



**EUROOPAN UNIONIN
NEUVOSTO**

**Bryssel, 8. maaliskuuta 2011 (10.03)
(OR. en)**

7396/11

**SOC 209
ECOFIN 112
EDUC 44
CO EUR-PREP 7**

SAATE

Lähetäjä:	Neuvosto (työllisyys, sosiaalipolitiikka, terveys ja kuluttaja-asiat)
Vastaanottaja:	Eurooppa-neuvosto
Ed. asiak. nro:	6914/11 SOC 160 ECOFIN 87 EDUC 37 + COR 1
Kom:n asiak. nro:	18066/10 ADD 3 ECOFIN 866 COMPET 443 SOC 858 ENV 878 EDUC 235 RECH 426 ENER 372
Asia:	Yhteinen työllisyysraportti

Valtuuskunnille toimitetaan ohessa yhteinen työllisyysraportti, jonka neuvosto (työllisyys, sosiaalipolitiikka, terveys ja kuluttaja-asiat) hyväksyi istunnossaan 7. maaliskuuta 2011. Neuvosto päätti toimittaa raportin edelleen Eurooppa-neuvostolle sen 24. maaliskuuta 2011 pidettävään kokoukseen.

SEUT 148 artiklan 1 kohdan mukaan Eurooppa-neuvosto arvioi vuosittain työllisyystilannetta unionissa tämän neuvoston ja komission yhteisen raportin perusteella.

YHTEINEN TYÖLLISYYSRAPORTTI

Pääasialliset viestit

Vaikka EU:n työmarkkinat ovatkin vakautumassa, kriisin vaikutukset tuntuvat edelleen ja työttömyys on yksi EU:n kansalaisten keskeisimmistä huolenaiheista. Kriisi on myös paljastanut Euroopan työmarkkinoiden rakenteellisia ongelmia, joihin on puututtava kiireesti. Eurooppa 2020 -strategian tavoitteiden mukaisesti rakenneuudistukset talouden vakauttamiseksi ja talouskasvun käynnistämiseksi uudelleen ovat ensisijaisen tärkeitä olosuhteiden luomiseksi työllisyyden parantamiselle, erityisesti uusien vakituisten työpaikkojen luomiselle. Pikainen paluu kasvuun ja hyvin suunniteltuihin työllisyys- ja koulutuspolitiikkoihin on myös ensisijaisen tärkeää köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen vähentämisen kannalta. Työllisyyskomitean tarkasteltua ehdotuksia kansallisiksi uudistusohjelmiksi ja työllisyyden suuntaviivojen mukaisesti on näin ollen korostettava seuraavaa:

- **Naisten ja miesten työmarkkinoille osallistumisen lisääminen ja sosiaalisen syrjäytymisen vähentäminen on edelleen neuvoston ensisijaisena tavoitteena ja kaikkien jäsenvaltioiden haasteena.** Aktivointitoimenpiteiden tehostamistarve käy ilmi vuonna 2011 todennäköisesti korkealla pysyvistä työttömyyslukuista, jotka sisältävät suuren määrän työttömyyskorvausta ja sosiaaliavustusta saavia erityisesti nuorten, tilapäisten työntekijöiden, matalan osaamistason omaavien, laillisten maahanmuuttajien ja etnisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden kuten romanien joukossa. Myös pitkäaikaistyöttömyys lisääntyy kaikissa väestöryhmissä. Henkilökohtainen avustaminen työpaikan löytämisessä, erityisesti eniten apua tarvitsevien kohdalla, tai työmarkkinoilla etenemisessä on ensisijaisen tärkeää työvoimapalvelujen kannalta, joiden on toimittava muiden laitosten rinnalla ja yhdessä työnantajien kanssa.

- **Työpaikkojen luomista tukevat toimenpiteet ovat välttämättömiä työttömien määrän kasvuriskin välttämiseksi.** Poliitikot suotuisamman liiketoimintaympäristön luomiseksi ja lisäarvoa tuovien ja kestävien vihreämpien talouksien kehittämiseksi ovat keskeisiä uusien työpaikkojen luomisen kannalta. Muiden kuin palkkaan liittyvien työvoimakustannusten kohdennettua ja rajoitettua alentamista olisi harkittava tapana edistää työntekijöiden palkkaamista, erityisesti heikoimmassa asemassa olevien joukosta.
- **Työnteon tekeminen houkuttelevaksi on edelleen erittäin tärkeää työttömyys- ja kannustinloukkujen välttämiseksi.** Vero- ja etuusjärjestelmien olisi oltava kasvua ja työllisyyttä edistäviä, ja verotusta olisi tarvittaessa siirrettävä työn verottamisesta kohti kielteisiä vaikutuksia omaavaa toimintaa (esim. ympäristöä vahingoittava toiminta) sekä suosittava uusien työntekijöiden ja talouden toisten tulonsaajien, useimmiten naisten, palkkaamista (yhdistettynä sukupuolten välisten palkkaerojen poistamiseen tähtääviin politiikkoihin). Tehokkaampien työssäkäyville suunnattujen etuuksien käyttämistä olisi laajennettava esimerkiksi verohyvitysten muodossa. Yksi kysymys, joka jäsenvaltioiden on selvitettävä, ovat kuitenkin tulonlähteet sosiaalietuuksien rahoittamiseksi, jos tai kun verotusta siirretään pois työn verottamisesta, jotta voidaan edelleen tarjota oikea-aikaiset ja tehokkaat sosiaaliset turvaverkot.
- **Työmarkkinoiden segmentoitumisen vähentäminen on yhä keskeisempi haaste, josta kriisi teki entistä kiireellisemmän ja johon on puututtava asianmukaisesti myös elpymisen aikana.** Talouden supistuminen vaikutti ensimmäiseksi tilapäisiin työntekijöihin ja erityisesti nuoriin. Paremman tasapainon varmistaminen turvallisuuden ja jouston välillä on olennaisen tärkeää työmarkkinoiden toiminnan parantamiseksi sekä uusien ja parempien työpaikkojen luomiseksi, muun muassa joustavien ja luotettavien sopimusjärjestelyjen, työttömyyskorvausjärjestelyjen suunnittelun, aktiivisten työvoimapolitiikkojen ja elinikäisen oppimisen avulla.

- **Koulutus voi parantaa työllisyysnäkyviä** nuorten kohdalla, joiden on poikkeuksellisen vaikea päästä työmarkkinoille, niiden työntekijöiden kohdalla, joiden on ajanmukaistettava ammattitaitoaan tai hankittava uusia taitoja, sekä niiden työttömien kohdalla, joiden on uudelleen koulutettava pysyäkseen valmiina siirtymään työmarkkinoille. Koulutuksen olisi kuitenkin vastattava paremmin työmarkkinoiden tarpeisiin ja sen olisi sisällettävä räätälöityjä oppimisväyliä, joihin sisältyy yleisiä ja käytännön harjoittelua sisältäviä opetusjaksoja, laadukasta oppisopimuskoulutusta ja harjoittelupaikkoja, jotta koulutus olisi tulossuuntautuneempaa ja helpottaisi siirtymistä koulutuksesta työelämään. Ammattitaidon tason parantamisen kannustimilla on varmistettava tiedon parempi avoimuus ja sekä virallisen että non-formaalien koulutuksen tunnustaminen yhdessä tehokkaiden rahoitusvirtojen kanssa, jotka on kohdistettu erityisesti heikosti koulutettuihin.
- **Työmarkkinauudistuksilla olisi pyrittävä nostamaan työllisyystasoa ja edistämään sosiaalisen suojelun järjestelmien kestävyyttä** auttamalla vähentämään niiden henkilöiden lukumäärää, jotka ovat keskipitkällä aikavälillä vaarassa joutua köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen piiriin. Julkisen talouden tervehdyttämispöytäselityksissä ja sosiaalisen suojelun järjestelmien uudistamisessa olisi samalla tähdättävä myös niiden kestävyteen ja riittävyyteen. Tässä yhteydessä jäsenvaltioiden olisi pyrittävä yhdistämään vaikuttavuus, tehokkuus ja oikeudenmukaisuus. Haavoittuvimmassa asemassa olevia tulisi suojella, jotta he eivät joutuisi kantamaan suurinta taakkaa vakauttamistoimien tuloksista.
- **Työvuosien maksimointi ja muiden kuin vapaaehtoisten urakatkojen vaikutusten minimointi on myös erittäin tärkeää tulevien eläkkeiden riittävyyden ja eläkejärjestelmien rahoituksen pitkän aikavälin kestävyden varmistamiseksi.** Tämä merkitsee työllisyysasteen, tosiasiallisen eläkeiän ja eläketurvan nostamista. Tähän sisältyy varhaiseläkepolkujen tiukentaminen ja tapojen löytäminen eläkeoikeuksien mukauttamiseksi odotettavissa olevan eliniän nousuun ja tarvittaessa muiden kuin vapaaehtoisten urakatkojen hyvittäminen.

- **Syrjäytyneimpien auttamiseksi ja sosiaalimenojen tuloksellisuuden parantamiseksi tarvitaan aktiivisia osallistamisstrategioita, joissa yhdistyvät toimeentulotuki, pääsy työmarkkinoille ja terveys- ja sosiaalipalvelujen piiriin.** Tämä merkitsee sosiaaliavustuksen kytkemistä aktivointitoimiin ja mahdollistaviin palveluihin pääsyyn sekä sosiaalisten turvaverkkojen kattavuuden ja riittävyyden parantamista tarvittaessa. Korkeatasoisten sosiaalipalvelujen kestävän rahoituksen varmistaminen on myös keskeistä.
- **Toimintapolitiikka kriisiin vastaamiseksi on monitahoista, ja työmarkkinaosapuolilla on siinä tärkeä rooli asiaankuuluvilla aloilla.** Asiaankuuluvilla aloilla on erityisesti tarpeen kehittää palkanmuodostusmekanismeja yhteistyössä työmarkkinaosapuolten kanssa niin, että ne vastaavat paremmin markkinoiden kehitystä. Näin voidaan varmistaa, että palkat heijastavat asianmukaisesti työn tuottavuutta keskipitkällä aikavälillä. Olisi tarkasteltava kansallisten palkkojen määräytymismekanismien ja makrotalouden epätasapainotilojen ehkäisemisen ja korjaamisen välisiä yhteyksiä.

Tässä raportissa ja erityisesti 3 kohdassa "*Tavoitteena työllisyyden lisääminen*" määritellyt painopisteet on tarkoitettu ohjenuoriksi, joita jäsenvaltiot voivat käsitellä kansallisissa uudistusohjelmissaan ja joita työllisyyskomitea käyttää perustellakseen työohjelmansa painopisteet kevään 2011 Eurooppa-neuvostolta saamiensa ohjeiden perusteella.

Ottaen huomioon työttömyysasteiden ja uudistustarpeiden kirjon jäsenvaltioissa ja kun kunkin jäsenvaltion työllisyystilannetta on tarkasteltu perusteellisesti, neuvosto ja komissio tiukentavat maakohtaista kohdentamista pyrkien selviin ja yksityiskohtaisiin, SEUT 148 artiklaan perustuviin maakohtaisiin suosituksiin, jotka on tarkoitus hyväksyä kesäkuussa 2011.

Lisäksi komission ja jäsenvaltioiden olisi harkittava merkittävien poliittisten ja rahoituspäätösten sosiaalisten vaikutusten arvioimiseksi tarvittavien valmiuksiensa lisäämistä osana yleisiä vaikutustenarviointeja, SEUT 9 artiklan mukaisesti.

Tämänvuotinen yhteinen työllisyysraportti, joka perustuu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 148 artiklaan, on osa komission pakettia talouspolitiikan eurooppalaisen ohjausjakson (EU-ohjausjakso) käynnistämiseksi. Yhteinen työllisyysraportti on keskeinen tekijä taloudellisen ohjauksen vahvistamisessa. Se on ensisijaisesti tulevaisuuteen suuntaava analyysi, jolla laajennetaan vuotuisen kasvuselvitykseen sisältyviä tärkeimpiä työllisyyttä koskevia viestejä. Raportin sisältämät analyysit ja viestit perustuvat Euroopan työllisyystilanteeseen, työllisyyden suuntaviivojen täytäntöönpanoon¹ ja työllisyyskomitean suorittaman kansallisten uudistusohjelmien luonnosten maakohtaisen tarkastelun tuloksiin².

1. Työllisyystilanne vaikuttaa makrotaloudellisiin perusedellytyksiin

Kohentunut mutta yhä hauras työmarkkinatilanne,

EU:n työmarkkinatilanne on edelleen vakiintunut tietylle tasolle, ja joissakin jäsenvaltioissa on nähtävissä merkkejä elpymisestä. Työllisyyden heikentyminen EU:ssa näyttää pysähtyneen vuoden 2010 toisella vuosineljänneksellä, kun työllisyys koheni 0,2 prosenttia ensimmäistä kertaa lähes kahteen vuoteen. Työllisten määrä, 221,3 miljoonaa ihmistä³, oli kuitenkin tuolloin 5,6 miljoonaa ihmistä vähemmän kuin vuoden 2008 toisen vuosineljänneksen huippukaudella. Tämä heijastaa markkinoiden huomattavaa taantumista tuotantoteollisuuden ja rakentamisen aloilla. Niin ikään 20–64-vuotiaiden työntekijöiden työllisyys pysyi 208,4 miljoonassa, mikä vastaa 68,8 prosentin työllisyysastetta⁴.

¹ Neuvoston päätös 2010/707/EU, annettu 21 päivänä lokakuuta 2010, jäsenvaltioiden työllisyyspolitiikan suuntaviivoista, EUVL L 308, 24.11.2010, s. 46.

² Bryssel, 23. ja 24. marraskuuta 2010

³ Kansallisen tilinpitäjärjestelmän tiedot.

⁴ Euroopan yhteisön työvoimatutkimuksen (LFS) tiedot.

Nykyinen 9,6 prosentin työttömyysaste on pysynyt muuttumattomana helmikuusta 2010, ja se on pitkälti vakiintunut. Työttöminä on nyt 23,1 miljoonaa henkilöä. Pitkäaikaistyöttömyys lisääntyy kaikissa väestöryhmissä, vaikkakin eri laajuudessa. Pitkäaikaistyöttömistä lähes viisi miljoonaa ihmistä oli työttöminä 6–11 kuukautta. Kriisi on lisännyt heikosti koulutettujen ja EU:n ulkopuolelta tulleiden maahanmuuttajien työttömyysriskiä. Nuorisotyöttömyys, 5,4 miljoonaa työtöntä, on lisääntynyt lähes 1,4 miljoonalla verrattuna kevään 2008 mataliin lukemiin (lisäystä on lähes 35 prosenttia). Marraskuussa 2010 nuorten työttömyysaste nousi EU:ssa 21 prosenttiin, joka on sen korkein taso kriisin alkamisen jälkeen, ja pysyi vakaana joulukuussa 2010. Nousua on joulukuuhun 2009 verrattuna 0,5 prosenttiyksikköä ja maaliskuuhun 2008 verrattuna 6,3 prosenttiyksikköä.

Työttömyyden edelleen kasvaessa työttömyyskorvausta saavien määrä lisääntyi kesäkuun 2009 ja kesäkuun 2010 välisenä aikana useimmissa jäsenvaltioissa. Myös (maksuihin perustumattomista) sosiaaliavustusjärjestelmistä tuettavien henkilöiden määrä lisääntyi huomattavasti useimmissa jäsenvaltioissa, ja joissakin jäsenvaltioissa tällaisilla järjestelmillä onnistuttiin lievittämään suurinta osaa kriisin sosiaalisista seurauksista. Työkyvyttömyyseläkejärjestelmiin ei havaittu kohdistuvan voimakkaita paineita, kun taas varhaiseläkejärjestelmistä eläkettä saavien määrä lisääntyi muutamissa maissa.

johon liittyy lyhyen aikavälin epäsuhtia

Viime aikoina työvoiman kysyntä on osoittanut suhteellista kasvua: avoimet työpaikat, työvoiman kysyntä verkossa ja vuokratyövoimaa tarjoavien yritysten toiminta ovat lisääntyneet vuosi sitten todetuista luvuista.

Tarjonnan ja kysynnän epäsuhta on kuitenkin kasvava huolenaihe. Viimeisen vuoden aikana on ollut havaittavissa sekä työttömyysasteen että avoimien työpaikkojen määrän kasvua. Tämä saattaisi viitata siihen, että työnhakijoiden taitojen ja avoinna oleviin työpaikkoihin vaadittavien taitojen välillä on ristiriita. Asiaa on seurattava huolellisesti seuraavien vuosineljännesten aikana sen selvittämiseksi, onko viime vuoden aikana havaittu lisäys pelkästään tilapäinen vai onko ongelma vaarassa kehittyä rakenteelliseksi. Itse asiassa nopeammin elpyvät alat eivät ole niitä, joilta lakkautettiin eniten työpaikkoja kriisin puhjetessa. Todennäköisesti tämä heijastaa vaadittavien taitojen ja alakohtaisten tarpeiden muuttumista kriisin aikana.

huoli kilpailukyvästä

Suurin osa jäsenvaltioista vastasi talouskriisiin käyttämällä lyhytkestoista työtä koskevia järjestelyjä, joiden avulla yritykset pystyvät selviytymään tuotannon vähenemisestä ilman välitöntä tarvetta irtisanoa henkilöstöä. Kyseisten järjestelyjen varjopuolena on työvoiman hamstraus ja siitä seuraava työntekijää kohti lasketun tuottavuuden väheneminen. Aiempia työvoiman hamstraukseen johtaneita laskusuhdanteita seurasi tavanomaisesti kasvukausi, joka ei synnyttänyt työpaikkoja, koska tuotannon lisääntyminen saatiin katettua pikemminkin tuottavuuden ja työajan palautumisella kuin uusilla työpaikoilla. Työn tuottavuuden kasvu oli negatiivista koko vuoden 2008 puolivälin ja vuoden 2009 ensimmäisen vuosineljänneksen välisellä kaudella, mutta sen jälkeen se on ollut positiivista, vuosittain noin kaksi prosenttia.

Talouskriisin myötä jäsenvaltioille tuli yhä tärkeämmäksi pitää työvoiman kysyntä kilpailukykyisenä ja tukea sitä vähentämällä työvoiman kokonaiskustannuksia. Tiedot viittaavat siihen, että palkat ovat mukautuneet varsin hyvin koko euroalueella vallitsevaan matalan kysynnän suhdanteeseen, joskin pitkäkestoiset työehtosopimukset ovat viivästyttäneet mukautumista. Neuvotellut palkat euroalueella nousivat vuoden 2008 kolmannella vuosineljänneksellä 3,5 prosenttia vuotta kohti mutta vuoden 2010 toisella vuosineljänneksellä vain 2,1 prosenttia vuotta kohti.

Todellisten yksikkökustannusten kasvu nousi EU:ssa jyrkästi vuoden 2008 kolmannelta vuosineljännekseltä vuoden 2009 puoliväliin, mutta laski tämän jälkeen yhtä nopeasti. Vuoden 2010 toisella vuosineljänneksellä lukema oli -2 prosentin vuositasolla, mikä viittaa siihen, että yksikkökustannusten ei pitäisi uhata koko EU:n kilpailukykyä. Joissakin maissa työntekijäkohtaisten työvoiman kokonaiskustannusten vähentäminen edelleen saattaa kuitenkin olla tarpeen EU:n ulkoisen kilpailukyväyn palauttamiseksi kriisiä edeltäneelle tasolle.

ja tarve työn verotusta ja sosiaaliturvamaksuja koskeviin toimiin

Jäsenvaltiot ovat myös yrittäneet vähentää muita kuin palkkaan liittyviä työvoimakustannuksia, joita kuvataan verokiilalla¹. Monissa jäsenvaltioissa sosiaaliturvamaksujen alentaminen työvoiman kysynnän lisäämiseksi tehtiin kriisin aikana tyypillisesti riippuvaiseksi työpaikkojen nettokasvusta eli rajattiin lähinnä uusiin rekrytointeihin. Jotkin maat päättivät myös useimmiten luonteeltaan pysyvistä yleisistä leikkauksista työnantajan sosiaaliturvamaksuihin. Muiden kuin palkkaan liittyvien työvoimakustannusten leikkaukset suunnattiin laajalti vaikeimmin työllistettäviin ryhmiin, kuten vähäisen ammattitaidon omaaviin, nuorisotyöttömiin, pitkäaikaistyöttömiin ja iäkkäämpiin työntekijöihin.

2. Kasvua edistävien uudistusten painopistealueiden määrittäminen

Sovittujen päätavoitteiden saavuttamiseksi työllisyyden, koulutuksen ja sosiaalisen osallisuuden alalla on toteutettava laaja kirjo yhdennettyjä toimia joustavampien, turvallisempien ja osallistavampien työmarkkinoiden luomiseksi. **Joustoturvapoliitikat** ovat paras väline tähän tarkoitukseen. Joustoturvan neljää osatekijää (joustavat ja luotettavat sopimusjärjestelyt, aktiivinen työmarkkinapolitiikka, elinikäinen oppiminen ja modernit sosiaaliturvajärjestelmät) on kuitenkin vahvistettava, jotta voidaan varmistaa, että maat **keskittyvät kustannustehokkaimpiin uudistuksiin** ja tarjoavat samalla paremman jouston ja turvan².

Tämä tarkoittaa ennen kaikkea jäsenvaltioiden työmarkkinoiden asianmukaista toimintaa haittaavien institutionaalisten esteiden poistamista. Näillä pullonkauloilla voi olla vakavia kielteisiä vaikutuksia työllisyyden kasvuun ja työmarkkinatilanteeseen, ja jossakin määrin ne voivat myös estää sosiaalista osallisuutta ja köyhyden vähentämistä. Seuraava analyysi perustuu politiikanaloihin, jotka työllisyyskomitea ja sosiaalisen suojelun komitea ovat määrittäneet ratkaiseviksi suuntaviivojen täytäntöönpanon valvonnassa.

¹ Verokiila = (työnantajan sosiaaliturvamaksut + työntekijän sosiaaliturvamaksut + työnantajamaksut + tulovero) / työvoiman kokonaiskustannukset.

² KOM (2010) 682, "Uuden osaamisen ja työllisyyden ohjelma".

2.1. Täystyöllisyyden saavuttaminen

Täystyöllisyyden saavuttaminen edellyttää **työllisyyden suuntaviivassa 7** esitettyjen yhdenmukaistettujen toimien täytäntöönpanoa.

Työmarkkinoille osallistuminen

Iäkkäämpien (55–64-vuotiaiden) työntekijöiden työllisyysaste on matala, ainoastaan 46,4 prosenttia. Tämä johtuu työmarkkinoiden ja työpaikkojen ikääntymisen hallintaa koskevista käytännöistä, mutta osittain se on myös seurausta varhais- ja/tai työkyvyttömyyseläkejärjestelmien eri muodoista. Iäkkäämpien ihmisten huonosti toimivat työmarkkinat (työnantajien kiinnostus on heikkoa, osaamisen täydentämistä tapahtuu vähän, työnhaussa ei ole saatavilla apua, hakijoille suositellaan varhaiseläke-etuuksia eikä heidän paluutaan tueta tai irtisanomisen jälkeistä uudelleen koulutusta tarjota riittävästi) voivat johtaa **varhaiseen poistumiseen työmarkkinoilta**. Lisäksi joissakin maissa maksujen, työsuhteen keston ja eläkeoikeuksien arvon välinen yhteys on rajallinen tai se ei ole riittävän selkeä.

On selvä, että tarpeen edistää naisten suurempaa osallistumista työmarkkinoilla. Naisten kokonaistyöllisyysaste Euroopassa on edelleen vain 62,4 prosenttia (20–64-vuotiaista). **Talouden toisen tulonsaajan epäasianmukainen verokohtelu** (naimisissa olevien naisten korkeampi efektiivinen verotus verrattuna yksineläviin tulonsaajiin) nähdään joissakin maissa esteenä naisten jatkuvalle osallistumiselle tai paluulle työmarkkinoille. Joissakin jäsenvaltioissa naisten työmarkkinoille paluuta estävät mahdollisesti yhteisverotuksen piirteistä johtuva **korkea efektiivinen marginaaliveroaste** ja tarveharkintaisten tai tuloperusteisten etujen (kuten lapsilisät ja asumistuet) asteittainen poistaminen yhdistettynä siihen, ettei työssäkäyville suunnattuja etuuksia ole käytettävissä.

Liian harva nuori pääsee työmarkkinoille. **Nuorten** onnistunutta **siirtymistä työelämään** haittaa se, ettei tarjolla ole uravalinnanohjausta, taitojen kohentamismahdollisuuksia, laadukasta oppisopimuskoulutusta ja harjoittelupaikkoja yhdistäviä räätälöityjä oppimispolkuja¹. Selkeiden tietojen puute uusista työmarkkinoille tulijoista saa työnantajat epäröimään avoimia tehtäviä täytettäessä, koska tulokkaan taidot ja tuottavuus eivät välttämättä ole etukäteen selvillä, eikä tiedetä, täyttävätkö tulijat työn vaatimukset. Monissa jäsenvaltioissa on varmistettava tehokkaammin, että nuoret pystyvät asianmukaisesti vastaamaan työmarkkinoiden vaatimuksiin.

Työmarkkinoiden toiminta ja segmentoituminen

Monilla työmarkkinoilla **työsuhdeturvalainsäädännön** suhteellisen **tason** suuret erot edistävät jakoa hyvin turvattuihin vakituisiin työntekijöihin ja vähemmän turvattuihin epätyypillisillä, useimmiten määräaikaisilla, sopimuksilla palkattuihin työntekijöihin. Kriisin vaikutus on nostanut tämän kysymyksen korostetusti esiin: tilapäisissä työsuhteissa olevat menettivät työpaikkansa melkein neljä kertaa useammin kuin vakituiseissa työsuhteissa olevat. Tilapäiset työsuhteet voivat helpottaa siirtymistä työttömyydestä työmarkkinoille, mutta työmarkkinoilla etenemisen edistämiseen on kiinnitettävä enemmän huomiota. Tilapäiset työsuhteet eivät useinkaan perustu vapaaehtoisuuteen ja ovat osoittautuneet haitallisiksi vakituisempien työsuhteiden, kokonaistuottavuuden sekä yksilön parempien ura- ja ansiomahdollisuuksien kannalta - erityisesti nuorten osalta.

Samanaikaisesti monissa jäsenvaltioissa työmarkkinoilla tapahtuva siirtyminen on riittämätöntä tai heikkoa, ja työmarkkinoille on leimallista jäykkyys ja suhteellisen vähäinen vaihtuvuus kysynnän muutosten kohtaamisessa. Tämä johtuu paitsi epäasianmukaisesta työsuhdeturvalainsäädännöstä myös **työ(aika)järjestelyjen jäykkyydestä** eli riittämättömästä sisäisestä joustavuudesta. Nämä tekijät vaikuttavat taloudelliseen toimintaan suoraan ja kielteisesti, koska ne estävät työvoiman tehokasta jakautumista.

¹ KOM(2010) 477, "Nuoret liikkeellä".

Työvoiman maantieteellisen liikkuvuuden esteet voivat nekin haitata työmarkkinoiden asianmukaista toimintaa. Eläkeoikeuksien ja muiden sosiaaliturvaan liittyvien oikeuksien siirtämistä koskevat rajoitukset vähentävät mahdollisuutta työvoiman tehokkaaseen (uudelleen)jakautumiseen, samoin kuin asumis- ja liikennerajoitteet hankaloittavat avoimien työpaikkojen perässä muuttamista tai niihin suuntautuvaa työpaikkaliikennettä.

Eri jäsenvaltioissa esiintyy myös paljon **pimeää työtä**, jolloin huomattava määrä työvoimasta ei ole rekisteröitynyt. Tämä johtuu olemassa olevien sääntöjen toimeenpanon puutteesta ja siitä, että veroetuuksia koskevat järjestelmät eivät ole kannustavia. Tuloksena on keinotekoisena matala työllisyysaste tai työtuntien määrä sekä kaksinkertaiset tai rinnakkaiset työmarkkinat, joilla osaan ihmisistä sovelletaan hyvin heikkoja normeja ja ehtoja, mikä puolestaan vähentää tuottavuutta ja verotuloja sekä lisää syrjäytymisriskiä.

Vuoropuheluun ja luottamukseen perustuvat laadukkaat työmarkkinaosapuolten suhteet auttavat löytämään ratkaisuja segmentoitumisen vähentämiseksi ja työmarkkinoiden toimimiseksi asianmukaisesti. **Työmarkkinaosapuolten vuoropuhelu** on kriisin aikana osoittautunut tehokkaaksi. Säästötoimista päätettäessä yhteisymmärryksen syntyminen on tärkeää, koska ainoastaan jakamalla ponnistukset oikeudenmukaiseksi katsotulla tavalla taataan uudistusten onnistuminen sosiaalinen hyväksyttävyys. Työmarkkinajärjestöjen toimintakapasiteetti ja työmarkkinasuhteiden laatu kuitenkin vaihtelevat. Riippumattomien, yhteisiin analyyseihin ja työmarkkinaosapuolten neuvotteluihin perustuvien neuvotteluratkaisujen koko potentiaalia on näin ollen vielä kehitettävä useissa jäsenvaltioissa.

Työpaikkojen luominen

Monet jäsenvaltiot ovat vastanneet kriisiin laskemalla tilapäisesti **muuta kuin palkkaan liittyviä työvoimakustannuksia**. Uudet pysyvät leikkaukset edistävät työllisyyttä erityisesti, kun ne kohdistetaan vähäisen ammattitaidon omaaviin henkilöihin ja niihin maihin, joissa viimeksi mainitut muodostavat suuren työvoimapotentiaalin. Tasapuolinen verotus voidaan saavuttaa siirtämällä verotusta työn sijasta energiaan ja/tai omaisuuteen. Monissa jäsenvaltioissa käydään jo keskustelua nykyisestä työvoiman ja muiden resurssien verottamisesta.

Kriisin jälkeiset työmarkkinat ovat muutoksessa, ja monet jäsenvaltiot ovat kiinnostuneita luomaan suurta lisäarvoa tuottavia ja kestäviä **vihreämpiä talouksia**. Ne ovat keskeisiä uusien työpaikkojen luomisessa ja ilmasto-/energiatavoitteiden täyttämässä. Samaan aikaan on tarpeen tukea työvoiman mukautuvuutta. Vielä ei ole täysin aikaansaatu sellaisia politiikkojen yhteisvaikutuksia, joilla varmistetaan politiikkojen keskinäinen vahvistuminen ja turvataan sekä talous, ympäristö että työllisyys. Alat, jotka kärsivät eniten työpaikkojen katoamisesta (kaasu, sähkö, hiili, öljy), ovat vahvasti miesvaltaisia. Vaikka jotkin näiden alojen työpaikat poistuvat työmarkkinoilta, toiset vaativat uusia taitoja, mikä aiheuttaa työpaikkojen jakautumista uudelleen saman alan sisällä ja muilla aloilla. Uusia taitoja tarvitaan myös hoito- ja hoiva-alalla, kuten terveydenhuollossa, joilla kysyntä kasvaa ja joita vaivaa akuutti ja kasvava työvoimapula ikääntyvässä yhteiskunnassa.

Itsenäinen ammatinharjoittaminen ja yrittäjyys on jäsenvaltioissa vähäistä, ja alle puolet tällaisista yrityksistä kestää yli kolme vuotta. Itsenäisen ammatinharjoittamisen nettohyötyjä ei nähdä riittävän paljon muita vaihtoehtoja suurempina, jotta parhaimmat ja etevimmät yksilöt kokisivat sen houkuttelevana uravaihtoehtona. Itsenäiselle ammatinharjoittamiselle on edelleen olemassa esteitä, ja talous- ja työmarkkinapoliittisten aloitteiden yhdistäminen yrittäjyyttä suosivan ympäristön luomiseksi on edelleen liian rajallista.

Aktiivinen työmarkkinapolitiikka

Monista jäsenvaltioista puuttuvat aktiiviset hyvin **kohdennetut** työmarkkinapoliittiset toimet pitkäaikaistyöttömille ja muita heikommassa asemassa oleville ryhmille. Joissakin jäsenvaltioissa aktiivisten työmarkkinapoliittisten toimien vaikutukset ovat heikkoja, sillä tarjolla on suhteellisen paljon avoimia työpaikkoja samanaikaisesti, kun maa kärsii suuresta pitkäaikaistyöttömyydestä. Osittain tämä johtuu työmarkkinapolitiikan hallintaan osallistuvien hallinnon tasojen heikosta yhteistyöstä, kun vastuu jakautuu usealle alueelliselle tasolle. Toisissa tapauksissa syy liittyy **julkisten työvoimapalveluiden rajallisiin** mahdollisuuksiin selvittää lisääntyneen asiakastulvan takia käsiteltävien tapausten suuremmasta määrästä.

Julkiset työvoimapalvelut joutuvat samanaikaisesti vastaamaan useisiin haasteisiin: i) budjettileikkaukset ja supistukset, ii) vajaukset useilla tahoilla, kuten pätevien työvoimaneuvojien ja henkilöstökoulutuksen puute, ja iii) aktiivisen työmarkkinapolitiikan menojen huono suunnittelu painopisteiden ja kohdentamisen osalta. Julkisten työvoimapalveluiden liiketoiminta- ja palvelumallia ei vielä ole nykyaikaistettu riittävästi sen varmistamiseksi, että tukea on tarjolla kaikille sitä tarvitseville.

Sukupuolten tasa-arvo sekä työn ja yksityiselämän yhteensovittaminen

Naisten **joutuminen osa-aikatyöhön tahtomattaan** on edelleen joidenkin jäsenvaltioiden ongelma, joka on seurausta riittämättömistä lastenhoitopalvelusta työaikana tai koulun jälkeen samoin kuin lapsille ja muille huollettaville suunnattujen palvelujen puutteesta. Lisäksi vanhuksista ja vammaisista huolehtiminen on väestön ikääntyessä muodostumassa merkittäväksi ongelmaksi sekä yhteiskunnalle että naisille. Joissakin jäsenvaltioissa **naisten palaamista työmarkkinoille** estävät myös työmarkkinoiden kielteinen suhtautuminen urakatkoihin ja epätasaisesti jakautunut vanhempien vastuu. Joissakin maissa pitkäkköt (etuksilla rahoitetut) vanhempainlomat saattavat asiaankuuluvissa yhteyksissä olla vaarassa muodostua esteeksi urakehitykselle, ja ne muodostavat julkista talousarviota kuormittavan vakavan verotaakan ja haittaavat tuottavuutta taitojen heikentymisen myötä.

Sosiaaliturvajärjestelmät

Pitkäaikainen ja rakenteellinen työttömyys on nyt kriisin jälkeen pakottava ongelma monissa jäsenvaltioissa. Työttömyysetuusjärjestelmien ja muiden etuusjärjestelmien olisi tarjottava oikeanlaiset kannustimet työntekoon etuusriippuvuuden välttämiseksi, mutta samalla niiden olisi taattava kipeästi kaivattu toimeentulotuki ja tarvittaessa mukautuvuus suhdannekiertoon. Monista jäsenvaltioista puuttuu soveltuva järjestelmä sääntöjen noudattamatta jättämistä koskevien väliaikaisten ja osittaisten sanktioiden määräämiseksi sellaisille edunsaajille, joilla on valmiudet työntekoon. Joistakin jäsenvaltioista puuttuvat lisäksi sekä käytännöt sellaisten ihmisten tunnistamiseksi, joilla ei ole työskentelyvalmiuksia, että tällaisiin ihmisiin kohdennettavat soveltuvat politiikat.

Palkanmuodostus ja työvoimakustannukset

Palkat on mukautettava tavalla, joka tasapainottaa työvoiman kysyntää ja tarjontaa, varmistaa työvoiman tehokkaan käytön ja tarjoaa oikeasuhtaista korvausta työpanoksen lisäarvoon nähden. Näin ollen on ratkaisevan tärkeää, että keskipitkällä aikavälillä **reaalipalkat kasvavat työn tuottavuuden mukaisesti** kaikissa ammattiryhmissä ja kaikessa taloudellisessa toiminnassa.

Makrotaloudellisesta näkökulmasta palkkakehitys on myös tärkeässä asemassa sisäisen ja ulkoisen epätasapainon korjaamisessa. Erityisesti jossakin euroalueen maissa tämänhetkisen mittavan kumuloituneen vaihtotaseen alijäämän kestäväan korjaamiseen ja työttömien määrästä johtuvien kustannusten kattamiseen tarvitaan kehitystä, jossa nimellisiä työvoimakustannuksia käytetään **hintakilpailukyvyyn** riittävään **mukauttamiseen** keskipitkällä aikavälillä. Tässä suhteessa nimellisten työvoimakustannusten kehitys muissa euroalueen maissa on relevantti vertailuarvo.

Tätä taustaa vasten useille jäsenvaltioille on osoittautumassa haasteelliseksi löytää työehtosopimuksissa oikea tasapaino sen välillä, että joustavuutta tarvitaan työmarkkinoiden mukauttamiseksi muuttuviin olosuhteisiin ja että sopimuksissa määritetään palkkataso kannustamaan ja suojelemaan työn arvon kohottamiseksi tarvittavia investointeja.

2.2. Ammattitaitoinen ja koulutettu työvoima

Vahva inhimillinen pääoma on kestävä kasvun, työllisyyden ja kansainvälisen kilpailukyvyyn avaintekijä. Vuoteen 2020 mennessä 85 prosentissa työpaikoista edellytetään korkean tason tai keskitason ammattitaitoa, kun taas vähäistä ammattitaitoa edellyttävien työpaikkojen osuus laskee 15 prosenttiin. Tästä syystä on välttämätöntä, että jäsenvaltiot jatkavat koulutusjärjestelmiensä uudistamista ja huolehtivat siitä, että niiden kansalaiset hankkivat paremmat, työmarkkinoiden tarpeita paremmin vastaavat taidot sekä avaintaidot. Tämä on yhdenmukainen suuntaviivojen 8 ja 9 sekä eurooppalaisen koulutusyhteistyön strategisten puitteiden (ET 2020)¹ mukaista.

¹ Neuvoston päätelmät, 12.5.2009 (2009/C 119/02).

Puutteet koulutuksen laadussa haittaavat siirtymisiä työmarkkinoilla, koska monilta – ikään ja koulutustasoon katsomatta – puuttuu markkinoilla **tarvittava taito-** ja **osaamiskokonaisuus**. **Koulutusjärjestelmät** eivät selviydy haasteesta tarjota työntekijöille ja -hakijoille tarvittavat perustaidot ja laaja-alaiset avaintaidot. Tämä kieli siitä, etteivät työmarkkinaosapuolet ja julkiset työvoimapaalvelut tee riittävästi yhteistyötä opetussuunnitelmia laadittaessa.

On mahdollista kehittää uusia toimenpiteitä ja välineitä ammatillisessa osaamisessa tulevaisuudessa esiintyvien puutteiden ja tarpeiden ennakoimiseksi ja niihin valmistautumiseksi jäsenvaltioissa, alueetasolla ja alakohtaisesti (esim. osaamisen tarve-ennusteet, työnantajille suunnatut kyselyt, alakohtaiset selvitykset ja korkealaatuisten tilastotietojen tuottaminen). Olennaista on sekä se tapa, jolla nämä toimet toteutetaan, että se, miten niiden tulokset toimitetaan keskeisille toimijoille, kuten uraohjauspalveluille, tilastotoimistoille, valtiosta riippumattomille järjestöille ja alakohtaisille elimille, ja miten niitä hyödynnetään opetussuunnitelmien tekemisessä.

Myös aikuisten osallistuminen **elinikäiseen oppimiseen** on usein liian vähäistä. Tämä johtuu pääasiassa siitä, että yrityksille ei ole tarjolla kannustimia työntekijöidensä kouluttamiseen, työntekijöiden osallistumista koulutukseen ei tueta riittävästi ja määrättyjen ryhmien tarpeisiin sopivaa koulutusta ei ole tarjolla.

Lisäksi monimutkaiset rahoitusrakenteet ja kouluttajien kirjavuus vaikeuttavat johdonmukaisten strategioiden noudattamista julkisten samoin kuin yrityksille ja yksityishenkilöille tarkoitettujen koulutustoimien koordinoinnissa ja sääntelyssä. Vastuun hajanaisuus, rahoituksen päällekkäisyys ja todellisen johtamisen puuttuminen heikentävät järjestelmän hallintaa. Ongelmana on varsinkin se, etteivät mahdollisuudet elinikäiseen oppimiseen ole tasa-arvoiset. Työnantajat vastaavat isosta osasta täydennyskoulutusta, joten vakituisilla työntekijöillä on paremmat mahdollisuudet osallistua elinikäiseen oppimiseen kuin tilapäisillä työntekijöillä tai työttömällä. Lisäksi vähäisen ammattitaidon omaavat aikuiset osallistuvat viisi kertaa vähemmän aikuiskoulutukseen kuin hyvän ammattitaidon omaavat. Tarjolla ei ole oppijoiden houkuttelemiseen riittävän kehittyneitä, joustavampia oppimispolkuja, esimerkiksi epävirallisen oppimisen tunnustusmuotoja, eikä **kohdennettuja toimia**, kuten työpaikkakoulutusta tai yritysten ja sosiaalialan organisaatioiden kanssa solmittavia kumppanuuksia, joiden kohderyhmiä ovat vähäisen ammattitaidon omaavat, työttömät aikuiset, maahanmuuttajat, etniset vähemmistöt ja vammaiset. Erityisistä tukitoimenpiteistä olisi hyötyä myös taantuvien alojen työntekijöille.

Perustaitotason ja avaintaitojen parantaminen puuttumalla koulupudokkuuteen

Koulupudokkuus on monitahoinen ilmiö, johon liittyy mitä erilaisimpia sosioekonomisia, koulutuksellisia ja yksilöllisiä tekijöitä. Monet jäsenvaltiot pyrkivät torjumaan sitä panostamalla koulutustarjonnan laadun parantamiseen muun muassa **innovatiivisin oppimis- ja opetusmenetelmin** sekä kohdentamalla tukitoimet riskiryhmissä oleviin oppilaisiin. Joissakin maissa on lisäksi suunnitteilla rakenteellisia muutoksia, joiden tavoitteena on tehdä oppimispoluista joustavampia sekä tarjota oppimisen ja työnteon yhdistäviä ohjelmia.

Tällaisten toimenpiteiden vaikutukset jäävät kuitenkin usein vaatimattomiksi, koska niitä ei aina täydennetä varhaiseen puuttumiseen perustuvalla politiikalla esimerkiksi parantamalla esiasteen koulutukseen pääsyä, eikä kompensoivilla toimenpiteillä, joilla helpotettaisiin koulupudokkaiden paluuta koulunpenkille. Jäsenmailla ei ole useinkaan **kokonaisvaltaisia**, muihin asiaankuuluviin politiikanaloihin yhteensovitettuja **lähestymistapoja**, joilla ne puuttuisivat kaikkiin moninkertaisesti toisiinsa liittyviin tekijöihin.

Yhä useampien on hankittava korkein mahdollinen koulutustaso

Monissa jäsenvaltioissa korkeakoulutukseen ei investoida riittävästi tai investointeja on karsittu ankaralla kädellä talouskriisin takia. **Korkeakoulujärjestelmien modernisointia** on vauhditettava mukaan luettuina yksilölliset opetusohjelmat, käytännönläheiset ja tulosuuntautuneet oppimismuodot sekä parempi hallinto ja rahoitus. Haasteena ovat edelleen korkea-asteen oppilaitoksille suunnatut kannustimet yhteistyön tekemiseen yritysten ja muiden koulutusalan ulkopuolisten toimijoiden kanssa, sekä **korkeakoulujen avaaminen** aliedustetuille ryhmille yhteiskunnan tarpeita mukaillen.

Myös **ammattikoulutuksen** kaikissa portaissa on merkittäviä puutteita laadussa ja houkuttelevuudessa.

2.3. Osallistava kasvu: Köyhyyden ja syrjäytymisen torjunta

Työmarkkinoilta syrjäytyminen, kehnot työolot sekä puutteelliset mahdollisuudet pysyä ja edetä segmentoiduilla työmarkkinoilla ovat keskeisiä köyhyyttä määrittäviä tekijöitä. Seuraavassa käsitellään **työllisyyden suuntaviivassa 10** vahvistettuja poliittisia painopisteitä.

Köyhyyden torjuminen luomalla osallistavat työmarkkinat

Työpaikka on paras suoja köyhyyttä vastaan. Työttömien osuus on 10 prosenttia ja työelämän ulkopuolella olevien, muiden kuin eläkkeellä olevien aikuisten osuus 21 prosenttia siitä väestöryhmästä, joka on vaarassa joutua köyhyysloukkuun tai syrjäytyä (suurin riski on työttömillä: 58 prosenttia verrattuna työllisten 13,5 prosenttiin). Työssäkävien osuus siitä väestöryhmästä, joka on vaarassa joutua köyhyysloukkuun tai syrjäytyä, on EU:ssa kuitenkin 24 prosenttia. Siksi on tärkeää, että työmarkkinapolitiikoilla pyritään varmistamaan työssäkävien asianmukaiset palkat. Tämä edellyttää, että puututaan työmarkkinoiden segmentoitumiseen, matalaan osaamistasoon ja tarvittaessa matalapalkkaisuuteen ja alityöllisyyteen (mukaan lukien ei-vapaaehtoinen osa-aikatyö) sekä helpotetaan yksinhuoltajien ja talouden toisen tulonsaajan työmarkkinoille pääsyä.

Köyhyyden torjuminen tekemällä sosiaaliturvajärjestelmistä riittäviä ja kestäviä sekä tarjoamalla korkealaatuisia palveluja

Useimmat jäsenvaltiot katsovat, että vakauttamistoimenpiteillä on vaikutusta sosiaaliturvajärjestelmiin. Esimerkiksi etuuksien ehtojen kiristäminen, keston lyhentäminen, määrän vähentäminen ja indeksointisääntöjen muuttaminen voivat vaikuttaa järjestelmien riittävyteen. Vapautukset sosiaalivakuutuksesta ja muista sosiaaliturvamaksuista voivat heikentää järjestelmien rahoituksen kestävyyttä, kun taas toimenpiteet sosiaalivakuutuksen käytön laajentamiseksi voisivat auttaa. Vallitsevassa tilanteessa sosiaalimenojen tuloksellisuutta voidaan parantaa tehostamalla täytäntöönpanoa (esim. yksinkertaistamalla sääntöjä, vähentämällä hallintokuluja, käyttämällä tulosindikaattoreita sekä puuttamalla petoksiin ja virheisiin), mutta lisäksi tarvitaan laajempia strategioita tuloksellisuuden ja tehokkuuden parantamiseksi kaikilla sosiaalisen suojelun aloilla muun muassa asettamalla enemmän painoa ehkäisytoimiin, palvelujen integroituun tarjontaan ja toimien laadun parantamiseen.

Aktiivisiin osallistamisstrategioihin panostaminen

Heikko taloudellinen tilanne ja korkea työttömyys luovat pitkäkestoisen syrjäytymisen riskejä, jotka vaikuttavat työvoiman työllistyvyyteen ja osaamiseen ja heikentävät väestöryhmien henkistä ja fyysistä hyvinvointia. Heikot **turvaverkot** ja haavoittuvimmassa asemassa oleville tarkoitettujen aktivointitoimien puuttuminen ovat omiaan lisäämään pysyvää yhteiskunnasta ja työmarkkinoilta syrjäytymistä. Turvaverkkoja ja aktivointitoimia on tarvittaessa vahvistettava parantamalla niiden kattavuutta ja riittävyttä.

Pitkäkestoisen syrjäytymisen ehkäisemiseksi ja sosiaalimenojen tuloksellisuuden parantamiseksi tarvitaan aktiivisia osallistamisstrategioita, joissa yhdistyvät toimeentulotuki, työmarkkinoille pääsy ja sosiaalipalvelut. Tähän päästään esimerkiksi kytkemällä sosiaalituki aktivointitoimiin ja pääsyyn mahdollistaviin ja yksilöityihin palveluihin.

Julkisen talouden vakautustoimet ja julkisen rahoituksen puute ovat omiaan heikentämään niiden sosiaalipalvelujen rahoitusta ja laatua, joita tarvitaan työvoiman työllistyvyyden tukemiseen sekä pahiten syrjäytyneiden kestävään yhteiskuntaan sopeuttamiseen ja työmarkkinoille paluuseen. Monissa jäsenvaltioissa **sosiaalipalvelujen** kestävästä rahoituksesta ja **toimien laadusta** huolehtiminen aiheuttaa ongelmia.

Monissa jäsenvaltioissa tarvitaan kohdennettumia toimia määrättyjen ryhmien (nuorten, vammaisten, maahanmuuttajien) tukemiseen tai ylivelkaantuneisuuden, kodittomuuden ja asuntomarkkinoilta syrjäytymisen ehkäisemiseen ja ratkaisemiseen. Osa maista aikoo edistää **sosiaalisia innovaatioita**, suosia julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksia ja hyödyntää yhteisötalouden tarjoamia mahdollisuuksia.

Vanhempien työllistymismahdollisuuksia parantamalla voidaan torjua köyhyyden siirtymistä seuraavalle sukupolvelle

Köyhyys- tai syrjäytymisriski koskee uhkaa 25:tä miljoonaa lasta. Lapsiköyhyyden torjuntapolitiikkojen täytäntöönpanovaiheissa ja tuloksissa on edelleen suuria eroja.

Köyhyyden ja puutteen kokeminen varhaisina vuosina vaikuttaa lasten hyvinvointiin, ja sillä voi olla pitkäkestoisia haittavaikutuksia heidän koulumenestykseensä ja tulevaisuuden näkymiinsä.

Lapsiköyhyyden torjumisen kannalta avainasemassa on vanhempien, myös yksinhuoltajien ja talouden toisen tulonsaajan, työssäkäynnin tukeminen. Tällaisten toimien on kuitenkin oltava osa laajempia lapsille ja perheille tarkoitettuja tukistrategioita, joihin kuuluvat panostus lastenhoidon laatuun (esim. laatunormit ja henkilöstön ammattimaisuus), varhaisessa vaiheessa toteutettavat toimet esimerkiksi lasten terveyden ja koulutuksen turvaamiseksi, perheiden toimeentulotuen säilyttäminen tai parantaminen kehittämällä tuen kohdentamista ja suunnittelua sekä kohdennettujen ja yleisluonteisten etujen yhdistäminen. Jotkut maat ovat kuitenkin sitä mieltä, että talouden vakauttamistoimet vaikuttavat negatiivisesti lapsille ja perheille tarkoitettuihin tärkeisiin etuuksiin (asumistuki).

Jotta 20 miljoonan ihmisen nostamisessa köyhyydestä voitaisiin edistyä talouden vakauttamiskaudella, sosiaaliturvajärjestelmien puitteissa on sovittava painopisteistä, joissa yhdistyvät tuloksellisuus ja oikeudenmukaisuus. Nyt kun elpymisestä on toiveita, aktiivisilla osallistamisstrategioilla voidaan osaltaan varmistaa, että kasvun ja työllisyyden hyödyt jakaantuvat mahdollisimman laajalti. Tärkeimpänä tavoitteena on lapsista aloittamalla katkaista sukupolvien välinen köyhyyskierre ja huolehtia siitä, että kaikilla on tasapuoliset mahdollisuudet.

Tavoitteena työllisyyden lisääminen

Useimmat jäsenvaltiot ovat siirtymässä kriisinhallinnasta rakenneuudistuksiin

Komission syksyn talousennusteen mukaan EU:n talous on edelleen haavoittuva, mutta elpyy ennakoitua nopeammin. Lisäksi näyttäisi siltä, että työmarkkinat saattavat toimia tänä vuonna jossain määrin paremmin kuin on ennakoitu. Tätä taustaa vasten on todennäköistä, että valtaosa jäsenvaltioista siirtää painopistettä suhdanteisiin perustuvasta kysynnän hallinnasta rakenneuudistuksiin.

Kuten vuotuisesta kasvuselvityksestä käy ilmi, on kiinnitettävä huomiota seuraaviin työmarkkinoiden rakenneuudistuksia koskeviin esitettyihin ensisijaisiin toimiin ja toimintapoliittisiin lähestymistapoihin, joilla annetaan jäsenvaltioille ohjeita tarkasteltaviksi niiden kansallisten uudistusohjelmien ja rakenneuudistusten suunnittelun yhteydessä kunkin kansallisten lähtökohtien ja työmarkkinaosapuolten vastuisiin liittyvien kansallisten käytäntöjen mukaisesti:

- **Alentamalla työnantajien sosiaaliturvamaksuja kohdennetusti ja väliaikaisesti** voidaan helpottaa muita heikommassa asemassa olevien ryhmien, varsinkin uusien nuorten työntekijöiden, työhön palaavien vanhempien, iäkkäämpien työttömien ja matalatuloisten työelämään siirtymistä. Kyseiset alennukset eivät kuitenkaan saisi vaarantaa sosiaaliturvajärjestelmien rahoituksen kestävyyttä.
- **Alkupalkkojen määrittämistä koskevaa joustoa olisi lisättävä.** Samalla on kuitenkin huolehdittava, että työstä maksetaan kohtuullista palkkaa ja kunnioitettava työmarkkinaosapuolten asemaa kansallisessa päätöksentekoprosessissa. Joustoon olisi myös liityttävä työssäoloaikaisten etuuksien ja koulutuksen sekä muiden työvoimapalvelujen tarjoamien aktivointitoimien parempi hyödyntäminen nykyisen korkean nuorisotyöttömyysasteen madaltamiseksi.
- Lisäksi on tarpeen kehittää **palkanmuodostusmekanismeja** yhteistyössä työmarkkinaosapuolten kanssa niin, että ne vastaavat paremmin markkinoiden kehitystä keskipitkällä aikavälillä. Näin voidaan varmistaa, että palkat heijastavat asianmukaisesti työn tuottavuutta ja että EU pysyy kilpailukykyisenä niin suhteessa muuhun maailmaan kuin EU:n ja jäsenvaltioiden sisällä.
- **Verouudistuksilla yhdistettynä palvelujen saannin parantamiseen ja työssäoloaikaisten etuuksien laajempaan käyttöön** voi olla mahdollista vähentää työttömyys- ja kannustinloukkuja merkittävästi. Varsinkin työssäoloaikaisten etuuksien ja verohyvitysten tehokkaampi hyödyntäminen yhdessä sen kanssa, että työttömät nuoret ohjataan nykyistä nopeammin koulutusohjelmiin tai oppisopimusjärjestelmiin, voi tehdä työnteosta nuorten näkökulmasta houkuttelevampaa.

Naisten työssäkäyntiä voitaisiin kannustaa tarjoamalla enemmän luontoissuorituksia ja alentamalla talouden toisen tulonsaajan efektiivistä marginaaliveroastetta. Yleisesti ottaen verojen ja etuuksien kytkeminen niin, että työttömyyskorvauksiin oikeutetut saavat esimerkiksi ansiotulosta verohyvitystä, voi houkuttaa työvoimaan kuulumattomia työelämään.

- **Sisäistä joustoa olisi lisättävä** muun muassa tekemällä mukautuksia työn organisointiin tai työaikaan, kuten työaikatileihin. Viimeisten 18 kuukauden aikana käytössä olleiden lyhennetyn työajan järjestelyjen menestys osoittaa, että kun tällainen sisäinen jousto on hyvin suunniteltua ja oikea-aikaisesti toteutettua, viranomaiset voivat ottaa tehtäväkseen sen tukemisen, koska sen avulla voidaan talouden supistuessa säästää työpaikkoja ja suojella arvokasta inhimillistä pääomaa.
- **Joustavien ja turvallisten työjärjestelyjen** (esim. joustava työaika ja etätyö) tarjoaminen vanhempainlomalta palaaville voi myös helpottaa työ- ja perhe-elämän yhdistämistä ja edistää varsinkin naisten työssäkäyntiä. **Kokopäiväisten lastenhoitopalvelujen laajentaminen** varsinkin alle 3-vuotiaiden ikäryhmässä on avainasemassa, kun vanhemmuuden kielteistä vaikutusta työllisyyteen, mikä koskee lähinnä naisia, pyritään tuntuvasti lieventämään. Lisäksi on tarpeen, että molemmat vanhemmat käyttävät tasavertaisemmin oikeuttaan vanhempainlomaan vastapainoksi sille, että suhteellisen pitkiä vanhempainlomia on mahdollisesti tarkasteltava uudelleen, kun ne vaikuttavat kielteisesti naisten työmarkkinatilanteeseen.
- **Iäkkäiden työntekijöiden työssäkäynnin lisäämiseksi** on jatkettava toimia, joilla vähennetään varhaista eläkkeelle jäämistä ja nostetaan eläkeikää. Työurien pidentämistä voitaisiin rohkaista myös kytkemällä suuremmin suoritettut maksut ja eläkeoikeudet ja toteuttamalla aktiivista ja tervettä ikääntymistä tukevia toimia.

- **Työttömyyskorvausjärjestelmien ja muiden etuusjärjestelmien uudistuksissa** olisi pyrittävä yhdistämään tuloksellisuus ja oikeudenmukaisuus. Työttömyyskorvausjärjestelmillä ja muilla työllisyyteen liittyvillä etuusjärjestelmillä olisi edelleen taattava riittävän tasoinen suoja kaikissa taloussuhdanteen vaiheissa. Tarvittaessa niiden on ehkä kuitenkin oltava riittävän joustavia, jotta etuuksia voitaisiin helposti mukauttaa suhdannevaihteluihin. Taloustaantumana aikana käyttöön otettuja työttömyysvakuutuksen väliaikaisia, laajennettuja etuuksia ja niiden kestoja olisi tarkasteltava uudelleen talouden elpymisen vakaantuessa ja avoimien työpaikkojen lisääntyessä.
- Työttömyyskorvauksia olisi tarkistettava sen varmistamiseksi, että ne kannustavat työntekoon. Korvaukset olisi suunniteltava niin, että työttömät ja eräät työelämän ulkopuolella olevat henkilöt palkitaan työelämään paluusta aikasidonnaisella tuella, ja **koulutus ja/tai työetsintä olisi asetettava** tiukemmin korvausten saamisen **ehdoiksi**. Lähtökohdaksi olisi otettava vastavuoroisen vastuun periaate: työttömyyskorvausten saantia helpotetaan samalla, kun lisätään yhteydenpitoa, tiiviimpää seuranta ja valvottua työnhakua.
- Työmarkkinoiden segmentoitumisen vähentämistä voitaisiin edistää yhtenäisillä joustoturvastrategioilla, joihin kuuluisi muun muassa **joustavien ja luotettavien sopimusjärjestelyjen yhdistelmä sekä tarvittaessa työsuhdeturvalainsäädännön mukauttaminen**.
- Vallitsevasta tiukasta finanssipoliittisesta tilanteesta huolimatta on kiinnitettävä välitöntä huomiota siihen, että **koulutusalan investoinnit ja uudistukset** säilytetään ja mahdollisuuksien mukaan niiden **tasoa ja tehokkuutta parannetaan**. On olennaista, että keskitytään tarjoamaan oppijoille ja työnantajille sopivia kannustimia osaamistason nostamiseksi. Oppimistulosten parantaminen edellyttää tiiviimpää työnantajien kanssa tehtävää yhteistyötä oppimissisältöjen kehittämiseksi ja investointeja opetuksen tason nostamiseen. On tärkeää välttyä tilanteelta, jossa iso osa nuorista ja vähäisen ammattitaidon omaavasta väestöstä ei onnistu sijoittumaan kriisinjälkeisille uudistuneille työmarkkinoille, joilla työnsaantivaatimukset ovat muuttuneet.

- Tarvitaan **integroitua aktiivisia osallistamisstrategioita** heikoimmassa asemassa olevien työllistyvyyden säilyttämiseksi ja sen varmistamiseksi, että elpymisestä koitua hyöty jakautuu laajasti. Näissä strategioissa on yhdistettävä toimeentulotuki, työmarkkinoille pääsy ja tukipalvelut. Sosiaalimenojen tuloksellisuus merkitsee sosiaalietuuksien kytkemistä aktivointitoimiin, sosiaalipalvelujen hyvää yhteistyötä työllisyyspalvelujen kanssa sekä sosiaalietuuksien kattavuuden ja riittävyyden parantamista tarvittaessa. Korkeatasoisten sosiaalipalvelujen kestävä rahoituksen varmistaminen on myös keskeistä.

.... Finanssipoliittinen liikkumavara vaikuttaa toimenpiteiden tärkeysjärjestykseen

Uudistusten vauhdittaminen samanaikaisesti julkisen talouden kauaskantoisten vakauttamistoimenpiteiden kanssa edellyttää, että uudistusten valintaan kiinnitetään erityistä huomiota. Elpymisvauhti, samoin kuin finanssipoliittisiin toimenpiteisiin käytettävissä oleva liikkumavara, **vaihtelee suuresti jäsenvaltiosta toiseen.**

Sosiaalimenot nousevat vuonna 2011 todennäköisesti 30,7 prosenttiin suhteessa BKT:hen (27,5 prosenttia suhteessa BKT:hen vuonna 2007). Tämä kokonaisluku kätkee taakseen toisistaan suuresti poikkeavat kansalliset osuudet sekä valtavat erot jäsenvaltioiden valmiuksissa vastata kasvavaan sosiaalisen suojelun kysyntään; joidenkin maiden turvaverkoissa on isoja aukkoja, jotka on kurottava umpeen. Julkisen talouden vakauttaminen edellyttää siis myös sosiaalimenojen kohdentamista tarkemmin. Lisäksi tarve vakauttaa julkinen talous sen tervehdyttämiseksi tekee entistä kiireellisemmäksi sosiaalisen suojelun järjestelmien uudistusten vauhdittamisen etenkin eläkkeiden ja terveydenhuollon osalta. Julkisen talouden tervehdyttämispöytäselityksissä ja sosiaalisen suojelun järjestelmien uudistuksissa olisi tähdättävä kestävyys ja riittävyys. Tuloksellisuuden, tehokkuuden ja tasapuolisuuden yhdistämisellä autetaan säilyttämään EU:n inhimillistä pääomaa ja hyödyntämään elpymistä täysimääräisesti.

Lisäksi on todennäköistä, että EU:hun syntyy lähitulevaisuudessakin vain kuin niukasti uusia työpaikkoja. Tämä johtuu muun muassa siitä, että työmarkkinat reagoivat yleensä viiveellä taloudellisen toiminnan muutoksiin, ja siitä, että kriisin aikana työvoimaa hamstrattiin melkoisesti ja työaikoja lyhennettiin.

Määrittäessään uudistusten tärkeysjärjestystä jäsenvaltiot tekevät valintansa mitä todennäköisimmin sen perusteella, minkä verran niillä on finanssipoliittista liikkumavaraa ja missä suhdanteessa niiden talous on.

Asianmukaisimmissa toteuttavissa toimissa on myös otettava huomioon aikataulu, jonka puitteissa toimien vaikutuksen työmarkkinatilanteeseen odotetaan näkyvän. Vaikkakin tietyn poliittisen toimen toteuttamisen kustannukset voivat vaihdella maasta riippuen, oheisesta taulukosta voi olla apua, koska siinä poliittiset painopisteet on ryhmitelty sen mukaan, minkä verran niihin tarvitaan julkisia investointeja ja onko kyseessä lyhyen vai pitkän aikavälin vaikutukseen keskittyvä poliittinen panostus. Esimerkiksi varhaiseläkejärjestelmien karsimiseen tarvitaan vähemmän julkisia investointeja ja voidaan odottaa, että vaikutukset työllisyyteen näkyvät pääasiassa pitkällä aikavälillä. Toisaalta välillisten työvoimakustannusten alentaminen edellyttää mittavampia julkisia investointeja ja vaikutukset työttömyyden vähentämiseen näkyvät lyhyemmällä aikavälillä.

Taulukko 1: Katsaus (kohdassa 3 mainittuihin) poliittisiin painopisteisiin ja lähestymistapoihin niiden edellyttämien investointien ja odotettujen vaikutusten aikataulun mukaisesti

	Työttömyyden torjumiseen välittömästi vaikuttavat toimet	Työllisyyden lisäämiseen pitkällä aikavälillä vaikuttavat toimet
Edellyttää vähäisiä julkisia investointeja	<ul style="list-style-type: none"> – otetaan uudelleen käyttöön keskinäistä vastuuta koskeva lähestymistapa – työttömyysetuusjärjestelmissä parannetaan mahdollisuuksia reagoida palkoilla tilanteen muuttumiseen – lisätään alkupalkkojen joustavuutta – tuetaan sisäistä joustoa ja työn joustavaa organisoitua 	<ul style="list-style-type: none"> – karsitaan varhaiseläkejärjestelmiä – tehostetaan eläkeiän ja eläkeoikeuksien kytköstä odotettavissa olevaan elinikään – mukautetaan työttömyysetuuksia ja muita työllisyyteen liittyviä etuuksia suhdannevaihteluihin – tarkistetaan työsuhdeturvalainsäädäntöä segmentoitumisen vähentämiseksi – tehostetaan työvoimapalvelujen, myös koulutuksen tarjoajien, välistä yhteistyötä – tehostetaan aktiivisen osallistamisen strategioita
Edellyttää mittavia julkisia investointeja	<ul style="list-style-type: none"> – tuetaan kohdennettua koulutusta – alennetaan välillisiä työvoimakustannuksia ja/tai tarjotaan työhönottotukia – vähennetään työttömyysloukkuja työssäoloaikaisilla etuuksilla 	<ul style="list-style-type: none"> – parannetaan talouden toiselle tulonsaajalle tarkoitettuja verokannustimia – parannetaan hoitopalvelujen saatavuutta – uudenaikaistetaan koulutusjärjestelmiä ja parannetaan niiden kykyä vastata työmarkkinatarpeita

Yhteinen työllisyysraportti tarjoaa perustan kevään Eurooppa-neuvostossa käytäville keskusteluille. Se voi tukea jäsenvaltioita niiden valmistellessa kansallisia uudistusohjelmiaan, joissa niiden on esiteltävä valintansa tyhjentävästi. Tarvittaessa komissio ehdottaa ja neuvosto antaa kevään Eurooppa-neuvostossa määriteltyjen suuntaviivojen ja kussakin jäsenvaltiossa tehdyn perusteellisen työllisyystilannetta ja työmarkkinoiden pullonkauloja koskevan selvityksen perusteella työllisyyttä koskevia suosituksia, joilla puututaan liian vähälle huomiolle jääneisiin osa-alueisiin.

Työllisyyspolitiikasta vastaavien on tehtävä oikeat valinnat. Ensimmäisenä tehtävänä on vähentää työttömyyttä nopeasti ja toteuttaa tehokkaita työmarkkinauudistuksia uusien ja parempien työpaikkojen luomiseksi. Uusien työpaikkojen luominen on myös keskeistä kasvun lisäämiseksi ja sosiaalisen syrjäytymisen vähentämiseksi. Tässä yhteydessä Eurooppa 2020 -strategian lippulaivahankkeet tarjoavat lisää tukea siltä osin, miten työllisyys-, innovointi-, T&K-, teollisuus- ja ympäristöpolitiikkojen välistä vuorovaikutusta voidaan entisestään vahvistaa ja luoda uusia työllistymismahdollisuuksia.