spetsialistide vahel palju aktiivsem ning kohtumisi korraldatakse 2–3 korda aastas, et arutada riigipõhist aruannet, jagada teavet riigipõhiste soovituste teemadel, arutada tähtsamaid majandus- ja sotsiaalprobleeme, ning samuti toimub ka normaalne teabe liikumine ja vahetus.

---

[35] https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_publication/field_ef_document/ef1570en.pdf

[36] Näiteks novembris 2018 organiseeriti ametlik kohtumine, kus osalesid ka ametiühingud (meie kohtumisele tuli kolm viiest ametiühingust – CFDT (Confédération française démocratique du travail), FO (Force Ouvrière) ja CFE-CGC (Confédération française de l'encadrement – Confédération générale des Cadres)) ning tööandjate organisatsioonid (Medef (Mouvement des Entreprises de France), CPME (Confédération des petites et moyennes entreprises (SMEs) ja U2P (Union des Entreprises de Proximité (väga väiksed ettevõtjad)).

[37] Edendada võrdõiguslikkust ja juurdepääsu tööturule, sh sisserändaja taustaga inimestele.

Soolise võrdõiguslikkuse probleemiga seoses on Itaaliale esitatud praegu üks riigipõhine soovitus.[38] Tööhõive sooline erinevus on ELi keskmisest (11,5% 2017. aastal) oluliselt kõrgem, olles 20,8% juures (langenud võrreldes 2008. a 24,4%ga). Osalise tööajaga töötajate sooline ebavõrdsus on samuti ELi keskmisest (23%) kõrgem, olles 25% juures (tõusnud võrreldes 2007. a 22%ga ning näitab suuremaid edusamme kui EL keskmiselt). Sooline palgaerinevus on aga ELi keskmisest (16,2%) oluliselt madalam, olles 5% juures. Tööhõive määraga seotud „emaduse eest karistamine" eksisteerib ning Itaalia on lastehoiuvõimaluste kättesaadavuse ja nendele juurdepääsu poolest ELi keskmisest kehvem.

Kohalike ja regionaalsete ametiasutuste kaasatus Euroopa poolaasta protsessis

2017. a mais võttis Regioonide Komitee vastu käitumisjuhendi kohalike ja regionaalsete ametiasutuste kaasamiseks Euroopa poolaasta protsessi.[39] Regioonide Komitee on selle taustal hinnanud kohalike ja regionaalsete omavalitsuste kaasatust Euroopa poolaasta protsessis[40]. On oluline märkida, et see aruanne põhineb sellel, kuidas on seda rolli kirjeldatud riiklikes reformikavades, mitte kohalike ja regionaalsete omavalitsuste esindajate seas läbi viidud küsitlusel, millega uuritaks nende arvamust oma kaasatuse laadi ja kvaliteedi kohta.

Nendes aruannetes on Hispaania, Prantsusmaa ning Itaalia kohalike ja regionaalsete omavalitsustega seoses leitud järgmist.

- Kohalikud ja regionaalsed omavalitsused on kaasatud mingil määral riiklike reformikavade väljatöötamisse kõigis kolmes liikmesriigis (detailsemalt on seda kirjeldatud riiklikes reformikavades). Itaalias olid regioonid ja autonoomsed provintsid riiklike reformikavade ettevalmistamise protsessi kaasatud. Prantsusmaal olid kohalike või regionaalsete omavalitsuste esindajad kaasatud konsulteerimisprotsessi, mis toimus 2018. a märtsis kirjalikult. Hispaanias on riiklike reformikavade ettevalmistusse panuse andnud mitmed autonoomsed kogukonnad, esitades selleks loetelu meetmetest, mille rakendamist nad soovivad näha.
- Kõikides riiklikes reformikavades viidatakse kohalike ja regionaalsete omavalitsuste rollile riiklike reformikavade rakendamisel, peamiselt seoses riigi rahanduspoliitikaga (riigieelarve ning kohalike ja regionaalsete omavalitsuste rahastamise teemadel), VKEde/ettevõtluse toetamisega, transpordi ja transporditaristuga, tööhõivega, sotsiaalse kaasatusega, haridusega ning teadusuuringute, tehnoloogiaarenduse ja innovatsiooniga.

Mõned näiteid riiklike reformikavade prioriteetide rakendamisega seotud tüüpilise praktika kohta leidub ka riikliku reformikava lisas, mis demonstreerib kohalike ja regionaalsete omavalitsuste mõningast seotust kogu protsessiga.

Järeldused ning ettepanekud aruteludeks ja parandusteks

Üldiselt on sotsiaalpartnerite kaasatus Euroopa poolaasta protsessi Hispaanias, Itaalias ja Prantsusmaal erinev – võrreldes Itaaliaga on kaasatus Prantsusmaal ja Hispaanias ulatuslikum ning paremini struktureeritud. Üldiselt

[38] Naiste tööturul osalemise edendamine laiaulatuslikku strateegia, peretoetuspoliitika ratsionaliseerimise ja lapsehooldusasutuste võrgustiku suurendamise abil.

[39] Saadaval kõigis Euroopa Liidu keeltes, http://cor.europa.eu/en/activities/opinions/Pages/opinion-factsheet.aspx?OpinionNumber=CDR%205386/2016

[40] Saadaval aadressil https://cor.europa.eu/en/engage/studies/Documents/NRP2018/NRP2018.pdf Metoodika eesmärk on hinnata käitumisjuhendi erinevate elementide olemasolu riiklikul tasandil – nt, kas riiklikud reformikavad kajastavad territoriaalseid erinevusi ja probleeme ning erinevate poliitikameetmete mõju territoriaalsel tasandil; kuidas on kohalikud ja regionaalsed omavalitsused kaasatud riiklike reformikavade ettevalmistamisse, rakendamisse ja hindamisse; milline on kohalike ja regionaalsete omavalitsuste institutsiooniline suutlikkus, partnerlus, mitmetasandilise valitsemise mudelid.

jäävad õhku mitmesugused küsimused selles osas, mil määral mõjutavad sotsiaalpartnerid lõplikke otsuseid. Oluline oleks välja selgitada, mis osas ja kuidas saaks sellist mõjuvõimu tulevikus parandada.

Viimastel aastatel on huvi otsesema osalemise vastu suurenenud ja on tehtud pingutusi aktiivsema dialoogi saavutamiseks Euroopa poolaasta teemadel Euroopa poolaasta eest vastutava spetsialistiga ja tipptaseme sotsiaalpartneritega. Üheks ideeks, mille esitas Hispaania sotsiaalpartner, oli asutada üleeuroopaline kohalike ja regionaalsete omavalitsuste töörühm. See rühm võiks võtta iga-aastaselt seoses Euroopa poolaasta protsessiga järelmeetmeid, et tegeleda hetkel saadaolevate mehhanismidega, mis ei toeta tugevalt kohalike ja regionaalsete omavalitsuste kaasatust. Rühm võiks koostada paremini kooskõlastatud vastuse kohalikelt ja regionaalsetelt omavalitsustelt olulisematele küsimustele, mis mõjutavad kohalike ja regionaalsete omavalitsuste partnereid terves Euroopa Liidus, tagada tõhusam teabevahetus Euroopa poolaasta protsessi ja selle sisu ning kohalike ja regionaalsete omavalitsuste võimaluste teemadel, tagada paremini kooskõlastatud ja ühtsem jälgimisprotsess ning muuta seeläbi kohalikud ja regionaalsed omavalitsused kuuldavamaks. Rühm võib koosneda ka mitmesugustest alamrühmadest, mis jälgivad olulisemaid teemasid tähelepanelikumalt, et tagada paremate järelmeetmete võtmine ja praegusest suurema mõju saavutamine. Selle abil võiks kooskõlastada kohalike ja regionaalsete omavalitsuste tegevuskava, et kohalike ja regionaalsete omavalitsustega seotud probleemid oleks praegusest paremini kajastatud rohkemates liikmesriikides.

Arvatakse, et suurem kaasatust nõuab märkimisväärselt aega ning teadmisi ja ka muutusi olemasolevates menetlustes. Suutlikkuse arendamine ja suurendamine oleks selles vallas oluliseks panuseks. Samuti ka struktureeritum ja avatum lähenemine liikmesriikide valitsustelt kohalike ja regionaalsete omavalitsuste sotsiaalpartnerite kaasamisele Euroopa poolaasta protsessi. Meetmed kohalike ja regionaalsete omavalitsuste sotsiaalpartnerite kaasatuse suurendamiseks saavad olla struktureeritumad ja toimivamad. Üldiselt soovivad sotsiaalpartnerid olla aktiivsemalt kaasatud, sest nende arvates on nende praegune osalus suhteliselt formaalne ning neil on piiratud võimalused Euroopa poolaasta tulemuste sisuliseks mõjutamiseks. Seega on mehhanismide ja kaasamismenetluste puhul ruumi nii arenguks kui ka hilisemaks viimistlemiseks.

Üldiselt on hiljutised riigipõhised soovitused olnud kohalike ja regionaalsete omavalitsuste valdkonnale piiratud tähtsusega. Samal ajal eksisteerib mitmesuguseid kriitilisi probleeme (nt Euroopa poolaasta sotsiaalse mõõtme tugevdamine, töökohtade loomine ja inimväärse töö tagamise suuniste propageerimine kohalikul tasandil, noorte ja pikaajaliste töötute abistamine, tööturul toimuvate muutustega tegelemine ning lastehoiuvõimaluste, eakate hoolduse ja tervishoiuteenuste parandamine), mis pole olnud riigipõhiste soovituste osaks ja mille lisamine Euroopa poolaasta aruteludesse on sotsiaalpartnerite arvates oluline.

LISA 3. Hinnang praegusele olukorrale: kohalike ja regionaalsete omavalitsuste ning sotsiaalpartnerite kaasatus Euroopa poolaasta protsessis riiklikul tasandil Tšehhi Vabariigis, Eestis, Lätis ja Leedus

Käesolevas osas arutatakse teavet, mis on saadaval Tšehhi Vabariigi, Eesti, Läti ja Leedu sotsiaalpartnerite ning kohalike ja regionaalsete omavalitsuste Euroopa poolaasta protsessis riiklikul tasandil kaasatuse kohta. Kuna, nagu eelnevalt kirjeldatud, puudub teaduskirjandus, mis käsitleks kohalike ja regionaalsete omavalitsuste valdkonna sotsiaalpartnerite kaasatust Euroopa poolaasta protsessis, on järgnevas analüüsis keskendutud neile saadaolevatele tõenditele, mis puudutavad riikliku tasandi sotsiaalpartnerite (tipptaseme organisatsioonide) ning kohalike ja regionaalsete ametiasutuste rolli. Kohalike ja regionaalsete omavalitsuste valdkonna sotsiaalpartnerite kaasatuse kirjeldamiseks kasutati küsitluste ning intervjueerimiste vastuseid.

Liikmesriigi sotsiaalpartnerite organisatsioonide kaasatus Euroopa poolaasta protsessis

Tšehhi Vabariik, Eesti, Läti ja Leedu on sotsiaaldialoogiga seotud traditsioonide osas sarnaste tunnusjoontega. Kõigis neljas riigis toimuvad kollektiivläbirääkimised peamiselt ettevõtte tasandil ning valdkondlikud ja sektoriülesed läbirääkimisstruktuurid on nõrgemad. Kollektiivlepingute rakendusalasse kuuluvate töötajate osakaal on madal kõigis neljas riigis, jäädes 30% madalamale. Ametiühingute liikmelisus on madal ning languses kõigis neljas riigis. Kolmepoolne konsulteerimisorganisatsioon, kus toimub sotsiaalne dialoog ja konsulteerimine sotsiaalpartnerite esindajatega, on olemas kõigis neis riikides peale Eesti.

Tšehhi Vabariigis toimuvad kollektiivläbirääkimised peamiselt ettevõtte tasandil ning seda tüüpi kollektiivläbirääkimistesse on hõlmatud ligikaudu 30% tööjõust.[41] Teiseks oluliseks suundumuseks on ametiühingute liikmelisuse pidev langus. Perioodil 2004–2016 langes ametiühingute tihedus 20,6%lt 11,9%le ning perioodil 2011–2016 langes see 16%lt 11,9%le (s.o ligikaudu neli protsendipunkti). Sotsiaalpartnerite ja valitsuse vahelised kolmepoolsed läbirääkimised toimuvad riiklikul tasandil majandus- ja sotsiaalkokkulepete nõukogus (Rada hospodářské a sociální dohody České republiky, RHSD ČR). Nõukogus on esindatud neli tunnustatud sotsiaalpartnerit.[42]

Eestis on kollektiivläbirääkimised väga detsentraliseeritud ning kollektiivläbirääkimised on Eestis toimunud ja toimuvad seni peamiselt ettevõtte tasandil. 2015. a oli kollektiivlepingute rakendusalasse kuuluvate töötajate osakaal ligikaudu 20%.[43] Nii ametiühingute liikmelisus kui ka osakaal on viimase 10 aasta jooksul olnud languses (osakaal langenud 2009. a 10,7%lt 2015. a 7,2%le).[44] Riiklikul tasandil kolmepoolse sotsiaaldialoogi süsteem pole eraldi reguleeritud. Sotsiaalpartnerid võtavad tavaliselt osa õigusaktide koostamise konsultatsioonietapist ning kuuluvad mõningate olulisemate tööturu- ja sotsiaalinstitutsioonide (nt töötukassa) järelevalvenõukogudesse. Sotsiaalpartnerid on viimastel aastatel väljendanud suhteliselt sageli, et nad pole rahul sellega, et nad pole poliitilise otsustamisprotsessi kaasatud nii sageli kui nad sooviksid või neid kaasatakse ainult protsesside hilisemates etappides. On esinenud ka juhtumeid, kus on jõutud kolmepoolsele kokkuleppele, kuid riik on seda hiljem ühepoolselt muutnud ilma sotsiaalpartnerite seisukohti arvesse võtmata.[45]

---

[41] 2016. a sõlmitud ettevõtte tasandil kollektiivlepingud kehtisid 1,291 miljonile töötajale, kes moodustavad 30,4% 4,244 miljonist registreeritud töötajast. Vt https://www.eurofound.europa.eu/country/czech-republic#actors-and-institutions

[42] Tööandjate organisatsioonid – Tšehhi Vabariigi tööstusharude liit (Svaz průmyslu a dopravy ČR, SP ČR); Tšehhi Vabariigi tööandjate ja ettevõtjate ühenduste liit (Konfederace zaměstnavatelských a podnikatelských svazů České republiky, KZPS ČR); ametiühingud – Tšehhi-Moraavia ametiühingute liit (Českomoravská konfederace odborových svazů, ČMKOS); Tšehhi Vabariigi autonoomsete ametiühingute ühendus (Asociace samostatných odborů České republiky, ASO ČR)

[43] https://www.eurofound.europa.eu/country/estonia#collective-bargaining

[44] https://www.eurofound.europa.eu/country/estonia#actors-and-institutions

[45] Vt https://www.eurofound.europa.eu/country/estonia#actors-and-institutions

Lätis toimuvad kollektiivläbirääkimised peamiselt ettevõtte tasandil ning valdkondlikul ja sektoriülesel tasandil läbirääkimine on nõrk. Kollektiivlepingute hõlmatust peetakse madalaks ning nende rakendusalasse kuulub 7–15% tööjõust.[46] Ametiühingute tihedus on Lätis languses. Ametiühingute tihedus, mille jaoks arvutatakse ametiühingute liikmete osakaal kogu tööjõust, oli 46% 1992. aastal, langes 27%ni 1994. aastaks ning langes veelgi 10,7%ni 2016. aastaks. Riiklikul tasandil esindab tööandjaid üks tööandjate organisatsioon, Läti tööandjate keskliit (LDDK), ning töötajaid üks ametiühingute organisatsioon, Läti vabade ametiühingute keskliit (LBAS). Riikliku tasandi kolmepoolne sotsiaaldialoog toimub riikliku kolmepoolse koostöönõukogu (NTSP) kaudu. Riiklik kolmepoolne koostöönõukogu (NTSP) uurib poliitikakujunduse dokumente ja õigusaktide eelnõusid ning teeb ettepanekuid nende parandamiseks järgmistes valdkondades: sotsiaalkindlustus; riigieelarve suunised; majandus- ja regionaalarengu strateegia; tervishoid; üld- ja kutsehariduse areng; tööhõive, kutsealade liigitamine; rahvusvaheliste kohustuste täitmine.

Leedus toimuvad kollektiivläbirääkimised peamiselt ettevõtte tasandil (eranditeks on mõned üksikud valdkonnad). Ekspertide hinnangu kohaselt võib üldine kollektiivsete (palga)läbirääkimiste osakaal Leedus olla väiksem kui 15–20%.[47] Ametiühingute liikmelisus on Leedus üldiselt suhteliselt madal ning viimase kümnendi jooksul olnud pidevas languses. Vastavalt Leedu statistikaametile langes ametiühingute liikmete arv Leedus 2011–2016 perioodil 108,9 tuhandelt 91,5 tuhandele, mis tähendas, et ametiühingute tihedus langes 9,7%lt 7,7%le.[48] Leedus on mitu kolmepoolset nõukogu ja komisjoni. Enamik on spetsialiseerunud ning tegutsevad riiklikul tasandil, kuid mõned on aktiivsed ja regionaalsel tasandil. Peamine kolmepoolne organisatsioon (LRTT) asutati 1995. a. Asjaomaste tööturu-, sotsiaal- ja majandusprobleemidega seotud seaduseelnõud, mis esitatakse valitsusele, peavad saama enne heakskiidu LRTTlt.

Sotsiaalpartnerite kaasatust Euroopa poolaasta protsessis peegeldab riiklikke sotsiaaldialoogi protsesside üldine olukord ning seotud tavad ja traditsioonid, ning samuti kaasatus olemasolevates kolmepoolsetes asutustes. Sel põhjusel on sageli keeruline eristada sotsiaalpartnerite kaasatust Euroopa poolaasta protsessis kaasatusest muudest riikliku sotsiaaldialoogi protsessides.

Sellega seoses leiti Eurofoundi aruandes (2017)[49], et Eestis, Lätis ja Leedus toimub Euroopa poolaasta protsessis osalemine kolmepoolsete nõuandvate organisatsioonide kaudu, kooskõlas standardmehhanismidega, mis võimaldavad ametlikku konsultatsiooni sotsiaalpartneritega. Kuid sotsiaalpartnerid soovivad olla aktiivsemalt kaasatud, sest nende arvates on nende praegune osalus suhteliselt formaalne ning neil on piiratud võimalused tulemuste sisuliseks mõjutamiseks. Seega pole tõenäoliselt üllatav, et sotsiaalpartnerite organisatsioonide hinnangul vajab Euroopa poolaasta protsessis osalemise laad ja kvaliteet üldiselt edasist täiustamist. Seda olukorda kinnitas ka Eurofoundi 2018. a aruanne[50], kus on kaardistatud sotsiaalpartnerite osalemine 2017. a Euroopa poolaasta protsessis.

Eurofoundi uuringus leiti, et sotsiaalpartnerid on mingil viisil riigipõhiste soovituste ja riiklike reformikavade määratlemisse või rakendamisse kaasatud (vt tabelit 1), kuid riikide lõikes on seal mõningaid erinevusi. Konsultatsioonide sagedust peetakse Eestis, Lätis ja Leedus regulaarseks ning ennustatavaks ja selle osas veidi kehvemaks Tšehhi Vabariigis.

Euroopa poolaasta protsessi käsitlevate kohtumiste arv ja neile eraldatud aeg erineb riikide lõikes oluliselt. Lätis toimus ainult üks umbes poolepäevane või lühem kohtumine. Seda arvestades on oluline märkida, et Läti sotsiaalpartnerite arvates on teabevahetuseks ja konsultatsiooniks määratud aeg ebapiisav. Vastupidiselt sellele

[46] https://www.eurofound.europa.eu/country/latvia#collective-bargaining

[47] https://www.eurofound.europa.eu/country/lithuania#collective-bargaining

[48] https://www.eurofound.europa.eu/country/lithuania#actors-and-institutions

[49] Eurofound (2016), „Role of the European social partners in the European Semester“, Euroopa Liidu Väljaannete Talitus, Luksemburg.

[50] Eurofound (2018), „Involvement of the national social partners in the European Semester 2017: Social dialogue practices“, Euroopa Liidu Väljaannete Talitus, Luksemburg.

oli aga olukord Tšehhi Vabariigis, Eestis ja Leedus positiivsem. Hinnangud konsultatsiooniks määratud aja kohta olenevad ka riikliku reformikava tähtsusest konkreetses liikmesriigis.

Tabel 1. Sotsiaalpartneritega konsulteerimise sagedus ja ajastus ning osalemine riiklikes reformikavades

Konsultatsioonide sagedus		**Teabevahetuseks ja konsultatsioonideks eraldatud aja piisavus (sotsiaalpartnerite arvates) ning kohtumiste arv**				**Konsultatsioonide tasakaalustus**	
Regulaarne ja ennustatav	Ebaregulaarne / vastavalt vajadusele	Teabevahetuseks ja konsultatsioonik on piisavalt aega	Teabevahetuseks ja konsultatsiooniks pole piisavalt aega	Ainult üks kohtumine	Rohkem kui üks kohtumine	Võrdsed partnerid	Pole tasakaalus
EE, LT, LV	CZ	CZ, EE, LT	LV	LV	CZ, EE, LT	CZ, EE, LV, LT	

Allikas: Eurofound (2016)

Kohalike ja regionaalsete omavalitsuste sotsiaalpartnerite kaasatus Euroopa poolaasta protsessis

Üldiselt on kohalike ja regionaalsete omavalitsuste valdkonna sotsiaalpartnerite kaasatus Euroopa poolaasta protsessis rohkem piiratud ning selle rolli on võtnud peamiselt riiklikud ametiühingute keskliidud ja riikliku tasandi tööandjate organisatsioonid. Selles lisas on toodud välja eraldi ülevaated kolme riigi valdkondlike sotsiaalpartnerite kaasatuse kohta.

Tšehhi Vabariik

Tšehhi Vabariigis on sotsiaalpartnerid, eelkõige tipptaseme organisatsioonid, üldiselt rahul kaasatusega Euroopa poolaasta protsessis. Sotsiaalpartnerid olid kaasatud 2016. a riigipõhiste soovituste arutelusse majandus- ja sotsiaalkokkulepete nõukogu (töörühmade) kaudu. Tööandjate organisatsioonid on teatanud ka sellest, et sotsiaalpartnerid said esitatud ettepanekute kohta valitsuselt mõningast (kirjalikku) tagasisidet.

Piirkondliku seminari jaoks korraldatud intervjuudest saadi teada, et tipptaseme sotsiaalpartnerite kaasatus Euroopa poolaasta protsessis on hea. Kohalike ja regionaalsete sotsiaalpartnerite kaasatus on piiratum, sest nemad on üldiselt esindatud oma keskliitude poolt (eriti ametiühingute puhul). Keskvalitsusega peetava dialoogi seisukohalt on sotsiaalpartnerid ametlikult kutsutud ning osalevad kaks korda aastas toimuvatel ümarlaudadel, kus toimub riiklike reformikavade ettevalmistamine ja arutamine, ning esitavad ametlikke märkusi selle dokumendi kavandi kohta. Euroopa Komisjoniga peetava dialoogi seisukohalt on sotsiaalpartnerid kaasatud Euroopa Komisjoni teabekogumismissioonide ajal korraldatud kohtumistes, mis toimuvad tavaliselt iga-aastaselt novembris. 2019. a oli tähtsaimaks arenguks Tšehhi Vabariigi riigipõhise aruande lisa D vastuvõtmine, kus käsitletakse ühtekuuluvuspoliitika vahendite investeerimist perioodil 2021–2027. Selle tulemusel koostab kohalike ja regionaalsete omavalitsuste ühendus loetelu konkreetsetest investeeringutest (investeeringute liikidest), mis on vajalikud kohaliku omavalitsuse vaatenurgast kooskõlas nende soovitustega ja ühtekuuluvuspoliitika tulevikueesmärkidega (2021+).

Soolise võrdõiguslikkuse probleemiga seoses on liikmesriigile esitatud üks riigipõhine soovitus (edendada väikelastega naiste tööhõivet, sh taskukohaste lapsehoiuasutuste loomise kaudu). Tööhõive sooline erinevus on ELi keskmisest (12,1% 2017. aastal) kõrgem, olles 15,2% juures (langenud võrreldes 2008. a 18,8%ga). Osalise tööajaga töötajate sooline ebavõrdsus on ELi keskmisest (23%) madalam, olles 8% juures. Sooline palgaerinevus

on ELi keskmisest (16,2%) kõrgem, olles 22% juures. Tööhõive määraga seotud „emaduse eest karistamine“ on märkimisväärne ning Tšehhi Vabariik on lastehoiuvõimaluste kättesaadavuse ja nendele juurdepääsu poolest ELi keskmisest kehvem.

Eesti

Eestis toimub sotsiaalpartneritega konsulteerimine ja kaasamine töörühmade kaudu, kus käsitletakse erinevaid seaduseelnõusid ja arengukavasid. Kuid sotsiaalpartnerid leiavad, et selline kaasatus on formaalne, kuna kõik protsessid toimuvad eraldi, ja ei anna täielikku vaadet reformidest, ning erinevad tegevused on jaotatud erinevate institutsioonide vahel. Õigupoolest leiavad sotsiaalpartnerid, et nad pole kindlad, kas neid on kaasatud tegevustesse, mis on seotud riiklikes reformikavades sätestatud eesmärkidega. Nende väitel on nende organisatsioonid liiga väiksed ja nende suutlikkus osaleda kõigis asjaomastes arengutes piiratud. Ideaalis sooviksid nad näha sobiva platvormi loomist, mis võimaldaks arutelu ja läbirääkimisi erinevate reformide üle, samuti selleks, et saada aru, millised muutused ja algatused on vajalikud ning, kuidas need üksteist mõjutavad.

Piirkondliku seminari jaoks korraldatud intervjuudest saadi teada, et kohalike ja regionaalsete omavalitsuste sotsiaalpartnerid on kaasatud keskvalitsusega riiklikesse protsessidesse pidevalt. Sellega seoses arutatakse Euroopa poolaasta protsessi (ühel või teisel viisil) erinevates töörühmades ja kontekstides, kuid pole eraldi kohtumist, kus arutada kohalike omavalitsuste kaasatust Euroopa poolaasta protsessis. Kohalikud omavalitsused pole Eestis ametlikult kaasatud ning nende ja ministeeriumite esindajate vahel pole toimunud ametlikku arutelu Euroopa poolaasta teemadel. Sellele vastupidiselt on tipptaseme sotsiaalpartnerite kaasatus Euroopa poolaasta protsessis hea. Kohalike ja regionaalsete sotsiaalpartnerite kaasatus on piiratum, sest nemad on üldiselt esindatud oma keskliitude poolt (eriti ametiühingute puhul).

Soolise võrdõiguslikkuse probleemiga seoses on Eestile esitatud üks riigipõhine soovitus (võtta meetmeid soolise palgaerinevuse vähendamiseks, sh palkade läbipaistvuse suurendamise kaudu). Tööhõive sooline erinevus on ELi keskmisest (11,5% 2017. aastal) madalam, olles 8% juures (langenud võrreldes 2008. a 9%ga). Osalise tööajaga töötajate sooline ebavõrdsus on ELi keskmisest (23%) madalam, olles 7% juures. Sooline palgaerinevus on ELi keskmisest (16,2%) kõrgem, olles 25% juures (üks kõrgemaid ELi liikmesriikide hulgas). Tööhõive määraga seotud „emaduse eest karistamine“ on märkimisväärne ning Eesti on lastehoiuvõimaluste kättesaadavuse ja nendele juurdepääsu poolest ELi keskmisest kehvem.

Läti

Lätis näevad õigusaktid ette sotsiaalpartnerite kaasamise majandus- ja sotsiaalpoliitika reformide ning teiste oluliste reformide väljatöötamisse ja rakendamisse. Euroopa poolaasta protsessiga seoses annavad nad oma panuse üldise kolmepoolse sotsiaaldialoog organisatsiooni ning vastavalt vajadusele korraldatud kolmepoolsete kohtumiste kaudu. Nii sotsiaalpartnerid kui ka riigiasutused tunnistavad, et konsultatsiooniks ei jää endiselt piisavalt aega. Otsene kaasatus Euroopa poolaasta protsessis on piiratud arutelule praktiliselt valmis riikliku reformikava üle, mistõttu märgiti, et peamisteks kaasatuse suurendamise takistusteks on ebapiisav aeg aruteluks ja sisemise suutlikkusega seotud probleemid.

Piirkondliku seminari jaoks korraldatud intervjuudest saadi teada ka seda, et sotsiaalpartnerite arvates on nende kaasatus Euroopa poolaasta protsessis tähendusrikas ning sellega antakse oma panus riiklike reformikavade väljatöötamisse, riigipõhiste soovituste arutamisse ning suurel määral nende rakendamisse. Koostööks kasutatakse otseseid läbirääkimisi keskvalitsusega, kus sotsiaalpartnerid esitavad konkreetsete arutatud aspektide kohta oma arvamusi. Intervjueeritavad tõid välja ka suutlikkusega seotud probleemid sotsiaalpartnerite organisatsioonides, mis tähendab väikeriigi kontekstis seda, et organisatsioonidel on suure hulga poliitikadokumentide läbitöötamiseks liiga vähe töötajaid. Euroopa poolaastaga seotud vestlused Euroopa Komisjoniga toimuvad regulaarselt ning sotsiaalpartneritega peetakse nõu iga-aastaselt toimuvate Euroopa Komisjoni teabekogumismissioonide raames ning ürituste raames, mis korraldatakse Euroopa poolaasta tulemuste esitlemiseks ja arutamiseks riigis ning muudes kanalites (nt õppelähetused Brüsselisse).

Soolise võrdõiguslikkuse probleemiga seoses pole Lätile esitatud ühtki riigipõhist soovitust. Tööhõive sooline erinevus on ELi keskmisest (11,5% 2017. aastal) madalam, olles 6% juures (langenud võrreldes 2008. a 19%ga). Osalise tööajaga töötajate sooline ebavõrdsus on ELi keskmisest (23%) madalam, olles 6% juures. Sooline palgaerinevus on ELi keskmisest (16,2%) veidi kõrgem, olles 17% juures. Tööhõive määraga seotud „emaduse eest karistamine“ pole märkimisväärne ning Läti on lastehoiuvõimaluste kättesaadavuse ja nendele juurdepääsu poolest ELi keskmisest parem.

Leedu

Leedus on sotsiaalpartnerite kaasatus küllaltki formaalne. Kuna sotsiaalpartnerid on kolmepoolses nõukogus juba kõiki riiklikus reformikavas sisalduvaid reforme (või riigipõhiseid soovitusi rakendavaid reforme) arutanud, saavad nad muuta kaudselt praktiliselt kõiki reforme, mida riigis kavandatakse. Leedus pole eraldi süsteemi teabevahetuseks riikliku reformikava väljatöötamise protsessi ajal. Sellest hoolimata tuleks märkida, et sotsiaalpartnerite vaated ja seisukohad on riiklikes reformikavades mingil määral kajastatud, sest uue sotsiaalse mudeliga seotud suurte reformide üle toimus aktiivne arutelu sotsiaalpartneritega kolmepoolses nõukogus (TCLR) perioodil 2016–2017. 2017. a Leedu riikliku reformikava koostas ja kiitis heaks valitsus üksinda, pärast seda, kui riiklike reformikavade koostamist muudeti 2016. a. Selle institutsioonilise muudatuse järel pole sotsiaalpartnereid enam otseselt ei teavitata ega nendega konsulteerita riiklike reformikavade koostamise ajal, kuid nad osalevad kõigis protsessides (kaudselt) läbi arutelude, mis toimuvad kolmepoolses nõukogus.

Lisaks saadi piirkondliku seminari jaoks korraldatud intervjuudest teada, et sotsiaalpartnerid on kaasatud Euroopa poolaasta protsessi kaudselt läbi selliste käimasolevate reformide arutamise, mis on hõlmatud ka Euroopa poolaasta raamistikus. Siseriiklik õiguslik raamistik on selles osas kasulik, sest selles on sätestatud, et omavalitsused ja kohalike omavalitsuste ühendused peavad olema kaasatud kõigisse protsessidesse/reformidesse, mis on seotud kohaliku tasandiga. Näiteks Leedu kohalike omavalitsuste ühendus esitab oma seisukohad ja märkused kõigi selliste juriidiliste dokumentide kavandite kohta, mis on seotud omavalitsuste kohustuste ja funktsioonidega. Euroopa poolaastaga seotud vestlused Euroopa Komisjoniga toimuvad regulaarselt ning sotsiaalpartneritega peetakse nõu iga-aastaselt toimuvate Euroopa Komisjoni teabekogumismissioonide raames ning ürituste raames, mis korraldatakse Euroopa poolaasta tulemuste esitlemiseks ja arutamiseks riigis ning muudes kanalites (nt õppelähetused Brüsselisse).

Soolise võrdõiguslikkuse probleemiga seoses pole Leedule esitatud ühtki riigipõhist soovitust. Tööhõive sooline erinevus on ELi keskmisest (11,5% 2017. aastal) madalam, olles 3% juures, millega ollakse ELi liikmesriikide hulgas parimal kohal (langenud võrreldes 2008. a 7%ga). Osalise tööajaga töötajate sooline ebavõrdsus on ELi keskmisest (23%) madalam, olles 4% juures. Sooline palgaerinevus on ELi keskmisest (16,2%) madalam, olles 14% juures. Tööhõive määraga seotud „emaduse eest karistamine“ pole märkimisväärne ning Leedu on lastehoiuvõimaluste kättesaadavuse ja nendele juurdepääsu poolest ELi keskmisest parem.

Kohalike ja regionaalsete ametiasutuste kaasatus Euroopa poolaasta protsessis

Kohalikel ja regionaalsetel ametiasutustel on Euroopa poolaasta protsessis oma roll. 2017. a mais võttis Regioonide Komitee vastu käitumisjuhendi kohalike ja regionaalsete ametiasutuste kaasamiseks Euroopa poolaasta protsessi.[51] Regioonide Komitee on selle taustal hinnanud kohalike ja regionaalsete omavalitsuste kaasatust Euroopa poolaasta protsessis[52]. On oluline märkida, et see aruanne põhineb sellel, kuidas on seda rolli kirjeldatud riiklikes reformikavades, mitte kohalike ja regionaalsete omavalitsuste esindajate seas läbi viidud

[51] Saadaval kõigis Euroopa Liidu keeltes, https://portal.cor.europa.eu/europe2020/news/Pages/code_of_conduct_econ.aspx

[52] Saadaval aadressil https://cor.europa.eu/en/engage/studies/Documents/NRP2018/NRP2018.pdf Metoodika eesmärk on hinnata käitumisjuhendi erinevate elementide olemasolu riiklikul tasandil – nt, kas riiklikud reformikavad kajastavad territoriaalseid erinevusi ja probleeme ning erinevate poliitikameetmete mõju territoriaalsel tasandil; kuidas on kohalikud ja regionaalsed omavalitsused kaasatud riiklike reformikavade ettevalmistamisse, rakendamisse ja hindamisse; milline on kohalike ja regionaalsete omavalitsuste institutsiooniline suutlikkus, partnerlus, mitmetasandilise valitsemise mudelid.

küsitlusel, millega uuritaks nende arvamust oma kaasatuse laadi ja kvaliteedi kohta. Nendes aruannetes on Tšehhi Vabariigi, Eesti, Läti ning Leedu kohalike ja regionaalsete omavalitsustega seoses leitud järgmist.

- Kohalikud ja regionaalsed omavalitsused on kaasatud mingil määral riiklike reformikavade väljatöötamisse Leedus ja Lätis (detailsemalt on seda kirjeldatud riiklikes reformikavades). Leedus viidatakse sellele kohalike ja regionaalsete omavalitsuste rollile ainult üldistavalt ja möödaminnes. Lätis on aga kohalike ja regionaalsete omavalitsustele rollile viidatud konkreetselt. Kuid Tšehhi Vabariigi ja Eesti riiklikes reformikavades pole viidatud üldse kohalike ja regionaalsete omavalitsuste rollile nende koostamises.
- Tšehhi Vabariigi, Eesti ja Läti (kuid mitte Leedu) riiklikes reformikavades viidatakse kohalike ja regionaalsete omavalitsuste rollile riiklike reformikavade rakendamisel, kuid riiklikes reformikavades kirjeldatud rollid erinevad riikide lõikes oluliselt:
    - Tšehhi Vabariik: sotsiaalne kaasatus, elamud, kliimameetmed, energiatõhusus, transport;
    - Eesti: haridus (väljalangemise vältimine – „Noortegarantii tugisüsteem“, „Noorte tugila“ programm), tööhõive, haldus, tervishoid, sotsiaalne kaasatus (erivajadustega inimesed, sotsiaalhoolekande teenused), lastehoiuvõimalused, transport ja transporditaristu, ruumiline planeerimine / regionaalareng, energiatõhusus, keskkonnahoid, avaliku sektori reform;
    - Läti: haridus (töökohal toimuva väljaõppe ulatuse suurendamine), haldus, rahanduspoliitika, VKEde/ettevõtluse toetamine, transport ja transporditaristu.

Mõned näiteid riiklike reformikavade prioriteetide rakendamisega seotud tüüpilise praktika kohta leidub ka riikliku reformikava lisas, mis demonstreerib kohalike ja regionaalsete omavalitsuste mõningast seotust kogu Euroopa poolaasta protsessiga.

Järeldused ning ettepanekud aruteludeks ja parandusteks

Sotsiaalpartnerite kaasatus Euroopa poolaasta protsessis on üldiselt piirkondlikul seminaril käsitletud riikides erinev. Üldiselt jäävad õhku mitmesugused küsimused selles osas, mil määral mõjutavad sotsiaalpartnerid lõplikke otsuseid. Oluline oleks välja selgitada, mis osas ja kuidas saaks sellist mõjuvõimu tulevikus parandada. Viimastel aastatel on huvi otsesema osalemise vastu suurenenud ja on tehtud pingutusi aktiivsema dialoogi saavutamiseks Euroopa poolaasta teemadel Euroopa poolaasta eest vastutava spetsialistiga ja tipptaseme sotsiaalpartneritega.

Arvatakse, et suurem kaasatust nõuab märkimisväärselt aega ning teadmisi ja ka muutusi olemasolevates menetlustes. Suutlikkuse arendamine ja suurendamine oleks selles vallas oluliseks panuseks. Samuti ka struktureeritum ja avatum lähenemine liikmesriikide valitsustelt kohalike ja regionaalsete omavalitsuste sotsiaalpartnerite kaasamisele Euroopa poolaasta protsessi. Meetmed kohalike ja regionaalsete omavalitsuste sotsiaalpartnerite kaasatuse suurendamiseks saavad olla struktureeritumad ja toimivamad. Üldiselt soovivad sotsiaalpartnerid olla aktiivsemalt kaasatud ja suurendada oma võimalusi Euroopa poolaasta tulemuste sisuliseks mõjutamiseks. Veel üks parandamise aspekt on tagada, et kohalike ja regionaalse tasandi sidusrühmadele, kellel peaks olema Euroopa poolaasta protsessi kohta rohkem teavet, jõuab Euroopa poolaasta kohta rohkem teavet. Protsess võiks saada riiklikul tasandil rohkem kajastatust ja arutamist. Seega on mehhanismide ja kaasamismenetluste puhul ruumi nii arenguks kui ka hilisemaks viimistlemiseks.

Üldiselt on hiljutised riigipõhised soovitused olnud kohalike ja regionaalsete omavalitsuste valdkonnale märkimisväärse tähtsusega. Samal ajal eksisteerib mitmeid olulisi probleeme (nt täiendavad meetmed regionaalsete erinevuste vähendamiseks), mille lisamine Euroopa poolaasta aruteludesse oleks sotsiaalpartnerite arvates oluline.

Viited

Alcidi, Cinzia ja Gros, Daniel (2017) „How to strengthen the European Semester?“ Euroopa Poliitikauuringute Keskuse uurimisaruanne nr 2017/15, detsember 2017. http://aei.pitt.edu/92802/

Bekker, S. (2015) „European Socioeconomic Governance in Action: Coordinating Social Policies in the third European Semester“, Euroopa sotsiaalse olukorra vaatluskeskus uurimustöö nr 19, Brüssel: Euroopa sotsiaalse olukorra vaatluskeskus.

Euroopa Nõukogu, kohalike omavalitsuste kolleegium, „Adequate financial resources for local authorities“, CPL (27)LÕPLIK, oktoober 2014 https://rm.coe.int/1680718ef4

Euroopa Kohalike ja Regionaalsete Omavalitsuste Nõukogu, uurimus „Consultation procedures within European States“, 2007 http://www.ccre.org/img/uploads/piecesjointe/filename/procedure_consultation_en.pdf

Euroopa Kohalike ja Regionaalsete Omavalitsuste Nõukogu, „Local and Regional Government in Europe: Structures and Competences“, 2016 http://www.ccre.org/docs/Local_and_Regional_Government_in_Europe.EN.pdf

Riigipõhised riiklikud reformikavad 2017 (sisaldab lõike sidusrühmade kaasatuse / institutsiooniliste aspektide kohta): https://ec.europa.eu/info/2017-european-semester-national-reform-programmes-and-stability-convergence-programmes_en#austria

Deroose, S. and Griesse, J. (2014) „Implementing economic reforms–are EU Member States responding to European Semester recommendations?“ Majandus- ja rahandusküsimuste peadirektoraadi majanduskokkuvõte, 37. number, oktoober.

Darvas ja Leandro (2015) „The limitations of policy coordination in the Euro area under the European Semester“, http://bruegel.org/wp-content/uploads/2015/11/pc_2015_194.pdf

Darvas, Zsolt ja Erkki Vihriälä (2013) „Does the European Semester deliver the right policy advice?“ Policy Contribution 2013/12, Bruegel

De la Porte, C. ja Heins, E. (2015) „A new era of European Integration? Governance of labour market and social policy since the sovereign debt crisis“, Comparative European Politics 13(1): 8–28. doi: 10.1057/cep.2014.39

Tööhõivekomitee (2014) „Social Partner Cooperation with EMCO: Working Methods“, Brüssel.

Tööhõivekomitee (2016) „Review of the social partner involvement in the European semester process.“

Eurofound (2016), „Role of the European social partners in the European Semester“, Dublin

Euroopa Komisjon, „Guidance on the content and format of the National Reform Programmes“, peadirektoraat, 2013 https://www.welfare.ie/en/downloads/IE%20NRP%20guidance%20doc.pdf

Euroopa Komisjon, „Self-rule Index for Local Authorities“, põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraat, 2015 http://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/studies/2015/self-rule-index-for-local-authorities-release-1-0

Euroopa Komisjon (2013), „Strengthening the social dimension of Economic and Monetary Union“, COM(2013) 690

Euroopa Liidu Regioonide Komitee (2017), „Improving the European Semester by involving local and regional authorities: Overview of good practices“, Brüssel

Euroopa Liidu Regioonide Komitee (2017), „The Involvement of the local and regional authorities in the European Semester: analysis of the 2017 National Reform Programmes“

Euroopa Liidu Regioonide Komitee (2017), „Territorial analysis of the Country Specific Recommendations“

Euroopa Parlament (2012) „An Assessment of the European Semester (2012)“ http://bruegel.org/wp-content/uploads/imported/publications/PE_475_121_An_Assessment_of_the_European_Semester_UPDATE__PUBLISH_.pdf

Euroopa poolaasta liit, https://semesteralliance.net/

Euroopa Ametiühingute Konföderatsioon, BusinessEurope, Euroopa Riigiosalusega Ettevõtete Keskus, Euroopa väike- ja keskmiste ettevõtete keskliit (2013), „Social partner involvement in European Economic Governance, Declaration of the European social partners“, Brüssel

Euroopa Ametiühingute Konföderatsioon (2015) „Trade Union Involvement in the Economic Semester at European and national level“, Brüssel.

Euroopa Ametiühingute Instituut (2016, 2017) „The country-specific recommendations (CSRs) in the social field. An overview and comparison Update including the CSRs 2017-2018“,

http://www.etui.org/Publications2/Background-analysis/The-country-specific-recommendations-CSRs-in-the-social-field.-An-overview-and-comparison.-Update-including-the-CSRs-2017-2018

Euroopa sotsiaalvõrgustik, Euroopa poolaasta võrdlusrühm http://www.esn-eu.org/news/694/index.html

Daniel Gros ja Cinzia Alcidi, Euroopa Poliitikauuringute Keskuse eriaruanne, „Economic Policy Coordination in the Euro Area under the European Semester“, nr 123 / detsember 2015, https://www.ceps.eu/system/files/SR%20No%20123%20Economic%20Policy%20Coordination%20under%20European%20Semester_0.pdf

Hallerberg, M., Marzinotto, M.B. ja Wolff, G.B. (2018) „Explaining the evolving role of national parliaments under the European Semester“, Journal of European Public Policy, 2018, 2. number

Hayward, W., Lara Montero, A., Merchán Paúles, L. (2018), „Bringing together Europe with local communities: social services priorities for the European Semester 2018“, Euroopa sotsiaalvõrgustik, Brighton, 2017.

Maricut ja Puetter (2018) „Deciding on the European Semester: the European Council, the Council and the enduring asymmetry between economic and social policy issues“, Journal of European Public Policy, 2018, 2. number

Peña-Casas R., Sabato S., Lisi V. ja Agostini C. (2015) „The European Semester and Modernisation of Public Administration“, Euroopa sotsiaalse olukorra vaatluskeskuse uurimistööde sari, uurimus nr 12, Brüssel, Euroopa sotsiaalse olukorra vaatluskeskus.

Sabato, S. ja Vanhercke, B. ning Spasova, S. (2017), „Listened to, but not heard? Social partners' multilevel involvement in the European Semester“, Euroopa sotsiaalse olukorra vaatluskeskuse uurimistööde sari, uurimistöö nr 35, Brüssel, Euroopa sotsiaalse olukorra vaatluskeskus, märts, 46 p.

Sabato S. ja Vanhercke B. (2014) „About the Baby and the Bath Water: Assessing the European Platform Against Poverty“, töödokument 2014. 09, Brüssel, Euroopa Ametiühingute Instituut

Vanhercke B. ja Zeitlin J. ning Zwinkels A. (2015) „Further Socializing the European Semester: Moving Forward for a ‘Social Triple A?“, aruanne, mis koostati Euroopa Liidu Nõukogu eesistujariigi Luksemburgi jaoks, Brüssel, Euroopa sotsiaalse olukorra vaatluskeskus.

Verdun ja Zeitlin (2018) „The European Semester as a new architecture of EU socioeconomic governance in theory and practice“, Journal of European Public Policy, köide 25, number 2, 2018

Zeitlin J. ja Vanhercke B. (2014) „Socializing the European Semester? Economic governance and social policy coordination in Europe 2020“, Stockholm, Euroopa poliitikauuringute instituut Rootsis

Euroopa Kohalike ja Regionaalsete Omavalitsuste Nõukogu ja Euroopa avaliku sektori töötajate ametiühingu ühisprojekt „Euroopa poolaasta lokaliseerimine“ otsib uusi võimalusi, kuidas luua uusi või tugevdada olemasolevaid kanaleid, mis võimaldavad kaasata sotsiaalpartnereid Euroopa poolaasta iga-aastasesse protsessi.

Käesoleva projekti üldine eesmärk on tugevdada Euroopa Liidu ja riikliku tasandi kohalike ja regionaalsete omavalitsuste sotsiaalpartnerite rolli Euroopa poolaasta otsustamisprotsessis ning suurendada nende kaasatust arutelusse, mis puudutab Euroopa poolaasta erinevaid töövilju – aasta majanduskasvu analüüs, riigipõhised aruanded, riiklikud reformikavad ja riigipõhised soovitused – et saavutada ühtlasem rakendamine eri liikmesriikides, kuid arvestada samas eri riikide tavade ja iseärasustega.

Seda projekti toetab rahaliselt Euroopa Komisjon ning tööhõive, sotsiaalküsimuste ja sotsiaalse kaasatuse peadirektoraat, konkursivoor VP/2017/001.
www.ccre.org / www.epsu.org

Leonardo Ebner
Poliitikaametnik –
tööhõive ja avalikud teenused

square de Meeûs 1, 1000 Brussels
+ 32 2 213 86 96
leonardo.ebner@ccre-cemr.org
www.ccre.org

European Commission