



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 13.2.2006
KOM(2006) 62 lopullinen

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

Sosiaalista suojelua ja sosiaalista osallisuutta koskeva yhteinen raportti 2006

SISÄLLYSLUETTELO

1.	Johdanto	3
2.	Sosiaalista suojelua ja osallisuutta koskevan politiikan laaja-alaiset tavoitteet.....	4
a)	Edistetään sosiaalista yhteenkuuluvuutta ja kaikkien yhdenvertaisia mahdollisuuksia riittävien, avointen, rahoitukseltaan kestävien, sopeutumiskykyisten ja tehokkaiden sosiaalisen suojelun järjestelmien ja sosiaalista osallisuutta koskevan politiikan kautta.	4
b)	Toimitaan tiiviissä vuorovaikutuksessa talouskasvun parantamista ja työpaikkojen lisäämistä koskevien Lissabonin tavoitteiden sekä EU:n kestävän kehityksen strategian kanssa.....	5
c)	Parannetaan hallintotapaa ja lisätään avoimuutta politiikan suunnittelussa, täytäntöönpanossa sekä seurannassa ja parannetaan sidosryhmien osallistumista niihin.	7
3.	Avoimen koordinoitimenetelmän mukaisten toimien tärkeimmät haasteet.....	8
3.1	Köyhyyden ja syrjäytymisen torjunta: täytäntöönpanovaje määrätietoisesta toiminnasta huolimatta.....	8
3.2	Riittävät ja kestävät eläkkeet: uudistukset jatkuvat	8
3.3	Terveystenhuolto ja pitkäaikaishoito: ensimmäiset toimenpiteet korostavat alan merkitystä.....	9

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

Sosiaalista suojelua ja sosiaalista osallisuutta koskeva yhteinen raportti 2006

1. JOHDANTO

Sosiaalista suojelua ja sosiaalista osallisuutta koskevat yhteisön politiikanalat ovat merkittävien haasteiden edessä. Maailmanlaajuinen kilpailu, uuden teknologian vaikutukset ja ikääntyvä väestö muovaavat pitkän aikavälin poliittista toimintaympäristöä, ja toisaalta lyhyellä aikavälillä on tarpeen puuttua heikkoon kasvukehitykseen, korkeisiin työttömyyslukuihin ja vaikeasti kitkettävissä oleviin tasa-arvo-ongelmiin. Valtion- ja hallitusten päämiehet pohtivat lokakuussa Hampton Courtissa, miten Euroopan sosiaalijärjestelmät kestävät tällaiset haasteet ja miten järjestelmiä voidaan samaan aikaan tukea. Komission osuudessa, jota voimakkaasti tuettiin puheenjohtajamaan päätelmissä, kehoitettiin ”vahvistamaan kasvua ja työllisyyttä koskevien EU:n yhdenmukaisen suuntaviivojen kaltaisia välineitä ja tehostamaan niiden EU-tason koordinoitua sosiaalisen suojelun alalla”.

Lissabonin strategian tarkistuksessa keväällä 2005 esitettiin kaksitahoinen haaste sosiaalista suojelua ja sosiaalista osallisuutta koskeville avoimen koordinoinnin mukaisille toimille. Tällöin havaittiin, että yhteiset eurooppalaiset tavoitteet ja niiden saavuttamiseksi muodostetut politiikanalat eivät ole keskenään tasapainossa. Avoimen koordinoitimenetelmän kannalta tämä merkitsee sitä, että prosessissa olisi mentävä yleisten periaatteiden määrittelyä pidemmälle ja keskittyttävä politiikanalojen tehokkuuteen. Toiseksi, vaikka strategian sosiaalista ulottuvuutta korostettiin edelleen, uudistetussa strategiassa kehoitettiin keskittämään poliittiset pyrkimykset voimakkaamman kasvun luomiseen sekä työpaikkojen määrän ja laadun kasvattamiseen. Tästä syystä on hyvin tärkeää varmistaa tiivis vuorovaikutus sosiaalista suojelua ja sosiaalista osallisuutta koskevan avoimen koordinoitimenetelmän välillä – korostaen korkeatasoista sosiaalista suojelua ja sosiaalista osallisuutta – sekä työllisyys- ja kasvupolitiikan aloihin nähden. Samalla Eurooppa-neuvosto kehotti unionia ja jäsenvaltioita sosiaalista osallisuutta koskevan strategian puitteissa asettamaan etusijalle kaikkein heikoimmassa asemassa olevien nuorten tilanteen parantamisen ja koulunkäynnin keskeyttämisen estämiseen tähtäävät aloitteet tukien siten myös eurooppalaisen nuorisosopimuksen tavoitteita.

Käsillä olevalla toisella sosiaalista suojelua ja osallisuutta koskevalla yhteisellä raportilla vastataan Hampton Courtin huippukokouksessa ja Lissabonissa esitettyihin haasteisiin, ja sen perustana on vuoden 2003 tiedonanto ”Lissabonin strategian sosiaalisen ulottuvuuden vahvistaminen: avoimen koordinoinnin selkeyttäminen sosiaalisen suojelun alalla”¹. Raportissa tukeudutaan jäsenvaltioiden vuonna 2005 laatimiin suunnitelmiin ja poliittisiin lausuntoihin, jotka koskevat sosiaalista osallisuutta, eläkkeitä sekä terveydenhuoltoa ja pitkäaikaishoitoa. Jäsenvaltioiden ja sidosryhmien käsitykset avoimen

¹ KOM(2003) 261.

koordinoitimenetelmän merkityksestä ovat tukeneet raportin laadintaa. Siinä ennakoidaan tulevan selkeytetyn prosessin mukaista avoimen koordinoitimenetelmän rakennetta².

2. SOSIAALISTA SUOJELUA JA OSALLISUUTTA KOSKEVAN POLITIIKAN LAAJA-ALAISET TAVOITTEET

Avoimen koordinoitimenetelmän uusia puitteita koskevassa komission tiedonannossa esitetään kolme sosiaalista suojelua ja sosiaalista osallisuutta koskevaa laaja-alaista haastetta. Tässä jaksossa tarkastellaan nykyistä politiikkaa ja uudistusstrategioita näiden kolmen haasteen valossa.

a) Edistetään sosiaalista yhteenkuuluvuutta ja kaikkien yhdenvertaisia mahdollisuuksia riittävien, avointen, rahoitukseltaan kestävien, sopeutumiskykyisten ja tehokkaiden sosiaalisen suojelun järjestelmien ja sosiaalista osallisuutta koskevan politiikan kautta.

Jäsenvaltioiden on saavutettava tärkeimmät sosiaaliset tavoitteet tuloksellisesti ja kustannustehokkaasti samalla mukautuen uusiin haasteisiin ja olosuhteisiin. Tätä tarkoitusta varten jäsenvaltiot käyttivät sosiaaliseen suojeluun vuonna 2003 yhteensä suunnilleen 28 prosenttia BKT:sta, mikä merkitsee kasvua verrattuna viime vuosien verrattain vakaaseen tilanteeseen.

Tulonsiirtojärjestelmien (muiden kuin eläkkeiden) osuus on noin viisi prosenttia BKT:sta. Alan uudistuspyrkimyksissä keskitytään pääasiassa työnteon kannustimien parantamiseen. Vähitellen on alettu käyttää enemmän työssäoloaikaisia etuuksia tukemaan niitä, jotka siirtyvät (matalapalkkaisiin) töihin. Sosiaaliavustukset ovat yhä useammin läheisesti sidoksissa paikallisiin sosiaali- ja työvoimapalveluihin, jotta synergiaedut ja tehokkuus voidaan taata. Merkittävät uudistushankkeet liittyvät pitkäaikaissairautta/työkyvyttömyyttä koskeviin järjestelmiin, joiden kohdalla monet jäsenvaltiot pyrkivät varmistamaan, ettei kyse ole itse asiassa varhaiseläkkeestä, vaan niiden avulla edistetään paluuta työmarkkinoille.

Eläkkeisiin käytettiin EU:ssa vuonna 2003 keskimäärin 13 prosenttia BKT:sta, minkä vuoksi eläkkelle jääminen ei enää merkitse köyhyyttä tai riippuvuutta omista lapsista. Tämä on saavutettu pääasiassa lakisääteisellä eläketurvalla, ja myös tulevaisuudessa eläkkeiden riittävyys on julkisen vallan vastuulla. Nyt väestön ikääntyessä keskeisenä haasteena on nostaa tosiasiallista eläkeikää. Useimmissa jäsenvaltioissa on valmisteilla uudistuksia, joiden tarkoituksena on kääntää päinvastaiseksi viime vuosikymmenien kehitys, jossa tosiasiallinen eläkeikä on alentunut, ja samalla varautua elinajanodotteen pitenemiseen. Julkisten jakoperusteisten eläkejärjestelmien odotetaan tulevina vuosikymmeninä säilyvän eläkkeensaajien pääasiallisena tulonlähteenä, kun taas yksityisten eläkejärjestelmien osuuden arvellaan kasvavan monissa muttei kaikissa jäsenvaltioissa. Solidaarisuus on edelleen keskeisenä periaatteena eläkejärjestelmissämme: se takaa eläkkeen kaikille työntekijöille, jonkinlaisen vähimmäistulon vanhuksille samoin kuin korvaavat tulot ja (lähinnä lasten- ja vanhustenhoidosta ja työttömyydestä aiheutuneen) työmarkkinoilta poissaolon huomioon ottamisen.

² Katso KOM(2005) 706.

Terveystenhuollon ja pitkäaikaishoidon menot olivat vuonna 2003 keskimäärin 8 prosenttia kahdeksan prosenttia BKT:stä. Jäsenvaltiot pyrkivät edelleen varmistamaan, että korkeatasoinen hoito on kaikkien ulottuvilla, vaikka samalla niiden on mukautettava järjestelmiään kasvavaan kysyntään, joka aiheutuu väestön ikääntymisestä, potilaiden kasvavista odotuksista ja teknologian kehityksestä. Jäsenvaltiot haluavat parantaa tehokkuutta ja vaikuttavuutta uudellenorganisoidulla, priorisoidulla ja kehittämällä kannustinjärjestelyjä käyttäjille ja palveluntarjoajille. Terveysten edistämistä ja sairauksien ennaltaehkäisyä koskevilla politiikanaloilla on todennäköisesti yhä merkittävämpi asema. Jotta varmistetaan, että terveyteen liittyvä eriarvoisuus ei entisestään syvene hoidonpuutteen takia, palvelumaksujen ja edunsaajien rahoitusosuuksien rinnalla käytetään yhä enemmän erilaisia maksujen alennuksia, jotka on kohdistettu heikossa asemassa oleviin ryhmiin.

Sosiaalisen suojelun uudistusvauhti on ripeä. Kuten tästä tarkastelusta käy ilmi, uudistukset eivät merkitse määrärahojen leikkaamista, ja niiden vaikutuksia sosiaaliseen yhteenkuuluvuuteen olisi seurattava huolellisesti. Eniten kokemuksia keränneiden maiden esimerkki osoittaa, että oikeanlainen aktivointi yhdistettynä kohdennettuihin integroituihin toimenpiteisiin ei ole säästökeino, ja kaiken toteuttaminen vie aikaa.

Esimerkiksi tarveharkintaisten vähimmäiseläkkeiden laajentuvan käytön ei pitäisi heikentää eläkesäästämisen kannustimia. Sosiaaliturvien vähimmäismäärät ovat jo nyt monissa maissa köyhyyskynnyksen alapuolella, ja sosiaalisen osallisuuden näkökulmasta katsottuna olisi tarkasti seurattava tukiin liitettäviä ehtoja. Tähän asti tukien mahdollisuuden vaikutuksia syrjäytyneimpiin ryhmiin ei ole systemaattisesti seurattu. Pyrkimys vastuun hajauttamiseen alue- ja/tai paikallistasolle tarjoaa hyvät mahdollisuudet integroida sosiaalisen suojelun ja sosiaalipalvelut. Tässäkin tapauksessa vaikutuksia on kuitenkin tarpeen seurata. Arviointi on ulotettava kaikkiin politiikan osa-alueisiin. Omavastuuosuuksien kasvava käyttö ja toimenpiteet, joilla vähennetään niistä alemmille tuloryhmille aiheutuvia kustannuksia, on jo pantu merkeille. Kasvavia terveydenhoito- ja sairausvakuutuskuluja pidetään tuoreimmissa sosiaalista osallisuutta koskevista raporteista yhä suurempana taakkana alemmille tuloryhmille.

b) Toimitaan tiiviissä vuorovaikutuksessa talouskasvun parantamista ja työpaikkojen lisäämistä koskevien Lissabonin tavoitteiden sekä EU:n kestävän kehityksen strategian kanssa.

Avoimen koordinaatioprosessin ja uudistetun Lissabonin strategian vuorovaikutuksen olisi oltava kaksitahoista: sosiaalista suojelua ja sosiaalista osallisuutta koskevien politiikanalojen olisi tuettava kasvu- ja työllisyystavoitteita, ja kasvu- ja työllisyyspolitiikan olisi tuettava sosiaalisia tavoitteita. Jäsenvaltioista Belgialla, Unkarilla ja Suomella on kansallisissa uudistusohjelmissaan selkeitä esimerkkejä tällaisesta dynaamisesta vuorovaikutuksesta. Pyrkimällä tukemaan keskipitkän aikavälin talous- ja työllisyysuunnittelullaan sosiaalipolitiikan kestävyyttä ja kehitystä kyseiset valtiot asettavat sosiaaliset tavoitteet keskeiselle sijalle omassa Lissabonin strategian mukaisessa ohjelmassaan.

Sosiaalinen suojelu ja työllisyys

Tarkasteltaessa kansallisia uudistusohjelmia avoimen koordinaatiomenetelmän mukaisen toiminnan kolmen osalohkon valossa käy ilmi, että sosiaalisen suojelun osuus on hyvin tärkeä parannettaessa työllisyyskehitystä. Aina ei kuitenkaan ole havaittavissa selkeitä yhteyksiä avoimen koordinaatiomenetelmän ja kansallisten uudistusohjelmien välillä.

Työhön pääsyn helpottaminen on keskeisellä sijalla sosiaalisen syrjäytymisen torjuntaa koskevilla jäsenvaltioiden strategioissa, erityisesti kun otetaan huomioon työhön siirtymisen yhä tärkeämpi asema viimeaikaisissa uudistuksissa. Useimmissa jäsenvaltioissa toteutetaan tai suunnitellaan aktiivista työmarkkinapolitiikkaa sekä verotus- ja etuusjärjestelmien uudistuksia. Niissä maissa, joissa työllisyys- ja taloustilanne on ollut hyvä ja palkat ja etuudet suhteellisen alhaisia, kuten Baltian maissa, työllisyyttä ja osallisuutta koskevat politiikanalat on integroitu yhdistämällä etuuksien kasvu vähimmäispalkan nousuun. Siten on jaettu viimeaikaisesta kasvusta saatua hyötyä ja lisätty työnteon kannustimia.

Monet jäsenvaltiot korostavat kansallisissa uudistusohjelmissaan, että maahanmuutolla on tulevaisuudessa tärkeä merkitys niiden työvoimamarkkinoille. Kansallisissa uudistusohjelmissa ei kuitenkaan aina oteta huomioon, kuinka suuri haaste maahanmuuttajien integrointi on, vaikka se kuuluu viimeaikaisten sosiaalista osallisuutta koskevien toimintasuunnitelmien pääaiheisiin.

Eläkeuudistukset vaikuttavat suoraan työllisyyteen lisäämällä kannustimia pidempään työuraan ja rajoittamalla varhaista poistumista työmarkkinoilta. Tiukentamalla maksujen ja etuuksien välistä yhteyttä kannustetaan aktiivisuutta ja rekisteröityä työntekoa koko työiän ajan. Tällaisen lähestymistavan onnistuminen ei kuitenkaan riipu pelkästään eläkejärjestelmien kannustinrakenteista. Työmarkkinoiden uudistamisen ja tulevien kansallisten ohjelmien tärkeimpiin kysymyksiin kuuluu työmarkkinoiden avaaminen ikääntyville työntekijöille ja heidän tukemisensa pysymään pidempään työelämässä. Tehokkaasta tieto- ja viestintätekniikan käytöstä on tällöin suurta apua.

Toimiva terveydenhuolto lisää työvoiman määrää ja nostaa sen laatua, erityisesti se parantaa ikääntyvien työllistävyyttä. Lisäksi terveydenhuolto ja pitkäaikaishoito ovat suuria työllistäjiä, ja tulevaisuudessa niiden merkitys vain kasvaa. Jäsenvaltiot painottivat alustavissa poliittisissa lausunnoissaan tarvetta taata tulevaa kysyntää vastaavat tarpeelliset henkilöstöresurssit kyseisillä aloilla. Sillä, miten terveydenhuoltojärjestelmät pystyvät tarjoamaan tulevaisuudessa tarvittavat hoitopalvelut, on tärkeitä työllisyysvaikutuksia. Myös uudella teknologialla on suuri merkitys. Epävirallisen hoidon (perheissä, työmarkkinoiden ulkopuolella annettavan hoidon) ja virallisen hoidon (sosiaalipalvelujen tai markkinamekanismien välityksellä annettavan hoidon) välisellä tasapainolla on tulevaisuudessa suuri vaikutus työvoiman tarjontaan ja erityisesti naisten osuuteen siinä. Terveyteen liittyvien kysymysten on yleisellä tasolla todettu olevan tärkeällä sijalla monien uusien jäsenvaltioiden tulevilla strategioilla, erityisesti Unkarissa.

Sosiaalinen suojelu ja talouskasvu

Sosiaalinen suojelu ja talouskasvuun liittyvät kysymykset ovat eläkeasioissa selkeästi kytköksissä toisiinsa. Taloudellisesti terveellä pohjalla oleva lakisääteinen eläkejärjestelmä ja kestävä julkinen talous vahvistavat toisiaan, mikä puolestaan tukee talouden pitkäkestoista suorituskkyä. Sekä koko väestön että erityisesti ikääntyvän väestönosan terveydellä on yleisesti tunnustettu tärkeä merkitys talouskasvulle. Sosiaalista osallisuutta koskevan politiikan kannalta yksittäisten ihmisten ja väestöryhmien kuten maahanmuuttajien ja etnisten vähemmistöjen syrjäytyminen yhteiskunnasta ja työmarkkinoilta on voimavarojen tuhlausta, johon on puuttuttava sekä talouteen että sosiaaliseen oikeudenmukaisuuteen liittyvistä syistä. Samalla sosiaaliturvajärjestelmien kestävyys riippuu kasvunäkymistä ja siten myös kilpailukyvyn ja tuottavuuden edistämistä koskevien kansallisten uudistusstrategioiden onnistumisesta.

Kestävää kehitystä koskevassa Euroopan unionin strategiassa³ esitetään eurooppalaisen yhteiskunnan pitkän aikavälin tavoitteita sekä näiden tavoitteiden tiellä olevia uhkia ja haasteita, jotka on voitettava. Sosiaalipoliittiset kysymykset kuuluvat sekä tavoitteisiin (kuten yhteenkuuluvuutta lisäävä yhteiskunta) että haasteisiin (kuten rikkaiden ja köyhien välinen kuilu sekä ikääntyvä väestö). Kestävyys merkitsee sitä, että sosiaalista suojelua ja osallisuutta koskevan politiikan pitkän aikavälin näkökohdat kuuluvat vankasti poliittiseen kehykseen ja antavat lisäpontta lapsiköyhyyden torjuntaan, sillä sitä kautta köyhyys ja syrjäytyminen siirtyvät sukupolvesta toiseen vähentäen siten Euroopan tulevia työvoimavaroja. Yleisemmin ottaen strategiassa korostetaan tarvetta keskittyä kestävyYTEEN avoimen koordinoitimenetelmän puitteissa.

c) Parannetaan hallintotapaa ja lisätään avoimuutta politiikan suunnittelussa, täytäntöönpanossa sekä seurannassa ja parannetaan sidosryhmien osallistumista niihin.

Avoimen koordinoitimenetelmän mukaisista toimista nousee keskeisenä poliittisena viestinä esiin se, että päätöksenteko ja päätösten toteuttaminen tuottavat tulosta, jos kaikki toimijat ja hallinnon haarat ja tasot toimivat yhteistyössä. Avoin koordinoitimenetelmä on jonkin verran vahvistanut tätä poliittista viestiä erityisesti sosiaalisen osallisuuden alalla. Kaikki kymmenen uutta jäsenvaltiota ovat luoneet uusia rakenteita, joiden avulla kansalaisyhteiskunta sisällytetään niiden sosiaalipoliittikan suunnitteluun. EU15-maiden kansallisten toimintasuunnitelmien toteutukseen liittyy erilaisia toimenpiteitä, joilla parannetaan yhteistyötä keskushallinnon sekä alue- ja paikallisviranomaisten välillä. Selvää näyttöä on siitä, että jäsenvaltiot ovat oppineet toisiltaan. Hyvään hallintotapaan kuuluu lisäksi se, että sosiaalisen osallisuuden kysymykset otetaan huomioon julkisessa päätöksenteossa (talousarvio mukaan luettuna) ja että tehostetaan arviointia ja seurantaa. Kummallakin näistä osa-alueista on edistytty jonkin verran.

Koska eläkkeillä on pitkän aikavälin vaikutus, on olennaisen tärkeää, että niistä ollaan yksimielisiä. Päätöksenteon on oltava avointa, jotta kansalaiset voivat suunnitella eläkkeelle jäämisensä selkeään tietoon perustuen. Sitoutuminen automaattisiin tai säännöllisiin tarkistusjärjestelmiin auttaa kansalaisia suunnittelemaan. Varojen aiempaa laajempi hajauttaminen ja mahdollisuus päättää, minkä sijoitusvaihtoehdon tai eläkeiän valitsee, edellyttävät kansalaisille suunnattua tiedotusta ja neuvontaa.

Terveystenhoitoala on järjestelmänä hyvin monitahoinen, kun otetaan huomioon vakuutusenantajien, palveluntarjoajien sekä alue- tai paikallisviranomaisten asema. Terveyspalvelujen ja hoitopalvelujen tarjoajien välinen rajapinta kasvattaa merkitystään, kun koordinoitua tehostetaan. Eri laitosten selkeä työnjako ja niiden välinen tehokas koordinointi on olennaisen tärkeää. Poliittisten päätöksentekijöiden ja kansalaisten väliset suhteet ovat niin ikään tärkeitä, kun otetaan huomioon terveydenhuoltojärjestelmiin kohdistetut kansalaisten suuret odotukset ja kaikkien jäsenvaltioiden pyrkimys korostaa ennalta ehkäisevää terveydenhoitoa, terveitä elämäntapoja ja terveenä ikääntymistä.

³ KOM(2001) 264 ja KOM(2005) 37.

3. AVOIMEN KOORDINIOINTIMENETELMÄN MUKAISTEN TOIMIEN TÄRKEIMMÄT HAASTEET

3.1 Köyhyyden ja syrjäytymisen torjunta: täytäntöönpanovaje määrätietoisesta toiminnasta huolimatta

EU15-maiden toimittamista kansallisista toimintasuunnitelmista ja toimintasuunnitelmien päivityksistä (joita on toimittanut neljä EU10-maata) käy ilmi, että monilla aloilla on edistytty, mutta vaihteleva talouden suorituskyky huomioon otettuna tilanne ei ole merkittävästi kohentunut. Lisäksi kansallisista suunnitelmista heijastuu selvästi sama asia kuin Lissabonin strategian uudelleentarkastelusta: jäsenvaltioiden sitoutuminen yhteisiin tavoitteisiin ja niiden täytäntöönpanemiseksi toteutetut toimet ovat kaukana toisistaan.

Vuotta 2005 koskevien raporttien tarkastelussa vahvistuvat viime vuoden yhteisessä raportissa yksilöidyt seitsemän poliittista prioriteettia: työvoimaosuuden nostaminen, sosiaalisen suojelun järjestelmien nykyaikaistaminen, koulutukseen liittyvien epäkohtien torjuminen, lasten köyhyyden poistaminen ja perheille osoitetun tuen lisääminen, kohtuullisen asumistason takaaminen, laadukkaiden palveluiden saannin parantaminen ja syrjinnän poistaminen sekä vammaisten, etnisten vähemmistöjen ja maahanmuuttajien integroitumisen lisääminen. Lisäksi raporteissa korostetaan, että monet epäkohdat kasautuvat tiettyihin kaupunki- ja maaseutuyhteisöihin ja väestöryhmiin. Jäsenvaltioiden on tarpeen kehittää integroituja ja koordinoituja tapoja purkaa epäkohtien kasautumista ja vastata tarpeisiin, joita on erityisillä riskiryhmillä, kuten vajaakuntoisilla, maahanmuuttajilla ja etnisillä vähemmistöillä (myös romaneilla), asunnottomilla, vankilasta vapautuneilla, päihteiden käyttäjillä ja yksinäisillä vanhuksilla. On tarpeen parantaa yleisten palvelujen saatavuutta ja toteuttaa tarvittaessa kohdennettuja toimenpiteitä.

Kolme vallitsevaa kehityssuuntaa nousee selkeästi esiin, nimittäin lisääntyvän maahanmuuton haasteet, kasvavat terveydenhoito- ja vakuutuskustannukset sekä kohtuuhintainen lasten, vajaakuntoisten ja vanhusten hoito, kun otetaan samalla huomioon väestörakenteen muutos ja naisten kasvava osuus työmarkkinoilla.

Tulevaisuuden haasteisiin kuuluu *valtavirtaistamisen* tarve eli tarve integroida kansalliset toimintasuunnitelmat tehokkaammin kansalliseen päätöksentekoon (myös budjettimenettelyihin) ja uudistettuun Lissabonin prosessiin, ja toiseksi *parempi hallintotapa* eli toimijoiden ja hallinnon eri tasojen (kansallisen, alueellisen ja paikallistason) välisen yhteydenpidon tehostaminen samoin kuin täytäntöönpanon, seurannan ja arvioinnin selkeämpi vastuuttaminen sekä osallisuutta koskevien kansallisten toimintasuunnitelmien ja *rakennerahastojen*, erityisesti Euroopan sosiaalirahaston ja Euroopan aluekehitysrahaston välisten yhteyksien parantaminen.

3.2 Riittävät ja kestävät eläkkeet: uudistukset jatkuvat

Eläkkeitä koskevien kansallisten strategiaraporttien toinen kierros heinäkuussa 2005 osoitti, että vuoden 2003 yhteisen raportin jälkeen on toteutettu merkittävä määrä uudistuksia.⁴ Raporteissa korostetaan sitä, miten tiiviisti riittävyttä, kestävyyttä ja uudistamista koskevat yleiset tavoitteet ovat sidoksissa toisiinsa. Jotta uudistusstrategiat tuottaisivat tulosta, kyseisiä kolmea tavoitetta kohti on edettävä samanaikaisesti.

⁴ Vuoden 2005 kansallisia strategiaraportteja on käsitelty laajemmin riittäviä ja kestäviä eläkkeitä koskevassa komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa (SEC (2006)XXXX).

Varmistaakseen riittävät ja kestävät eläkejärjestelmät jäsenvaltiot ovat toteuttamassa kolmiosaista strategiaa, johon kuuluu julkisen velan vähentäminen, eläkkeiden uudistaminen ja työllisyyden parantaminen. Useiden jäsenvaltioiden tavoitteena on vähentää julkista velkaa, jotta eläkejärjestelmien kestävyys tukemiselle saadaan paremmin tilaa, mutta vain harvat maat ovat tässä viime vuosina onnistuneet. Lisäksi jäsenvaltiot yrittävät parantaa työllisyyttä, ja monet niistä ovat toteuttaneet uudistuksia, joiden tuloksena ikääntyvien työllisyysluvut ovat nousseet; työuran pidentämistä haittaavia tekijöitä on poistettu ja työnteon jatkamista kannustavia tekijöitä vahvistettu, maksujen ja etuuksien välistä yhteyttä on tiivistetty ja pidentynyt eliniänodote on otettu huomioon eläkemallissa. Viimeaikaisissa uudistuksissa suuntauksena on ollut korvausasteiden aleneminen tietyssä iässä, mitä voidaan tosin kompensoida työskentelemällä pidempään ja säästämällä enemmän, jolloin voidaan pitää edelleen kiinni riittävää eläkettä koskevasta tavoitteesta ja välttää eläkkeensaajien köyhtyminen. Joissain jäsenvaltioissa ollaan korottamassa taattuja vähimmäiseläkkeitä, toisissa otetaan suoritettut hoivatyöjaksot huomioon eläkkeiden laskennassa. Joissain jäsenvaltioissa odotetaan lisäeläkkeiden avulla voitavan säilyttää elintaso eläkkeelle jäämisen jälkeenkin, ja näin ollen lisäeläkkeitä on kehitetty ja niitä koskevaa lainsäädäntökehystä vahvistettu. Vaikka yksityisten eläkejärjestelyjen osuuden ennustetaan kasvavan tulevana vuosikymmeninä, lähes kaikissa jäsenvaltioissa julkiset jakoperusteella toimivat järjestelmät ovat tulevaisuudessakin tärkein eläkkeiden rahoitusmuoto. Huolenaiheena on, että kaikilla ei ole yhtä hyviä mahdollisuuksia yksityisiin eläkejärjestelyihin. Joissain jäsenvaltioissa haetaan ongelmaan uusia poliittisia ratkaisuja, muun muassa merkittäviä verokannustimia matalapalkkaisille työntekijöille. Yksityisten eläkejärjestelmien käytön kasvaessa jäsenvaltiot aloittelevat järjestelmien sääntelyä ja seurantaa, jotta yksityisiä eläkejärjestelyjä olisi saatavilla kohtuuhintaan ja niiden tuotot olisivat paremmin ennustettavissa.

Automaattiset tai puoliautomaattiset tarkistusjärjestelmät ovat uusi piirre viimeaikaisissa uudistuksissa. Niiden tarkoituksena on varmistaa, että eläkejärjestelmään kohdistuvia paineita, erityisesti väestönkehitystä, seurataan määräjain ja että mahdollisista poliittisista ratkaisuista keskustellaan. Tällaiset mekanismit parantavat eläkejärjestelmien avoimuutta ja yhdessä kansalaisten eläkeoikeuksista tiedottamisen kanssa lisäävät luottamusta järjestelmiin.

3.3 Terveysthuolto ja pitkäaikaishoito: ensimmäiset toimenpiteet korostavat alan merkitystä

Neuvoston päätettyä vuonna 2004 laajentaa avoimen koordinoitimenetelmän käytön terveydenhuoltoon ja pitkäaikaishoitoon jäsenvaltiot toimittivat sille asiaa koskevat alustavat kansalliset poliittiset raporttinsa keväällä 2005. Raporteissa yksilöitiin lisätyötä edellyttäviä ongelmia, jotka otettiin huomioon komission antamassa ehdotuksessa yhteisistä tavoitteista⁵.

Saatavuuden takaamista koskeva tavoite näyttää olevan perimmäisenä haasteena. Saatavuutta koskeviin vaikeuksiin, maantieteellisiin esteisiin ja sukupuoleen liittyvä epätasa-arvo on edelleen syvää, ja samoin on eroja siinä, miten eri sosioekonomiset ryhmät hyödyntävät terveydenhuoltojärjestelmiä ja millainen vaikutus terveydenhuollolla on näiden ryhmien terveyteen. Pitkäaikaishoidon tarjonta on jo todettu riittämättömäksi ja väestönkehitys huomioon ottaen tilanne heikkenee edelleen. Kaikesta huolimatta vain harvat jäsenvaltiot ovat ottaneet hoidon riittävyyttä koskevan ongelman huomioon sosiaalisen suojelun järjestelmissään tai laajentaneet sosiaalipalvelujaan sen ratkaisemiseksi. Yleisesti havaittu

⁵ Katso sosiaalisen suojelun komitean muistio *Review of Preliminary National Policy Statements on Health Care and Long-Term Care*, 2005.

ongelma on terveydenhuollon ja pitkäaikaishoidon henkilöstöresurssien kasvava tarve, kun toisaalta alan palvelujen kysyntä nousee ja työvoimaresurssit ovat rajallisia. Yhtenä yleisratkaisuna jäsenvaltiot painottavat ennalta ehkäisevää terveydenhoitoa, terveitä elämäntapoja ja terveenä ikääntymistä. Palvelujen laadun osalta uudistuksilla kehitetään indikaattoreita ja asetetaan laatustandardeja, hyviä toimintatapoja koskevia ohjeistoja ja akkreditointijärjestelmiä. Tällaisilla toimintatavoilla alennetaan myös kustannuksia. Lisäksi laatua voidaan parantaa antamalla potilaille vaihtoehtoja ja tilaisuus osallistua. Myös teknologian avulla on mahdollista parantaa laatua, mutta sen kustannusvaikutukset edellyttävät seuranta.

Jäsenvaltiot pyrkivät takaamaan taloudellisen kestävyuden keskittymällä selkeästi toimivuuteen ja tehokkuuteen. Uudistuksissa painotetaan erityyppisten hoitojen välistä johdonmukaisuutta ja tehokkaampaa koordinoitua, jolla vältetään tarpeettomat toimenpiteet. Perhelääkäreillä on olennaisen tärkeä asema heidän toimiessaan hoitavana, opastavana ja portinvartijatahona. Alan toimilla katsotaan voitavan parantaa myös saatavuutta ja laatua. Lisäksi kestävyyyden tähtäävien politiikanalojen tavoitteena on lisätä toimia, joilla kannustetaan palveluntarjoajia ja edunsaajia käyttämään voimavaroja järkevällä tavalla lisäämällä heidän kustannustietoisuuttaan (kustannuksia jakamalla) sekä tehostamalla perusterveydenhuollon käyttöä. Säännellyn kilpailun laajentamisella odotetaan voitavan vähentää kustannuksia ja parantaa laatua.

Avoimen koordinoitimenetelmän käyttäminen uudistetussa ympäristössä: keskeiset viestit

Edellä esitetystä tarkastelusta voidaan nostaa esiin seuraavat keskeiset viestit:

- Strategisempi lähestymistapa on tarpeen sosiaalista osallisuutta koskevien kansallisten toimintasuunnitelmien laadinnassa, jotta osallisuutta koskevat politiikanalat voidaan määritellä täsmällisemmin, systemaattisemmin ja avoimemmin. Avoimen koordinoitimenetelmän mukaisissa toiminnoissa on keskityttävä selkeästi lasten ja perheiden köyhyyteen. Enemmän huomiota on kiinnitettävä köyhillä asuinalueilla elävien etnisiin vähemmistöihin kuuluvien nuorten kokemaan monenkertaiseen syrjäytymiseen. Samassa yhteydessä on painotettava yleissivistävän ja ammatillisen koulutuksen elintärkeää merkitystä pyrittäessä katkaisemaan köyhyyden siirtyminen sukupolvesta toiseen.
- Kansallisissa eläkestrategiaraporteissa korostetaan sitä, miten tiiviisti riittävyyttä, kestävyyttä ja uudistamista koskevat yleiset tavoitteet ovat sidoksissa toisiinsa ja mitä synergiaetuja ja kompromissivaikutuksia niillä on toisiinsa nähden. Jotta uudistustrategiat tuottaisivat tulosta erityisesti lisääntyneeseen eliniänodotteeseen varautumisen osalta, edellä mainittuja kolmea tavoitetta kohti on edettävä samanaikaisesti. Uudistuksilla pitäisi edelleen poistaa työuran pidentämistä haittaavia tekijöitä ja vahvistaa työnteon jatkamista kannustavia tekijöitä, joihin on tarpeen yhdistää ikääntyvien työntekijöiden kohtelun parantaminen työmarkkinoilla ja työnantajien keskuudessa. Tällä tavoin edistetään eläkkeiden riittävyyttä ja ylläpidetään elintasoja ja torjutaan eläkkeellä olevien köyhtymistä. On seurattava tarkasti pyrkimyksiä korvausasteiden alentamiseen ja suunnitelmia työuran pidentämiseen tähtäävistä kannustimista silloinkin, kun kyse on mahdollisista vähimmäiseläkkeen saajista.

- Eläkejärjestelmien uudistamisessa on tarpeen ottaa paremmin huomioon työnteon uudet muodot ja erityisesti hoivatyöstä johtuvat tilapäiset katkokset sekä varmistettava, että naiset voivat kartuttaa omaa eläkekertymänsä. Yksityisillä eläkejärjestelyillä voidaan täydentää julkisia järjestelmiä, mutta niiden kohtuuhintaisuus ja turvallisuus on varmistettava. Järjestelmiä on mahdollista mukauttaa säännöllisillä tarkistuksilla, ja järjestelmää kohtaan tunnettua luottamusta voidaan vahvistaa jakamalla tietoa kansalaisten eläkeoikeuksista.
- Ensimmäisten onnistuneiden toimien jälkeen terveydenhuoltoa ja pitkäaikaishoitoa koskevassa tulevaisuuden tietojenvaihdossa olisi keskityttävä seuraaviin kysymyksiin: palvelujen saatavuus ja eriarvoisuuden vähentäminen, mukautuminen muuttuviin tarpeisiin ja potilaiden osallistumisen ja valintojen lisääminen, laadun parantaminen, vankan rahoituksen turvaaminen tehokkaille järjestelmille, käyttäjille ja palvelujen tarjoajille suunnattujen järkevän resurssien käytön kannustimien vahvistaminen, ennalta ehkäisevän terveydenhoidon, terveiden elämäntapojen ja terveenä ikääntymisen edistäminen sekä henkilöstöresursseja koskevien strategioiden kehittäminen tulevaisuuden henkilöstöpulan ratkaisemiseksi. Pitkäaikaishoidossa ollaan suurten haasteiden edessä: on arvioitava tulevat tarpeet ja luotava tarvittavat palvelu- ja rahoitusjärjestelmät.
- On olennaisen tärkeää varmistaa, että avoimen koordinoitimenetelmän ja uudistetun Lissabonin prosessin vuorovaikutus on tehokasta. Komission ja jäsenvaltioiden olisi luotava asianmukaiset puitteet parhaan mahdollisen vuorovaikutuksen takaamiseksi, mukaan luettuna vuorovaikutuksen mittaamiseen käytettävät indikaattorit. Tämä sisältää esimerkiksi sen, että arvioidaan, missä määrin työllistymismahdollisuudet ovat suurimman köyhyysriskin piiriin kuuluvien väestöryhmien ulottuvilla (esimerkiksi työttömät kotitaloudet, pitkäaikaistyöttömät, yksinhuoltajat, suurperheet, riskiryhmiin kuuluvat nuoret, etniset vähemmistöt, vajaakuntoiset) ja millainen vaikutus työllisyyttä edistävillä uudistuksilla on näihin ryhmiin.
- Kun sosiaalisen suojelun järjestelmiä tarkastellaan kokonaisuutena, tarvitaan pitkän aikavälin kokonaisvaltainen lähestymistapa, jossa painotetaan järjestelmän kestävyyttä muutoinkin kuin vain eläkkeiden ja terveydenhuollon osalta. Lisäksi on painotettava indikaattoreita, joilla todennetaan järjestelmien, politiikanalojen ja rahoitusjärjestelmien toimivuus ja tehokkuus, kustannusten jakoa eri toimialojen kesken sekä tasapainon saavuttamisen tarvetta julkisten palvelujen ja omaehtoisen toiminnan välillä.