



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel, 27.01.2005
KOM(2005)13 lopullinen

KOMISSION TIEDONANTO NEUVOSTOLLE

Luonnos yhteinen työllisyysraportti 2004–2005

{SEC(2005)67}

TIIVISTELMÄ

Kyseinen luonnos yhteiseksi työllisyysraportiksi on osa niin sanottua täytäntöönpanopakettia, ja se liitetään komission vuoden 2005 kevätraporttiin Lissabonin strategian väliarviointia varten. Tämä luonnos on vastaus kevään 2004 Eurooppa-neuvostolle, joka oli pyytänyt komissiota ja neuvostoa laatimaan tiiviin yhteenvedon Euroopan työllisyyspolitiikan suuntaviivojen ja neuvoston suositusten täytäntöönpanosta vuoden 2005 kokousta varten.

Aikaisemmat työmarkkinauudistukset ovat vahvistaneet EU:n työmarkkinoiden kykyä sietää talouskasvun hidastumista. Tekijät, joiden avulla suhteellisen köyhät jäsenvaltiot ovat pyrkineet kuromaan umpeen muiden jäsenvaltioiden etumatkaa, ovat vaikuttaneet merkittävästi myös työn tuottavuuden nostamiseen kyseisissä maissa. Muutoin viime aikoina on tapahtunut vain pientä edistystä Euroopan työllisyysstrategian kolmen tavoitteen – täystyöllisyyden saavuttamisen, työn laadun ja tuottavuuden parantamisen sekä sosiaalisen yhteenkuuluvuuden ja osallisuuden vahvistamisen – suhteen.

- Kokonaistyöllisyysaste on polkenut paikallaan 63 prosentissa huolimatta siitä, että naisten ja viime aikoina myös ikääntyvien työntekijöiden työllisyysaste on noussut jatkuvasti. Lissabonin tavoitteesta eli kokonaistyöllisyysasteen nostamisesta 70 prosenttiin vuoteen 2010 mennessä tulee entistä suurempi haaste. Ikääntyvien työntekijöiden työllisyysaste, joka vuonna 2003 nousi hieman yli 40 prosenttiin, on kauimpana vuodeksi 2010 asetetusta 50 prosentin tavoitteesta. Edistys naisten vähintään 60 prosentin työllisyysasteen tavoitteen saavuttamisessa on hidastunut.
- Työn tuottavuuden kasvu on laskenut jyrkästi. Tämä kehityssuunta on käännettävä pikaisesti. Työn laadun parantaminen on edennyt vaihtelevasti. Työn laadun ja tuottavuuden synergioita ei hyödynnetä täysimääräisesti.
- Talouskasvun hidastuminen on kärjistänyt ongelmia sosiaalisen osallisuuden alalla, ja laajentuminen on tehnyt erityisesti kansallisista ja alueellisista työllisyys- ja työttömyystilanteista eri puolilla EU:ta monimutkaisempia ja monimuotoisempia.

EU:n kyky nostaa yhtäaikaaisesti työllisyyttä ja tuottavuuden kasvua riippuu uusista rakenneuudistuksista, joita toteutetaan työmarkkinoiden lisäksi palvelu-, hyödyke- ja rahoitusmarkkinoilla. Tätä rajoittavat tällä hetkellä alhainen kotimainen kysyntä ja makrotalouden mukautukset, jotka johtuvat talouden maailmanlaajuisesta epätasapainosta.

Työmarkkinoiden kannalta on ratkaisevan tärkeää lisätä työn tuottavuutta ja nostaa erityisesti ikääntyvien työntekijöiden työllisyysastetta. Tässä raportissa vahvistetaan työllisyystyöryhmän raportin päätelmät, joiden mukaan toimien on kohdistuttava neljään ensisijaiseen tavoitteeseen, jotka ovat työntekijöiden ja yritysten sopeutumiskyvyn lisääminen, entistä useampien osallistuminen työmarkkinoille ja pysyminen työmarkkinoilla, henkilöpääomaan ja elinikäiseen oppimiseen tehtävien investointien lisääminen ja

tehostaminen sekä uudistusten tehokkaan täytäntöönpanon varmistaminen parantamalla hallintotapoja.

Jäsenvaltioiden vastaukset työllisyyspolitiikan suuntaviivojen ja suositusten täytäntöönpanemiseksi on arvioitu. Tämä arviointi ei kuitenkaan pidä sisällään kyseisen sektorin yleisen strategian ja järjestelmän arviointia.

Jäsenvaltioiden poliittiset toimet työllisyyspolitiikan suuntaviivojen ja suositusten täytäntöönpanemiseksi ovat näkyvimpiä seuraavilla aloilla:

- työnteon kannattavaksi tekemiseen liittyvät taloudelliset kannustimet
- julkisten työvoimapalvelujen uudistaminen
- uusien strategioiden suunnittelu ja entisten tarkistaminen elinikäisen oppimisen alalla
- yritysten perustamisen ja kehittämisen helpottaminen.

Toimia on toteutettu merkittävästi myös seuraavilla aloilla:

- työllisyyttä tukevien palkkojen ja muiden työvoimakustannusten varmistaminen
- joustavuuden edistäminen yhdistettynä työvoimaturvaan, vaikka työmarkkinat ovatkin edelleen vaarassa jakautua
- lastenhoidon ja muiden hoitopalveluiden edistäminen naisten työvoimaosuuden nostamiseksi
- aktiivisen työmarkkinapolitiikan lujittaminen, vaikka pyrkimykset vaikuttavatkin riittämättömiltä, kun otetaan huomioon kasvava työttömyys, erityisesti nuorisotyöttömyys
- työmarkkinoilla heikommassa asemassa olevien ryhmien tilanteeseen tarttuminen

Vähäisemmässä määrin toimia on toteutettu seuraavilla aloilla:

- aktiivisen ikääntymisen strategioiden kehittäminen
- henkilöpääomaan tehtävien investointien tason, tehokkuuden ja jakautumisen parantaminen mukaan luettuina koulunkäynnin kesken jättäneiden määrän vähentäminen ja vähän koulutettujen vahvempi osallistuminen koulutukseen
- sukupuolten välisen palkkakuilun poistaminen
- pimeän työn torjuminen
- talouden rakenneuudistuksen ennakointi ja hallinta.

EU:n ensisijaisten työllisyystavoitteiden ja jäsenvaltioiden niiden täytäntöönpanoon sitoutumisen välinen kuilu on poistettava. On ratkaisevan tärkeää, että jäsenvaltioiden hallitukset ottavat EU:n tavoitteet omikseen ja vahvistavat kansalaisten uskoa tarpeeseen

muuntaa EU:n sitoumukset toiminnaksi kansallisella ja paikallisella tasolla. Uudistuskumppanuudet, kansalliset tavoitteet ja asianmukainen rahoitus ovat keskeisiä seikkoja tässä yhteydessä.

Työllisyyttä koskeville kansallisille toimintasuunnitelmille on annettava suurempi poliittinen legitimitetti, ja ne on otettava keskeiseksi osaksi päätöksentekoprosessia. Monet uudet jäsenvaltiot ovat reagoineet tähän hyvin myönteisesti. Kansallisten toimintasuunnitelmien avoimuutta ja näkyvyyttä on lisättävä edelleen keskinäisen oppimisen edistämiseksi sekä yksittäisissä jäsenvaltioissa että koko EU:n laajuisesti.

Euroopan työllisyysstrategia on avainasemassa Lissabonin strategian työllisyystavoitteiden täytäntöönpanossa. Tämä seikka on tuotava entistä näkyvämmiin esille. Väliarviointi tarjoaa tilaisuuden korostaa Euroopan työllisyysstrategian merkitystä kaikilla tasoilla, yksinkertaistaa koordinointiprosessia ja kiinnittää suurempi huomio täytäntöönpanoon.

1. YHTEISEN TYÖLLISYYSRAPORTIN 2004–2005 SISÄLTÖ

Yhteisen työllisyysraportin 2003–2004 ja työllisyystyöryhmän raportinⁱ julkaisemisen jälkeen kevään 2004 Eurooppa-neuvosto korosti, että on saatava aikaan todellista edistystä Euroopan työllisyysstrategian täytäntöönpanossa. Eurooppa-neuvosto ilmaisi aikomuksensa tarkastella tapahtunutta kehitystä ja pyysi saada asiasta tiiviin yhteenvedon vuoden 2005 kokousta varten. Lissabonin strategiaa käsittelevä korkean tason työryhmä painotti tarvetta kohdistaa huomio suositusten täytäntöönpanoon.

Syksyllä 2004 toimitetut työllisyyttä koskevat kansalliset toimintaohjelmat, jotka perustuvat työllisyyspolitiikan suuntaviivoihin ja suosituksiin, ovat tämän raportin tärkein aineisto. Euroopan unioniin 1. toukokuuta 2004 liittyneet uudet jäsenvaltiot ovat nyt esittäneet ensimmäistä kertaa työllisyyttä koskevat kansalliset toimintaohjelmansa. Tähän raporttiin liittyvässä komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa esitetään yksityiskohtaisempi arvio työllisyystilanteesta ja toimien täytäntöönpanon edistymisestä.

Tämä raportti on olennainen osa niin sanottua komission täytäntöönpanopakettia, joka kattaa myös talouspolitiikan laajoja suuntaviivoja koskevan täytäntöönpanoraportin ja sisämarkkinastrategian täytäntöönpanoraportin, jotka antavat oman panoksensa vuonna 2005 tehtävälle Lissabonin strategian väliarvioinnille.

2. TALouden TILANNE JA EDISTYS EU:N TYÖLLISYYSTAVOITTEISSA

Euroopan työllisyysstrategian puitteissa jäsenvaltiot ovat sitoutuneet edistämään tasapainoisella tavalla kolmea kattavaa ja toisiinsa nivoutuvaa tavoitetta, jotka ovat täystyöllisyys, työn laatu ja tuottavuus sekä sosiaalinen yhteenkuuluvuus ja osallisuus.

Vuosien 1997–2001 myönteisen talouskasvun jälkeinen talouskasvun hidastuminen vaikutti kielteisesti työmarkkinoihin, minkä vuoksi myös edistys EU:n työllisyystavoitteissa on menettänyt vauhtiaan.ⁱⁱ Talouden olisi elvyttävä, muttei sekään yksinään riitä. EU:n talouden potentiaali riippuu EU:n kyvystä nostaa yhtäaikaaisesti työllisyyttä ja tuotannon kasvua. Tämä puolestaan perustuu uusiin rakenneuudistuksiin, joita on toteutettava työmarkkinoiden lisäksi palvelu-, hyödyke- ja rahoitusmarkkinoilla.

Työmarkkinoiden toiminnan tehostaminen, työn laadun parantaminen, sosiaalisen syrjäytymisen ehkäiseminen ja alueellisten erojen poistaminen ovat keskeisiä asioita yhä useampien työmarkkinoille houkuttelemisen ja niillä pysymisen sekä tuottavuuden vauhdittamisen kannalta. EU:n on lisättävä ponnisteluitaan ja hyödynnettävä täysimääräisesti EU:n kolmen työllisyystavoitteen välisiä synergioita sekä Euroopan työllisyysstrategian ja sosiaalisen osallisuuden alalla toteutettavien toimien välisiä synergioita.

TÄYSTYÖLLISYYDEN SAAVUTTAMINEN

Jotta EU:ssa saavutettaisiin 70 prosentin työllisyysasteen tavoite vuonna 2010, Eurooppaan olisi vielä luotava yli 22 miljoonaa uutta työpaikkaa. EU:lta jää saavuttamatta vuoden 2005 välitavoite (67 prosentin työllisyysaste), ja ilman myönteisempää kehityssuuntaa myöskin vuoden 2010 tavoite.

Pitkittyneen talouden laskusuhdanteen seurauksena yleisen työllisyysasteen kasvu on pysähtynyt niin, että 25 jäsenvaltion EU:n työllisyysaste pysähtyi vuonna 2003 noin 63 prosenttiin (55 prosenttiin naisten ja 40 prosenttiin ikääntyvien työntekijöiden osalta).

Aikaisemmilla työmarkkinauudistuksilla on kuitenkin onnistuttu parantamaan työllisyystilanteen sietokykyä. Viimeisimmän laskusuhdanteen aikana työpaikkoja ei kadonnut 15 jäsenvaltion EU:sta nettomääräisesti lainkaan, kun taas vuosien 1992–1993 laman aikana menetettiin yli 3 miljoonaa työpaikkaa. Uusien jäsenvaltioiden talouskasvu on viime vuosina ollut suhteellisen vahvaa, ja myös jatkossa sitä vetää vahva tuottavuuden kasvu, kun taas työllisyys on noussut hyvin vaatimattomasti tai jopa vähentynyt.

Taulukko 1. Kokonaistyöllisyysaste

Edistymisvauhti vuodesta 1997 Prosenttiosuus vuonna 2003	Alhainen	Lähellä keskiarvoa	Korkea
> 70	DK	SE, UK	NL
65-70		AT, CY, DE, PT	FI, IE
< 65	CZ, EE, LT, MT, PL, SI, SK	BE, EL, FR, LU, LV	ES, HU, IT

Naisten työllisyysaste parantui edelleen vuonna 2003, mutta edistyksen vauhti on hidastunut. Jotta vähintään 60 prosentin tavoite saavutettaisiin, olisi naisten työllisyysasteessa vuodesta 1997 lähtien tapahtunutta keskimääräistä vuosittaista kasvua ylläpidettävä joka vuosi vuoteen 2010 saakka.

Taulukko 2. Naisten työllisyysaste

Edistymisvauhti vuodesta 1997 Prosenttiosuus vuonna 2003	Alhainen	Lähellä keskiarvoa	Korkea
> 60	DK	AT, FI, PT, SE, UK	CY, NL
55-60	CZ, EE, LT, SI	DE, FR, LV	IE
< 55	MT, PL, SK	BE, EL HU	ES, IT, LU

Näkyvästä edistyksestä huolimatta ikääntyvien 50 prosentin työllisyysasteen tavoite on edelleen hyvin kaukana. Jos ikääntyvien työllisyysaste ei kasva erityisen huomattavasti, 70 prosentin kokonaistyöllisyysasteen tavoite jää saavuttamatta.

Taulukko 3. Ikääntyvien työntekijöiden (55–64-vuotiaiden) työllisyysaste

Edistymisvauhti vuodesta 1997 Prosenttiosuus vuonna 2003	Alhainen	Lähellä keskiarvoa	Korkea
> 50	CY, EE	PT, SE	DK, UK
40-50	EL	CZ, ES, LT	FI, IE, LV, NL
< 40	AT, DE, PL, SI, SK	BE, IT, LU, MT	FR, HU

EU:n talouden elpyminen on päässyt vauhtiin, mutta työllisyyden kasvu oli hidasta vuonna 2004, ja sen odotetaan jäävän vaatimattomaksi vuonna 2005. Mahdollisuus kääntää työllisyyden – kuten taloudenkin – kasvu nousuun riippuu ratkaisevasti kotimaisen ja ulkomaisen kysynnän kehityksestä. USA:n talouden epätasapainot saattavat kuitenkin jarruttaa kasvua.

TYÖN LAADUN JA TUOTTAVUUDEN PARANTAMINEN

Työn tuottavuuden kasvu, jolla on ratkaiseva merkitys EU:n kilpailukyvyille ja kyvyille tuottaa kestävästi kasvua, on vähentynyt jyrkästi 15 jäsenvaltion EU:ssa. Työn tuottavuus oli 1990-luvun alussa EU:ssa parempi kuin Yhdysvalloissa, mutta 1990-luvun puolivälistä lähtien tilanne on ollut päinvastainen. Yhdysvallat on pystynyt yhdistämään vahvan työllisyyden ja tuottavuuden kasvun, kun taas EU:ssa työllisyyden kasvuun on liittynyt alhainen tuottavuuden kasvu. Työntekijöiden tuleminen alhaisemman tuottavuuden aloille on saattanut vaikuttaa tähän, mutta tuottavuuden heikentyminen johtuu kuitenkin laajemmista ongelmista, joita EU:n taloudella on innovaatioiden edistämisessä ja hyödyntämisessä.

Taulukko 4. BKT, työllisyys ja työn tuottavuuden kasvu (vuosittaiset keskiarvot)

	1990–1996		1997–2000		2001–2003	
	EU-15	USA	EU-15	USA	EU-15	USA
1. BKT	1,5	3	3,2	4,1	1,0	2,5
2. Työllisyys	-0,4	1,6	1,9	2,1	0,4	0,5
3. Työn tuottavuus (työntekijää kohti)	1,9	1,7	1,3	2,0	0,6	2,9
4. Työn tuntikohtainen tuottavuus	2,2	1,3	1,9	1,4	1,1	3,3

Tuottavuuden taso ja dynamiikka vaihtelevat huomattavasti eri puolilla EU:ta. Uudet jäsenvaltiot ovat kuitenkin selkeästi pystyneet kuromaan umpeen muiden jäsenvaltioiden etumatkaa.

Taulukko 5. Työn tuottavuuden kasvu ja tasot (työntekijää kohti)

Kokonaistuotannon keskimääräinen vuosikasvu työntekijää kohti (1997–2003) BKT työntekijää kohti OVS:nä ilmaistuna vuonna 2003 (EU-25 = 100)	Alhainen	Keskiarvo	Korkea
≥ 110	IT	AT, FI, BE, FR, LU, NL	IE
75-110	ES	DE, DK, SE, UK	CY, EL, MT
50-75		PT	CZ, HU, PL, SI, SK
≤ 50			EE, LV, LT

Tuottavuuden ja työn laadun välillä on myönteinen yhteys, mutta työn laadun parantamisen edistyminen on viime aikoina ollut vaihtelevaa. Työmarkkinoiden siirtymätilanteiden mallit ja pimeän työn laajuus vaihtelevat paljon, ja monissa jäsenvaltioissa työmarkkinoiden on todettu jakautuvan. Naisten ja miesten keskipalkkojen välillä on suuria eroja: keskimääräinen sukupuolten välinen palkkakuilu on ollut 16 prosenttia useiden vuosien ajan. Aikuisten vähäinen osallistuminen koulutukseen on ongelma, ja eniten koulutusta tarvitsevilla (vähän koulutetuilla, ikääntyvillä työntekijöillä ja pk-yritysten työntekijöillä) on huonoimmat mahdollisuudet saada sitä. Työtapaturmien määrä on laskussa mutta edelleen korkea, ja edistys tällä alalla on vaihtelevaa.

SOSIAALISEN YHTEENKUULUVUUDEN JA OSALLISUUDEN VAHVISTAMINEN

Talouden laskusuhdanteen myötä työttömyys on kasvanut hieman. Vähennettyään tasaisesti vuodesta 1997 lähtien myös pitkäaikaistyöttömyys on kääntynyt kasvuun, ja olemassa on huolestuttavia merkkejä siitä, että työpaikan löytäminen on entistä vaikeampaa nuorille, vähän koulutetuille ja muille alttiille ryhmille kuten vammaisille, maahanmuuttajille ja vähemmistöille, jotka ovat epäsuotuisassa asemassa monesta syystä, myös syrjintäriskein takia.

Näihin kehityssuuntiin olisi tartuttava kohdistamalla uudella tavalla painopiste työmarkkinoilta syrjäytyneiden integroimiseen erityisesti sellaisten toimien avulla, joissa yhdistyvät aktiivinen työmarkkinapolitiikka, turvaverkot ja sosiaalipalvelujen saatavuus.

Työpaikka on paras suoja sosiaalista syrjäytymistä vastaan, mutta kuitenkin noin neljäsosa 25 jäsenvaltion EU:n väestöstä elää köyhyysriskin rajoilla työpaikasta huolimatta. Sosiaalista osallisuutta voidaan vahvistaa edistämällä laadukkaiden työpaikkojen ja koulutuksen saatavuutta sekä takaamalla sellaiset tulot, jotka mahdollistavat täysimääräisen osallistumisen työ- ja yhteiskuntaelämään.

Laajentumisen myötä sosiaalisesta yhteenkuuluvuudesta on tullut entistä kiireellisempi haaste. Työllisyyden ja työttömyyden alueelliset erot ovat edelleen huomattavia, ja monilla alueilla työttömyysaste on erittäin suuri. Alhaisen työllisyyden alueilla myös tuotanto on yleensä alhaisempaa.

3. SUUNTAVIIVOJEN JA SUOSITUSTEN TÄYTÄNTÖÖNPANO

Neuvoston vuonna 2004 antamat suositukset perustuvat työllisyystyöryhmän yksilöimiin neljään ensisijaiseen tavoitteeseen. Tässä luvussa esitetään tiivistelmä merkittävimmistä viimeaikaisista kehityssuunnista. Tämän raportin liitteessä 1 annetaan tiivis arvio siitä, kuinka kukin jäsenvaltio on toimissaan noudattanut kyseisiä suosituksia. Arvio koskee yksittäisille jäsenvaltioille osoitettujen erityissuosittelujen täytäntöönpanoa eri kategorioiden osalta. Se ei koske kategorioiden taustalla olevia yleisiä strategioita tai järjestelmiä.

3.1 TYÖNTEKIJÖIDEN JA YRITYSTEN SOPEUTUMISKYVYN LISÄÄMINEN

Joustavuuden edistäminen yhdistettynä turvallisuuteen työmarkkinoilla

Jäsenvaltiot pyrkivät yhä enemmän saavuttamaan tasapainon joustavuuden ja turvallisuuden välillä, pääasiassa keskustelemalla työmarkkinaosapuolten kanssa. Mukauttamalla työaikoja halutaan ottaa paremmin huomioon yrityksen ja työntekijöiden tarpeet. Suomessa ja Ruotsissa korostetaan työn organisoinnin nykyaikaistamista. Työmarkkinoiden jakautumiseen ei kuitenkaan ole kohdistettu tarpeeksi huomiota EU:ssa, ja erityyppisten työsopimusten, ammattiasemien ja ikäryhmien välillä on edelleen suuria eroja. Työsarkaa on vielä paljon erityisesti työn organisoinnin parantamiseksi sekä liikkuvuuden ja työmarkkinoiden siirtymätilanteiden helpottamiseksi, varsinkin nuorten osalta.

Kymmenelle jäsenvaltiolle suositetaan erityisesti, että ne nykyaikaistaisivat työläinsäädäntöään. Useimmat uusista jäsenvaltioista ovat laajentamassa työaikajärjestely- ja työsopimuspuutteitaan. Vaikka osa-aikatyön houkuttelevuuden lisääminen nähdään ensisijaisena asiana, se on kuitenkin jäänyt suhteellisen vähälle huomiolle. Työläinsäädäntöuudistuksen täytäntöönpanon myötä Portugalissa voidaan valvoa paremmin määräaikaista sopimuksia ja itsenäistä ammatinharjoittamista. Espanjassa määräaikaisten työsopimusten suuresta määrästä tulee lähitulevaisuudessa käydä työmarkkinaosapuolten välistä vuoropuhelua ja parantaa tavanomaisten työpaikkojen turvallisuutta niiden houkuttelevuuden lisäämiseksi. Italiassa on yhä panematta täytäntöön suurin osa uudistuksista, joilla pyritään ehkäisemään ja vähentämään työmarkkinoiden jakautumista. Ranskassa poliittisiin toimiin on vasta ryhdytty.

Kolmelle jäsenvaltiolle suositetaan erityisesti, että ne nykyaikaistaisivat työn organisaatiota ja innovaatioiden levitystä. Tämä on edelleen merkittävän suuri haaste erityisesti pk-yrityksille. Todellisen edistyksen aikaansaamiseksi työmarkkinaosapuolten on osallistuttava tähän prosessiin. Yleisesti ottaen työolojen parantamiseksi toteutetuista toiminnoista ei juurikaan ole raportoitu, mutta on syytä pitää myönteisenä kansallisten tavoitteiden asettamista terveyden ja turvallisuuden sekä työtapaturmien vähentämisen alalla.ⁱⁱⁱ

Liiketoiminnan kehittämisen helpottaminen

Jäsenvaltioiden toteuttamat toimet ovat yleisesti ottaen olleet riittävät liiketoimintaympäristön parantamiseksi. Niillä on pääosin pyritty vähentämään uusien yritysten perustamista haittaavia hallinnollisia ja sääntelyyn liittyviä esteitä. Vähemmässä määrin huomiota kohdistettiin yritysten laajentumiseen ja kannattavuuteen. Tanska, Alankomaat ja Ruotsi ovat tehneet yhteistyötä saadakseen selville sääntelystä johtuvan hallinnollisen taakan laajuuden.

Kymmenen jäsenvaltiota on saanut erityissuosituksen tällä alalla. Keskitettyjen palvelupisteiden, verkkopalveluiden ja yritysneuvonnan kehittäminen on päässyt vauhtiin,

mutta sitä rajoittavat merkittävästi huonot rahoitusmahdollisuudet ja heikko investointi innovaatioihin, tutkimukseen ja kehitykseen. Vaikka useimmat jäsenvaltiot ovat hyväksyneet toimia yrittäjyyden ja itsenäisen ammatinharjoittamisen edistämiseksi, niiden on vielä parannettava tuloksiaan. Lisäksi priorisoidut hallinnollisen taakan vähentämiseen tähtäävät toimet on toteutettava täysimääräisesti, erityisesti yksinkertaistamalla rekrytointimenettelyjä.

Työllisyyttä tukevien työvoimakustannusten varmistaminen

Vuosina 2003 ja 2004 yleisen palkkakehityksen suunta oli pääasiassa sama kuin tuottavuuden kehityksen ja hintavakauden suunta keskipitkällä aikavälillä, ja toimia jatkettiin välillisten työvoimakustannusten alentamiseksi tai ylläpitämiseksi.

Yhdeksän jäsenvaltiota on saanut palkkakehitystä ja palkkasopimusjärjestelmiä koskevan erityissuosituksen. Joitakin myönteisiä aloitteita on huomattavissa erityissuosituksen saaneissa maissa, mutta kehitystä olisi seurattava. Vaikka Espanjaa ja Italiaa on kehoitettu tarkistamaan palkkasopimusjärjestelmiään, ne eivät ole raportoineet merkittävistä aloitteista, vaan vastuu on siirretty työmarkkinaosapuolille. Saksassa tähän seikkaan tartutaan aikaisempaa voimakkaammin työehtosopimusten salliman jouston turvin.

Neljätoista jäsenvaltiota on saanut erityissuosituksen välillisten työvoimakustannusten alentamiseksi erityisesti matalapalkkaisten työntekijöiden osalta. Useimmat niistä ovat toteuttaneet toimia varsinkin työnantajan sosiaaliturvamaksujen suhteen. Monissa uusissa jäsenvaltioissa edistystä on tapahtunut tällä alalla kuitenkin vain vähän.

Talouden uudelleenjärjestelyjen ennakointi ja hallinta

Monissa kansallisissa toimintasuunnitelmissa korostetaan uudelleenjärjestelyjen positiivista hallintaa erityisesti joukkoirtisanomisten suhteen, mutta työmarkkinaa on vielä paljon. Toimia toteutetaan, jotta voidaan parantaa viranomaisen valmiuksia ennakoida tällaisia tilanteita ja vastata niihin koordinoitusti. Slovakiassa on perustettu ”työvoimarahastoja”, jotka tarjoavat apua työttömyysuhan alaisille työntekijöille.

Viisi jäsenvaltiota on saanut erityissuosituksen tällä alalla. Belgia, Ranska ja Portugali ovat kehottaneet työmarkkinaosapuolia panemaan täytäntöön tehokkaita alakohtaisia ja paikallisia toimia vaihtelevalla menestyksellä.

Pimeän työn muuttaminen lailliseksi työksi

Ponnistelut pimeän työn muuttamiseksi lailliseksi työksi ovat vähäisiä. Ranskassa on ryhdytty erityisiin toimiin pimeän työn luonteen dokumentoinnin parantamiseksi.

Kahdeksan jäsenvaltiota on saanut erityissuosituksen tällä alalla. Alustavaa edistystä on tapahtunut Italiassa ja Latviassa. Huolta aiheuttaa se, että tämä aihealue on saanut vain vähäistä huomiota uusissa jäsenvaltioissa.

3.2 ENTISTÄ USEAMPIEN OSALLISTUMINEN TYÖMARKKINOILLE JA PYSYMINEN NIILLÄ: TYÖSTÄ ON TEHTÄVÄ TODELLINEN VAIHTOEHTO KAIKILLE

Aktiivisen työmarkkinapolitiikan lujittaminen

Työttömiä koskevia ennalta ehkäiseviä toimia on toteutettu vaihtelevasti. Kymmenen jäsenvaltiota^{iv} täyttää pitkäaikaistyöttömien aktivoinnille asetetun 25 prosentin tavoitteen, vaikkakin Itävallassa, Tanskassa, Saksassa, Ranskassa, Yhdistyneessä kuningaskunnassa ja Sloveniassa^v aktivointitoimiin osallistuneita on ollut vähemmän kuin viime vuonna. Vertailukelpoiset tiedot jäivät puuttumaan kymmeneltä jäsenvaltiolta.^{vi}

Kaksikymmentä jäsenvaltiota on saanut suosituksen julkisten työvoimapalvelujen nykyaikaistamiseksi, aktiiviseen työmarkkinapolitiikkaan osallistumisen parantamiseksi, työmarkkinoilla heikommassa asemassa olevien ryhmien integroitumisen helpottamiseksi sekä ammatillisen ja maantieteellisen liikkuvuuden parantamiseksi.

Julkisten työvoimapalveluiden uudistaminen on päässyt vauhtiin, mutta aktiivista työmarkkinapolitiikkaa koskevien toimien edistyminen on vaihtelevaa. Tämä on erityisen huolestuttavaa, koska työttömyys – varsinkin nuorisotyöttömyys – on kasvussa.

Työn tekeminen kannattavaksi

Jäsenvaltiot ovat toteuttaneet merkittäviä toimia tällä alalla, mutta toimien tulokset ovat vaihtelevia. Monet niistä ovat pyrkineet parantamaan yhteisvaikutusta, joka veroilla ja etuuksilla on työllisyyteen, sekä niiden yhteyttä aktivointiin. Näkyvämmiin jäsenvaltioissa on myös pyritty tarttumaan työssäkäyvien köyhien ongelmiin työhön liittyvillä etuuksilla ja korkeammilla vähimmäispalkoilla. Vähäisemmässä määrin on toteutettu toimia, joilla voitaisiin parantaa työnteon kannustimia etuusjärjestelmien puitteissa, mukaan luettuna tukikelpoisuussäännöt, ja luoda muita työhön liittyviä taloudellisia kannustimia (esimerkiksi kuljetus- ja asuntokustannusten korvaamiseksi).

Viisitoista jäsenvaltiota on saanut erityissuosituksen tällä alalla. Useimmat niistä ovat ryhtyneet toimiin. Joissakin uusissa jäsenvaltioissa on tarpeen tapahtua myönteistä kehitystä pimeään työn vähentämiseksi. Muissa jäsenvaltioissa painopiste on asetettu sairaus- ja työkyvyttömyysvakuutuksen uudistamiseen.

Naisten työvoimaosuuden lisääminen

Naisten työllisyysaste on nousussa ja lastenhoito- ja muiden hoitopalveluiden tarjonta on parantunut. Sukupuolten välinen palkkakuilu ei näytä pienenevän, eikä siihen tartuta riittävän voimakkailla toimilla. Puolet jäsenvaltioista^{vii} on asettanut kansallisia tavoitteita. Naisten ja miesten tasa-arvon edistäminen on näkyvää ainoastaan Ruotsissa.

Seitsemän jäsenvaltiota on saanut erityissuosituksen tällä alalla. Työllisyyteen ja työttömyyteen liittyvät sukupuolten väliset kuilut laiminlyödään suureksi osaksi. Vaikka sukupuolten välinen palkkakuilu on laajasti tunnustettu vakavaksi ongelmaksi, uusien konkreettisten tavoitteiden ja toimien tarve on suuri. Työn ja yksityiselämän yhteensovittaminen saa osakseen laajaa huomiota, mutta vastuun tasapuolinen jakaminen naisten ja miesten välillä jää sitä vaille.

Kattavien aktiivisen ikääntymisen strategioiden luominen

Jonkinlaisesta edistyksestä huolimatta EU on jäämässä kauas vuoden 2010 työllisyysasteen tavoitteesta ikääntyvien työntekijöiden osalta, eivätkä toimet vastaa odotuksia. EU:n työllisyysaste ylittää nyt 40 prosenttia mutta pysyy sinnikkäästi alhaisena monissa jäsenvaltioissa, erityisesti naisten osalta.

Useimmat jäsenvaltiot ovat saaneet erityissuosituksen tällä alalla. Jäsenvaltiot ovat pyrkineet laatimaan aktiivisen ikääntymisen strategioita,^{viii} mutta konkreettisesti toimet ovat usein jääneet hajanaisiksi. Toimia on kohdistettu muun muassa veroetuuksiin ja eläkeuudistuksiin, jotka ehkäisevät siirtymistä varhaiseläkkeelle, sen sijaan, että olisi pyritty lisäämään työllistävyyttä ja osallistumista, joka alkaa jo nuoruudesta ja kestää koko eliniän ajan. Ranska ja Italia näyttävät luottavan hyvin paljon eläkeuudistusten vaikutuksiin. Lisäksi Belgia ja Luxemburg tyytyivät pääosin esittämään ehdotuksia työmarkkinaosapuolten kolmikantavuoropuhelun avaamiseksi.

Maahanmuuttajien ja työmarkkinoilla heikommassa asemassa olevien ryhmien integroitumisen edistäminen

Maahanmuuttajien ja työmarkkinoilla heikommassa asemassa olevien ryhmien – kuten vähemmistön edustajien ja vammaisten – potentiaalia ei vielä kukaan ole tunnustettu riittävästi, ja työmarkkinoilta syrjäytyminen on edelleen keskeinen ongelma näissä ryhmissä.

Kuusi jäsenvaltiota on saanut erityissuosituksen tällä alalla. Muutamat jäsenvaltiot ovat kehittäneet strategioita kaikkien niiden ryhmien työmarkkinoille osallistumisen lisäämiseksi, jotka ovat aliedustettuina niillä. Maahanmuuttajien ja vähemmistöjen integroimiseksi on kehitteillä erityisohjelmia, joiden painopisteenä ovat assimiloitumistoimet ja pääsy työmarkkinoille, muun muassa kielikoulutus, luku- ja kirjoitustaidon opetus ja ammatillinen ohjaus. Vastuu sopeutumisesta jää kuitenkin usein yksilön kannettavaksi. Esimerkiksi romanien ja maahanmuuttajien katsotaan usein itse olevan vastuussa omasta tilanteestaan.

3.3 HENKILÖPÄÄOMAAN JA ELINIKÄISEEN OPPIMISEEN TEHTÄVIEN INVESTOINTIEN LISÄÄMINEN JA TEHOSTAMINEN

Elinikäisen oppimisen strategioiden kehittäminen ja henkilöpääomaan investoiminen

EU ei pysty täyttämään vaatimusta, jonka mukaan henkilöresursseihin tehtäviä investointeja olisi lisättävä. Kansalliset toimintasuunnitelmat sisältävät vain vähän systemaattista tietoa siitä, mitä resursseja on käytettävissä ja kuinka tehokkaasti niitä käytetään. Julkisen rahoituksen osuus on noussut tällä alalla vaatimattomasti (5,1 prosenttia BKT:sta 15 jäsenvaltion EU:ssa), ja se vaihtelee Tanskan 8,5 prosentin sekä Kreikan ja Luxemburgin 3,9 prosentin välillä.

Ruotsissa, Suomessa ja Tanskassa on saatu aikaan myönteisiä tuloksia EU-tasolla mitattuna ja tehty investointeja paljon yli EU:n keskiarvon. Myös päinvastaisesta on olemassa esimerkkejä. Jäsenvaltiot, joissa tulokset ovat heikot, investoivat yleensä vähemmän, eivätkä niiden strategiat henkilöpääoman vahvistamiseksi ole yhtä kehittyneitä kuin muiden.

Vaikka yleisesti ollaan yhtä mieltä siitä, että kaikkien toimijoiden on jaettava vastuu, yhdelläkään jäsenvaltiolla ei ole esittää todella kattavaa lähestymistapaa. Muutamat jäsenvaltiot pyrkivät verotusstrategian avulla kannustamaan työnantajia ja erityisesti pk-

yriityksiä investoimaan. Belgiassa, Italiassa ja Alankomaissa käytetään alakohtaista rahoitusta. Virossa, Irlannissa, Slovakiassa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa harkitaan verouudistusta.

Seitsemän jäsenvaltiota on saanut erityissuosituksen tällä alalla. Konkreettiset toimet ovat edelleen pääosin suunnittelu- ja kehitysvaiheessa. On tärkeää siirtyä nopeammin täytäntöönpanovaiheeseen, koska useimpien näistä seitsemästä jäsenvaltiosta on vielä luotava järjestelmät ja valmiudet tarjota elinikäisen oppimisen mahdollisuuksia kaikille.

Koulutukseen osallistuvien määrän lisääminen ja koulutustarjonnan laajentaminen

EU:n vuodelle 2010 asettama tavoite, jonka mukaan 85 prosenttia 22-vuotiaista olisi suorittanut keskiasteen tutkinnon, on suuri haaste. EU:n keskiarvo (76,7 prosenttia vuonna 2003) ei juurikaan ole noussut vuodesta 2000. Erot ovat suuria aina Slovakian 94,1 prosentista Maltan 43 prosenttiin. Keskiasteen tutkinnon suorittaneiden määrä on hyvin alhainen myös Virossa, Italiassa, Luxemburgissa ja Portugalissa.

Viimeaikaisesta rohkaisevasta kehityksestä huolimatta on jatkettava ponnisteluja, jotta voidaan saavuttaa vuodelle 2010 asetettu tavoite, jonka mukaan 12,5 prosenttia aikuisväestöstä osallistuisi elinikäiseen oppimiseen. Tarvitaan uusia strategioita, jotta osallistumisastetta voidaan nostaa useimmissa jäsenvaltioissa. Osallistumistaso on noussut vakaasti vuodesta 2001 lähtien: se oli 7,9 prosenttia vuonna 2001 ja 9,3 prosenttia vuonna 2003. Osallistuminen on kuitenkin erityisen vähäistä Tšekissä, Kreikassa, Italiassa, Liettuassa, Maltassa, Portugalissa ja Slovakiassa ja vaihtelee paljon iän ja koulutustason mukaan.

Työmarkkinoilla heikommassa asemassa olevien ryhmien tilanteen parantamiseen olisi tartuttava järjestelmällisesti. Ruotsi on tässä suhteessa huomattava poikkeus, sillä Ruotsin kunnat ovat velvollisia tarjoamaan keskiasteen koulutusta kaikille 20. vuoden ikään asti. Tätä vanhemmat voivat suorittaa tutkintoja aikuiskoulutuslaitoksissa, ja tällaiset opinnot oikeuttavat saamaan opintovapaata työstä.

Kaksikymmentä jäsenvaltiota on saanut erityissuosituksen tällä alalla. Kypros uudistaa parhaillaan oppisopimusjärjestelmäänsä. Saksa, jossa on tarvetta oppisopimuspaikoista, on tehnyt teollisuuden kanssa kansallisen sopimuksen sen varmistamiseksi, että kaikki ammatilliseen koulutukseen hakevat nuoret saavat oppisopimuspaikan. Unkari ilmoitti lisänneensä huomattavasti aikuiskoulutuksen rahoitusta.

Koulunkäynnin kesken jättäneiden määrän vähentäminen

Vaikka tätä aihealuetta pidetään yleisesti tärkeänä, konkreettiset toimet jäävät usein puolinaisiksi. Useimpien jäsenvaltioiden ohjelmat koostuvat erityistoimista, joilla tuetaan koulutuksen kannalta kaikkein heikoimmassa asemassa olevia oppilaita yleisen koulutusjärjestelmän ulkopuolella.

Seitsemäntoista jäsenvaltiota on saanut erityissuosituksen tällä alalla. Koulunkäynnin kesken jättäneiden määrä^{ix} laski hiukan 15,9 prosenttiin vuonna 2003, mikä on kuitenkin selvästi yli vuoden 2010 tavoitteen, joka on 10 prosenttia. Seitsemässä jäsenvaltiossa^x kyseinen määrä on päinvastoin kasvanut vuodesta 2002. Se, kuinka lähelle EU:n tavoitetta päästään, riippuu ratkaisevasti kehityksestä Espanjassa, Italiassa, Maltassa ja Portugalissa, joissa koulunkäynnin kesken jättäneiden määrä on huomattavasti yli EU:n keskiarvon. Huomattavaa laskua on tapahtunut jäsenvaltioissa, joissa vastaavat määrät ovat suurimmat, erityisesti Portugalissa ja Maltalla (joissa osuudet ovat edelleen yli 40 prosentin).

3.4 UUDISTUSTEN TEHOKKAAN TÄYTÄNTÖÖNPANON VARMISTAMINEN PARANTAMALLA HALLINTOTAPOJA

Uudistuskumppanuuksien muodostaminen

Lissabonin strategian ja Euroopan työllisyysstrategian tavoitteiden saavuttaminen edellyttää koordinoitua toimintaa ja sitä, että tunnustetaan yleisesti kattavamman uudistusohjelman tarve, erityisesti talouden muutosten hallinnan osalta. Eurooppa-neuvosto on kehottanut jäsenvaltioita muodostamaan uudistuskumppanuuksia. Vaikka monet jäsenvaltiot pitävät tällaista kumppanuutta käyttökelpoisena strategiana, Irlanti on niistä ainoa jäsenvaltio, joka on maininnut toimintasuunnitelmassaan uudistuskumppanuuksien muodostamisen.

Kansallisten toimintasuunnitelmien aseman ja näkyvyyden vahvistaminen

Jotta kansalliset toimintasuunnitelmat olisivat tehokkaita, niillä on oltava poliittista legitimitettä. Kansallisten edustuslaitosten osallistuminen on riittämätöntä, koska niillä ei juurikaan ole sananvaltaa hyväksymismenettelyssä. Poikkeuksena tästä on Malta. Tämä matala profiili saattaa olla yksi niistä syistä, miksi kansalliset toimintasuunnitelmat eivät herätä suurempaa kiinnostusta eivätkä saa taakseen kansalaisyhteiskunnan tukea.

Kansalliset toimintasuunnitelmat ovat enimmäkseen tiivistelmäraportteja. Niillä on kuitenkin tärkeä asema monissa uusissa jäsenvaltioissa, joissa ne usein ovat pidemmän aikavälin asiakirjoja ja poliittisesti tärkeitä. Kansallisista toimintasuunnitelmista olisi tehtävä houkuttelevampia, ja niiden olisi oltava saatavilla levitystä varten (esim. Belgiassa).

Kansallisten sitoumusten ja tavoitteiden määrittely

Jäsenvaltioille suositettiin, että ne määrittelisivät kansallisia tavoitteita, jotka vastaavat EU:n tasolla tehtyjä sitoumuksia. Vuonna 2004 myönteistä kehitystä tapahtui Espanjassa ja seitsemässä uudessa jäsenvaltiossa, jotka asettivat kansallisia työllisyystavoitteita.^{xi} Alle puolet jäsenvaltioista asetti tavoitteita ikääntyvien työntekijöiden työllisyysasteen nostamiseksi. Työmarkkinoilta poistumisen ikää koskevia tavoitteita on ollut aikaisemmin jo Ranskassa, Suomessa ja Portugalissa, kun taas Kypros asetti uuden tavoitteen. Useimmat jäsenvaltiot ovat asettaneet tavoitteita henkilöpääomaan investoimiseksi.

Taloudellisten voimavarojen järjestäminen riittävällä, avoimella ja kustannuksiin nähden tehokkaalla tavalla

Uudistuksia on tuettava myöntämällä asianmukaista rahoitusta ja käyttämällä julkisia varoja tehokkaasti. Kansallisissa toimintasuunnitelmissa ei ole riittävästi tietoa tästä. Niiden olisi sisällettävä tiedot todellisista kustannuksista, myönnettyistä budjettivaroista ja ennusteet tärkeimpiä toimia varten.

Noin puolet jäsenvaltioista on toimittanut joitakin vertailukelpoisia tietoja aktiivisen työmarkkinapolitiikan kustannuksista ja vähemmässä määrin myös henkilöresursseihin tehdyistä investoinneista.^{xii} Tanskan ja Kyproksen antavat suhteellisen hyvän kuvan kansallisten tietojen perusteella. Jotkin jäsenvaltiot^{xiii} ovat esittäneet rahoitustiedot kunkin suuntaviivan osalta erikseen. Euroopan sosiaalirahaston (ESR) asemaa korostetaan, mutta raportointi siitä on vaihtelevaa.

Keskinäisen oppimisen tehostaminen

Keskinäinen oppiminen ja asiantuntemuksen jakaminen rikastuttavat päätöksentekoa. Jotkin jäsenvaltiot vertailevat omaa työllisyyskehitystään EU:n keskiarvon ja muiden maiden tulosten kanssa. Sitä vastoin kansallisissa toimintasuunnitelmissa annetaan vain harvoin esimerkkejä toiminnasta, jonka innoituksen lähteenä olisivat toimineet muiden jäsenvaltioiden kokemukset. Keskinäistä oppimista koskeva uusi EU:n ohjelma tarjoaa mahdollisuuden vahvistaa tätä tärkeää näkökohtaa.

-
- i Yhteinen työllisyysraportti on tutkimus siitä, kuinka jäsenvaltiot edistyvät EY:n perustamissopimuksen 128 artiklan perusteella hyväksytyjen työllisyyspolitiikan suuntaviivojen ja suositusten täytäntöönpanossa. Kaikki Euroopan työllisyysstrategiaan liittyvät asiakirjat, mukaan luettuina työllisyystyöryhmän raportti, työllisyyden suuntaviivat ja suositukset sekä työllisyyttä koskevat kansalliset toimintasuunnitelmat vuodelle 2004, ovat saatavilla verkkosivulla http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_strategy/index_en.htm.
- ii Yksityiskohtainen analyysi EU:n työmarkkinoiden viimeaikaisista kehityssuunnista ja tuloksista esitetään Euroopan komission asiakirjassa *Employment in Europe 2004* (http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_analysis/employ_en.htm) Uusimmat makrotalouden tiedot esitetään Euroopan komission julkaisussa *Economic Forecasts Autumn 2004* (http://europa.eu.int/comm/economy_finance/publications/european_economy/forecasts_en.htm). Tässä raportissa esitettyjen taulukkotietojen lähteet ja metodologia kuvataan tähän raporttiin liittyvässä komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa.
- iii DK, CY, EL, FR, LV, PT ja UK.
- iv BE, DE, ES, FI, IT, LU, LV, SE, UK ja FR (vuoden 2002 lukujen perusteella).
- v Slovenian lukua ei ole vielä vahvistettu.
- vi CY, CZ, EE, IE, MT, NL, PL, PT, SI ja SK.
- vii AT, CY, EE, ES, FR, HU, IE, IT, LT, LV, PL ja PT (EL ei ole vielä vahvistanut vuoden 2003 toimintasuunnitelmassa asettamaansa tavoitetta).
- viii CY, CZ, EE, FI, FR, LV, NL, PT ja UK.
- ix Niiden 18–24-vuotiaiden osuus, jotka ovat suorittaneet enintään alemman keskiasteen koulutuksen ja jotka eivät osallistu lisäkoulutukseen.
- x BE, CZ, CY, DE, DK, ES ja FR.
- xi CY, EE, HU, LT, LV, SI ja SK.
- xii AT, BE, DE, EE, FI, FR, HU, IE, IT, LT, PT ja SE.
- xiii BE, ES, HU, IE ja PL.