



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel, 11.10.1995

KOM(95) 465 lopull.

EUROOPAN TYÖLLISYYSSTRATEGIA: UUSIMMAT SAAVUTUKSET JA NÄKYMÄT

KOMISSION TIEDONANTO TYÖLLISYYSJÄRJESTELMIEN
SUUNTAUKSISTA JA KEHITYKSESTÄ EUROOPAN UNIONISSA

SISÄLLYS

I	TIIVISTELMÄ JA PÄÄTELMÄ	4
II.	KASVU JA TYÖLLISYYS: MAKROTALouden NÄKYMÄ JA POLIITTISIA TARPEITA.	10
	(1) NYKYINEN ELPYMINEN	10
	(2) MAKROTALOUSPOLIITIIKKA KASVUN JA TYÖLLISYYDEN EDISTÄMISEKSI	11
	(3) KESKIPITKÄN AIKAVÄLIN SKENAARIOITA	12
	(4) KASVUN JA TYÖLLISYYDEN MAKROEKONOMISET RISKITEKIJÄT	14
III.	MAKROEKONOMISEN JA RAKENNEPOLIITIIKAN VÄLISET SUHTEET	15
	(1) KILPAILUKYKY JA TYÖLLISYYS	17
	(2) TYÖMARKKINAPOLIITIIKKA	19
IV.	TYÖLLISYYS JA ESSENIN VIISI ENSISIJAIKASTA ALUETTA	24
	(1) AMMATILLISEEN KOULUTUKSEEN SUUNTAUTUVIEN INVESTOINTIEN EDISTÄMINEN	24
	(2) TYÖLLISYYDEN KASVUN NOPEUTTAMINEN	28
	(3) TYÖN EPÄSUORIEN KUSTANNUSTEN ALENTAMINEN	34
	(4) TYÖMARKKINAPOLIITIIKAN TEHO KUUDEN PARANTAMINEN	38
	(5) TYÖTTÖMYYDESTÄ ERITYISESTI KÄRSIVIEN RYHMIEN HYVÄKSI TOTEUTETTAVIEN TOIMENPITEIDEN TEHOSTAMINEN	42
V.	LAAJA-ALAISET KYSYMYKSET	47
	(1) PK-YRITYKSIIN JA TYÖLLISYYTEEN LIITTYVIÄ SUUNTAUKSIA	47
	(2) RAKENNERAHASTOT JA TYÖLLISYYS	51
	(3) TALOUSKASVU, YMPÄRISTÖ JA TYÖLLISYYS	53
	(4) SOSIAALIETUUDET, VEROTUS JA TYÖMARKKINAT	56

LIITE

EUROOPAN TYÖLLISYYSSTRATEGIA: UUSIMMAT SAAVUTUKSET JA NÄKYMÄT

KOMISSION TIEDONANTO TYÖLLISYYSJÄRJESTELMIEN SUUNTAUKSISTA JA KEHITYKSESTÄ EUROOPAN UNIONISSA

Essenissä 9 ja 10 päivänä joulukuuta 1994 pidetyssä kokouksessaan Eurooppa-neuvosto vahvisti uudelleen työttömyyden vastaisen taistelun ja yhtäläisten mahdollisuuksien ensisijaisuuden. Eurooppa-neuvosto katsoi, että työllisyystilanteen selkeän paranemisen vuoksi oli palattava kestävä kasvun tielle ja lisäksi toteutettava rakenteellisia uudistuksia työmarkkinoilla; näin ollen Eurooppa-neuvosto yksilöi viisi ensisijaista toiminta-aluetta rakenteellisten työllisyysongelmien voittamiseksi (liite 1). Se kehotti jäsenvaltioita muuntamaan esittämänsä suositukset kullakin toiminta-alueella monivuotiseksi ohjelmaksi. Se kehotti myös sosiaali- ja työllisyysasioita käsittelevää ministerineuvostoa, talous- ja varainhoitoasioita käsittelevää ministerineuvostoa sekä komissiota seuraamaan tarkoin työllisyyden kehittymistä, tutkimaan tähän aiheeseen liittyvää jäsenvaltioiden politiikkaa sekä laatimaan Eurooppa-neuvostolle vuosittain (ensimmäisen kerran vuonna 1995) kertomuksen työmarkkinoilla saavutetusta uusista edistysaskelista. Lopuksi Eurooppa-neuvosto pyysi, että tutkitaan toisaalta vero- ja tukijärjestelmien vaikutukset työpaikkojen tarjoamiseen ja vastaanottamiseen sekä toisaalta talouskasvun ja ympäristön väliset vuorovaikutussuhteet.

Cannesissa kesäkuussa 1995 kokoontunut Eurooppa-neuvosto korosti, miten tarpeellista on, että jäsenvaltiot tehostavat työmarkkinoiden rakenteellisia uudistuksia Essenissä määriteltujen viiden suuntaviivan mukaisesti. Lisäksi se pyysi neuvostoa ja komissiota vastaamaan siitä, että laaditaan Essenin kokouksessa tarkoitettu perusteellinen kertomus talouskasvun ja ympäristön välisistä riippuvuussuhteista sekä seurauksista, joita tämä riippuvuus aiheuttaa talouspolitiikassa, sekä tutkimaan talous- ja rakennepolitiikkojen tehostetun yhteensovittamisen avulla saavutettavia molemminpuolisia etuja.

Tällä tiedonannolla on tarkoitus antaa komission ensimmäinen panos Essenissä aloitettuun toimintaan. Kertomuksen tavoitteena on eritellä jäsenvaltioiden viimeaikaisen politiikan pääsuuntauksia ja keskeisiä näkökohtia Essenin kokouksessa nimetyillä ensisijaisilla toiminta-alueilla tarkoituksena määrittää hyvät menettelyt ja edistää niiden tunnetuksi tekemistä. Lisäksi tiedonannossa on komission ensimmäiset palautteet Cannesissa esitettyihin kysymyksiin, jotka koskevat talous- ja rakennepolitiikkojen yhteensovittamista.

Tässä tiedonannossa pitäisi olla tarpeellinen tukiaineisto Eurooppa-neuvoston Madridin kokouksessa esitettävän ensimmäisen työllisyyttä koskevan kertomuksen valmistelua varten.

I TIIVISTELMÄ JA PÄÄTELMÄT

Tämän kertomuksen päätelmänä on, että eurooppalainen lähestymistapa Euroopan työllisyyskriisin ratkaisemiseksi ei edellytä valintaa toisaalta korkean ja pysyvän työttömyyden sekä toisaalta kasvavan eriarvoisuuden ja köyhyyden välillä. On mahdollista torjua työttömyyttä ja parantaa yleistä työllisyystilannetta luomatta samalla uutta työssäkäyvien köyhien luokkaa ja luopumatta laadukkaan sosiaalisen suojelun ihanteista.

Jotta tässä menestyään, on tarpeen ottaa käyttöön kaikki tarpeelliset politiikan alat ja erityisesti toimia ohjatusti samanaikaisesti kahdella alalla:

- toteuttaa makrotason talouspolitiikkaa, joka tervehdyttää julkisen talouden ja antaa elinkeinoelämälle tilaa kasvaa ja luoda uusia työpaikkoja, erityisesti siltä osin kuin on kyse PK-yrityksistä
- toteuttaa tehokasta rakennepolitiikkaa korvaamalla ensi kädessä passiivinen työmarkkinapolitiikka aktiivisella.

Tämä on parhaillaan toteutettavan työllisyysstrategian, josta sovittiin Eurooppa-neuvoston kokouksessa Essenissä 1994, tarkoitus. Jäsenvaltiot ovat muuntamassa tätä strategiaa monivuotisiksi ohjelmiksi, joiden pitäisi kaikkien olla saatavilla ennen Madridissa pidettävää Eurooppa-neuvoston kokousta. Tässä yleisessä kertomuksessa pyritään työmarkkinapolitiikan uudistumiskehityksen laajuutta ja syvyyttä selvittämällä ohjaamaan työmarkkinapolitiikkaa aktiivisempaan suuntaan. Sosiaaliturvan alalla on meneillään rinnakkainen uudistusprosessi. Lopuksi voidaan todeta, että työmarkkinaosapuolet muuttavat parhaillaan työehtosopimusjärjestelmiä tavalla, joka myötävaikuttaa paremman makrotaloudellisen tasapainon saavuttamiseen.

Tämän prosessin tulos parantaa tulevana vuosina asteittain taloudellisen kasvun ja työllisyyden kasvun edellytyksiä. Perusteellisempi työttömyyden torjuminen edellyttää kuitenkin uudenlaista ja voimakasta sitoutumista sekä jäsenvaltioilta että työmarkkinaosapuolilta.

Lyhyellä tähtäimellä tämä on tärkeää selvien taloudellisten, sosiaalisten ja poliittisten syiden vuoksi, mutta vieläkin tärkeämpää tämä on pitkällä aikajänteellä.

Kasvu ja työllisyys: makrotaloudelliset näkymät ja tarvittava politiikka

1. Sen jälkeen kun työttömyysaste vuoden 1994 puolivälissä saavutti huippunsa 11,4 prosenttia, se on varsin hitaasti laskenut nykyiselle 10,6 prosentin tasolle. Työttömyys on alennettava hyväksyttävälle tasolle sekä makrotason talouspolitiikan että rakennepolitiikan keinoin. Lisäksi makrotaloudellisten ja rakennepoliittisten toimenpiteiden vuorovaikutus edellyttää, että toiminta on sovitettava yhteen sekä yksittäisen maan sisällä että maiden välillä.
2. Mahdollisuudet saavuttaa tyydyttävä kasvu ja työllisyyskehitys Euroopan unionin taloudessa ovat todelliset. Tätä varten on säilytettävä vakauteen liittyvät nykyisen järjestelmän merkittävät ansiot ja tehostettava niitä etenkin siltä osin kuin on kyse julkisen talouden tervehdyttämisestä. Terve valtiontalous ja tyydyttävä kasvu ovatkin rinnakkaisia ilmiöitä. Terve valtiontalous on keskipitkän ajan kasvukehityksen edellytys. Tämä kasvusuuntaus puolestaan on tarpeen työpaikkojen luomista varten, vaikkei sen avulla yksin voida ratkaista työttömyysongelmaa. Tyydyttävä kasvukehitys on kuitenkin perusta, joka luo liikkumatilaa tehokkaan työmarkkinapolitiikan toteuttamista varten.
3. Kun 1980-luvun lopussa alkanut kasvusuuntaus keskeytyi 1990-luvun alun taantumaa, pohjimmiltaan myönteiset kasvutekijät säilyivät ja joissain suhteessa jopa vahvistuivat. Vaikka viimeaikaiset valuuttamarkkinoiden häiriöt lisäsivät epävarmuutta, unionissa on meneillään vientivetoinen elpyminen, joka perustuu perusteellisesti parantuneeseen eurooppalaisten yritysten kilpailukykyyn ja Euroopan ulkopuolella tapahtuvaan nopeaan kasvuun. Pääoman tuottavuus on edelleen hyvä, mikä luo perustan työllistävälle investoinnille. Sekä lyhyt- että pitkäaikaiset korot ovat alentuneet, mikä on vaikuttanut muun muassa myönteisesti odotuksiin ja luottamukseen. Rakennepoliittisia toimenpiteitä on toteutettu monilla aloilla kuten työmarkkinoilla, joiden joustavuus on lisääntymässä.
4. Samalla tavoin kuin usko alhaisen inflaation voimaan lisääntyi 1980-luvulla, terve julkinen talous on 1990-luvun koetinkivi. Kaikki jäsenvaltiot ovat vähentämässä tai aikovat vähentää julkisen talouden vajeensa alle 3 prosenttiin BKT:sta keskipitkällä tähtäimellä. Tätä politiikan suuntaa on jatkettava ja tehostettava, jos poikkeamia tervehdyttämisen tieltä ilmenee. Lisäksi rakenteellisia vajeita on vähennettävä huomattavasti tai ne on jopa kokonaan poistettava, jotta saadaan tarvittava liikkumatila. Vaikka terveen julkisen talouden myönteisestä vaikutuksesta kestävä kasvun edistämiseen keskipitkällä tähtäimellä ei vallitse juurikaan erimielisyyttä, kertomuksessa päädytään siihen, että uskottavalla tavalla toteutettu verotuksen tervehdyttäminen voi vaikuttaa merkittävällä tavalla investointeihin ja työllisyyteen jopa lyhyellä tähtäimellä, mikä johtuu yksityisen sektorin luottamusta lisäävästä vaikutuksesta ja korkoihin sisältyvän riskitekijän pienenemisestä (vetovaikutus).
5. Palkkakehitys on edelleen keskeisellä sijalla työmarkkinoiden näkymissä. Alhaisen inflaation mukaiset nimellispalkkojen korotukset ja tuottavuuden kasvua pienemmät reaali-palkkojen korotukset ovat laajoissa talouspolitiikan suuntaviivoissa määriteltäviä investointien kasvavan tuottavuuden edellytyksiä.

6. Näiden laajojen suuntaviivojen makrotaloudellisen osan täysimääräinen toteuttaminen mahdollistaa investointivetoisen kasvun, joka on 3–3,5 prosenttia vuodessa ajanjaksolla 1995–2000. Samalla investointiaste kasvaisi 19 prosentista noin 23 prosenttiin BKT:sta, toisin sanoen lähelle komission valkoisessa kirjassa hahmoteltua tasoa. Lisäksi syntyisi 11 miljoonaa uutta työpaikkaa, mikä alentaisi työttömyysasteen noin 7,5 prosenttiin vuoden 2000 loppuun mennessä. Verotuksellisen epätasapainon selkeästi myönteinen tervehtyvä suuntaus johtuu kahdesta tekijästä: tyydyttävästä kasvusta, joka poistaa vajeen kausiosuuden, sekä rakenteellisen vajeen huomattavaan alentamiseen tähtäävistä toimenpiteistä. Tämän tarpeellisen makrotason talouspolitiikan ohella on myös toteutettava rakennepoliittisia toimenpiteitä, jotta kasvun nopeutta rajoittavia tekijöitä voidaan poistaa ja ihmisten työllistämistä edistää; nämä tavoitteet on saavutettava, jotta päästään valkoisen kirjan tavoitteeseen vähentää vuoteen 2000 mennessä työttömyys puoleen nykyisestä.

Makrotason talouspolitiikan ja rakennepolitiikan vuorovaikutus

7. Jotta näin suotuisa tulos voidaan saavuttaa ilman jännitteitä, yhteisön työllisyysstrategiaan sisältyy yhdistelmä makrotason talouspolitiikkaa ja rakennepolitiikkaa, jotka vahvistavat toisiaan sekä kansallisella että yhteisön tasolla: rakenteelliset uudistukset lisäävät tuotantomahdollisuuksia, synnyttävät toimeliaisuutta ja vähentävät rakenteellista työttömyyttä sekä siten mahdollistavat työllisyyden parantamisen aiheuttamatta inflaatiopaineita, mikä mahdollistaa vakauteen suuntautuvan rahapolitiikan höllentämisen. Yhdenmukaisten rakennepolitiikkojen käyttöönotto eri jäsenvaltioissa lisäisi siten makrotason talouspoliittista liikkumatilaa sekä kansallisella että yhteisön tasolla.
8. Rakennepolitiikka toimii lähinnä kahdella alueella: (i) se parantaa kilpailu- ja uudistumiskykyä edistämällä tuottavuuden kasvua ja luomalla sitä kautta uusia työpaikkoja suhteellisten hintojen järjestelmän ja toimialakohtaisten muutosten avulla ja (ii) se muuttaa työmarkkinapolitiikkaa aktiivisemmaksi sekä kysynnän että tarjonnan osalta.

Työmarkkinoiden tarjontapuolella toteutettavia toimenpiteitä ovat koulutus, ammatillinen koulutus ja uudelleen koulutus sekä neuvonta, kuntoutus ja liikkuvuutta edistävät toimenpiteet. Lyhyesti sanottuna on kyse siitä, että oikea henkilö, jolla on oikea pätevyys, saadaan oikeaan työhön ja siten parannetaan talouden kasvukykyä. Kysyntäpuolella toteutettavia toimenpiteitä ovat sellaiset työpaikkojen luomisen kannustimet, jotka eivät tuo kasvukehitykseen inflatorisia piirteitä. Tämä tarkoittaa joustavampia työaikajärjestelyjä, palvelun tehostamiseen tähtääviä paikallisia aloitteita ja palkan sivukulujen tarkistamista. Mitä tarkemmin nämä toimenpiteet kohdennetaan tavalla, joka tuo työttömät takaisin työelämään, sitä vakaampaan hintatasoon ja työllisyyden kasvuun voidaan päästä.

9. On tärkeää tunnustaa vuorovaikutussuhde, joka vallitsee työmarkkinoiden ongelmien ratkaisemiseen tähtäävän talouspolitiikan makro- ja mikroulottuvuuden välillä. Kumpaakin talouspolitiikan ulottuvuutta on toteutettava samanaikaisesti, jotta vältetään haitalliset seuraukset. Yhteensovittamisen laiminlyöminen vähentäisi

huomattavasti tällä hetkellä vallitsevien perusvireeltään myönteisten kasvuolosuhteiden hyödyntämismahdollisuuksia.

Työllisyys ja Essenin viisi ensisijaista toiminta-aluetta

10. Työmarkkinoiden toimivuuden osalta tiedonanto osoittaa, että jäsenvaltiot panostavat voimakkaasti yhtenäisiin keskipitkän ajan kansallisiin työllisyysohjelmiin, joissa Essenin kokouksessa vahvistetut ensisijaiset toiminta-alueet yhdistyvät työmarkkinoiden ja työllisyysjärjestelmien viimeaikaisten tai meneillään olevien uudistusten yhteydessä.
11. Näiden ohjelmien kehittämistä on jatkettava määrätietoisesti. Tämän kehittämisen tulisi koskea erityisesti seuraavia seikkoja:
 - toimet, jotka liittyvät ammatilliseen koulutukseen suunnattujen investointien lisäämiseen ja kehittämiseen niin, että etusija annetaan työttömiin kohdistuville toimille ja yrityksissä tapahtuvalle omien työntekijöiden ammatilliselle koulutukselle
 - työajan järjestämisen käytäntöjen kehittäminen ja tehokkaampi saattaminen muiden tietoon; tähän tulee liittyä työllisyyden parantaminen sekä kyseisten työpaikkojen arvostuksen paraneminen, ja toimet on toteutettava siten, että sosiaalisen suojelun taso ei alene eikä kehitys kohti yhtäläisiä mahdollisuuksia vaarannu
 - sen tarkempi selvittäminen, mitkä ovat palkkakulujen alentamisen ja erityisesti alennusten kohdentaminen vaikutukset, sekä sosiaaliturvan vaihtoehtojen rahoitusmuotojen järjestelmällisempi tutkiminen
 - paikallisten kehitys- ja työllisyysaloitteiden edistäminen erityisesti niiden oikeudellista, verotuksellista ja rahoituksellista toimintaympäristöä kehittämällä ja niitä tukevaa paikallista toimeliaisuutta edistämällä
 - työllisyyspolitiikan aktivointiponnisteluja tehostaminen erityisesti työvoimapalveluja mukauttamalla ja siten, että sosiaalisen suojelun korkea taso säilytetään
 - erityisen huomion kiinnittäminen ryhmiin, joihin ongelmat vaikuttavat voimakkaimmin:
 - nuoret: jokaisella tulisi olla mahdollisuus saada sellainen koulutuksen, ammatillisen koulutuksen tai työkokemuksen taso, joka varmistaa työpaikan saamisen
 - pitkäaikaistyöttömät: työttömille tulee antaa mahdollisuus kuntoutukseen tai työllistämiskoulutukseen, ennen kuin työttömyys muuttuu pitkäaikaiseksi

- naiset: Pekingin konferenssissa ja neljännessä yhtäläisten mahdollisuuksien toimintaohjelmassa vahvistettujen suuntaviivojen mukaisesti on kiinnitettävä enemmän huomiota syrjinnän välttämiseen työmarkkinoilla.

Laaja-alaiset kysymykset

Essenissä ja Cannesissa kokoontuneet Eurooppa-neuvostot pyysivät erityisiä tutkimuksia työn ja tiettyjen muiden tekijöiden välisistä suhteista: ympäristö, PK-yritykset, verotuksen ja sosiaalisen suojelun järjestelmät. Näitä aiheita käsitellään tässä tiedonannossa, jossa lisäksi käsitellään tärkeää kysymystä rakennerahastojen panoksesta työllisyyden edistämiseen.

12. PK-yritysten panos työllisyyden parantamiseen on saatava mahdollisimman merkittäväksi mukauttamalla niiden oikeudellista, verotuksellista ja rahoituksellista toimintaympäristöä ja edistämällä niiden investointeja ammatilliseen koulutukseen.
13. Ympäristöön liittyvien työpaikkojen luominen edellyttää kannustavien toimenpiteiden kehittämistä, mukaan lukien verotukselliset toimenpiteet, sekä ympäristön ottamista paremmin huomioon toimialakohtaisessa politiikassa, erityisesti energia- ja kuljetusallalla sekä maataloudessa. Viidennessä ympäristöalan toimintaohjelmassa suositellaan tällaista yhdentämistä, jonka on todettu lisäävän uusien työpaikkojen nettomäärää. Ympäristökysymysten yhdentämistä muuhun politiikkaan olisi siten tehostettava, jotta vahvistetaan ympäristöalan yritysten kilpailukykyä ja saatetaan EU lähemmäs kestävä kehityksen tietä.
14. Rakennerahastoissa on varattu vuosille 1994–1999 yhteensä 170 miljardia ecua, minkä vuoksi nämä rahastot ovat keskeinen yhteisön tuen väline, jolla edistetään työllisyyttä ja äskettäin Essenissä ja Cannesissa kokoontuneen Eurooppa-neuvoston yksilöimiä toimenpiteitä.

Tämä tarkoittaa sitä, että aineellisten investointien ja henkiseen pääomaan suuntautuvien lisäntyvien investointien tulee entistä paremmin edistää työllisyyttä.

Tässä yhteydessä olisi tarvittavia välineitä ja rakennerahastojen toimia toteutettaessa kannustettava toimenpiteitä, joiden tarkoituksena on edistää perusammattikoulutusta ja ammatillista jatkokoulutusta, työllisyyttä lisäävää kasvua sekä aktiivista lähestymistapaa yhteisvastuullisuuteen, yhdentämiseen ja yhtäläisten mahdollisuuksien kehittämiseen.

15. Verotus- ja avustusjärjestelmiä uudelleen tarkasteltaessa on otettava huomioon seuraavat vaatimukset, jotta voidaan poistaa työpaikkojen luomisen ja niihin hakeutumisen tiellä mahdollisesti olevat esteet:
 - aiempina vuosina vallinnut työn verottamista kiristävä suuntaus on käännettävä päinvastaiseksi, erityisesti alhaisten palkkojen osalta
 - verotus- ja avustusjärjestelmän tasapainon on oltava sellainen, että se edistää työpaikkojen luomista ja niihin hakeutumista sekä ehkäisee

vinoutumat kuten työttömyysloukut ja tiettyjen työntekijöiden sulkemisen matalapalkkaisiin töihin

- Euroopan sosiaalisen suojelun järjestelmien pääasialliset tehtävät ja niiden tarjoama suojelun korkea taso on säilytettävä.

Päätelmät

16. Essenin kokouksessa määritelty makrotason talouspolitiittinen ja rakennepoliittinen kehitys on alkanut. Jäsenvaltioiden on nyt säilytettävä makrotason talouspolitiikkansa suunta, jatkettava tämän politiikan sitomista rakenteelliseen työllisyys- ja työmarkkinapolitiikkaan, erityisesti monivuotisia ohjelmia toteuttamalla ja seuraamalla, sekä tehostettava työllisyysjärjestelmien mukauttamistoimenpiteitä.

17. Jäsenvaltioiden kesken sekä jäsenvaltioiden ja komission välillä käyty vilkas mielipiteiden vaihto Essenin suositusten seurannasta havainnollistaa lisäarvoa, jonka tuottaa Euroopan tasolla käytävä poliittinen keskustelu parhaiden käytäntöjen löytämiseksi ja niiden saattamiseksi mahdollisimman monien tietoon. Tätä keskustelua työvoimapolitiikasta ja aiheeseen liittyvien yhteisten tavoitteiden asettamisesta on jatkettava määrätietoisesti ja keskustelua syventäen.

Tämä keskustelu edellyttää analyysien ja arvioinnin kehittämistä. Erityisesti tätä varten on vähitellen laadittava yhteisiä mittareita.

18. Työllisyyden alalla toteutettujen julkisen vallan toimenpiteiden tehokkuus määräytyy suurelta osin niiden kyvystä saada työmarkkinoiden ja talouselämän toimijat mukaan kaikilla tasoilla. Tämä koskee kaikkien alueellisten tasojen institutionaalisia toimijoita, jotka on otettava aktiivisesti mukaan työllisyyttä koskeviin strategioihin.

Toisaalta työmarkkinaosapuolten vastuulla on pitkälti myös työmarkkinoiden uudistusten tuomien kasvavien mahdollisuuksien hyväksikäyttö. Tämän vuoksi komissio korostaa erityisesti, miten tärkeää on, että työmarkkinaosapuolet osallistuvat aktiivisesti Essenin suositusten toteuttamiseen sekä antavat panoksensa toteuttamisen seurantaan. Monivuotisten kansallisten ohjelmien määrittelyn ja toteuttamisen tulisi olla tämän osallistumisen ensisijainen kannustin.

II. KASVU JA TYÖLLISYYS: MAKROTALouden NÄKymiÄ JA POLiittisia TARPEITA

(I) NYKYINEN ELPYMINEN

Öljyn toisen hintakriisin aiheuttaman taloudellisen taantuman jälkeen unionin talous koki keskeytymättömän ja tasaisesti kiihtyneen elpymiskauden 1980-luvulla. Varsinkin 1980-luvun jälkipuolisko merkitsi taloudellisen toiminnan nopeaa laajenemista ja työmarkkinoiden toiminnan huomattavaa paranemista. Vuosina 1986-90 bruttokansantuote kasvoi 3,3 prosenttia vuodessa unionissa. Tähän vahvaan kasvuun liittyi yli yhdeksän miljoonan lisätyöpaikan syntyminen ja työttömyyslukujen aleneminen yli kahdella prosenttiyksiköllä 7,6 prosenttiin vuonna 1990.

Kun kasvuvauhti ylitti monen vuoden aikana kasvupotentiaalin, unionin talous ylikuumeni viime vuosikymmenen lopulla. Keskimäärin unionissa talouden dynamismi johti kapasiteettirajoituksiin, maksutaseen huomattavaan heikkenemiseen, inflaatiopaineiden kasvuun ja palkankorotusten kiihtymiseen. Näiden kehityskulkujen hillitsemiseksi rahapolitiikkaa kiristettiin vähitellen 1980-luvun lopulta lähtien. Budjettipolitiikka pysyi kuitenkin väljänä ja talousarviot jopa paisuivat, ja kun viranomaiset olivat sitoutuneet vakauteen, rahapolitiikan oli muututtava hyvin rajoittavaksi taloudellisen toiminnan heikkenemisestä huolimatta. Saksan yhdistymisen taloudelliset vaikutukset vääristivät politiikkaa entisestään. Väistämätön suhdanteiden lasku kääntyi suoranaiseksi lamaksi ensisijaisesti tasapainottoman makrotalouspolitiikan tuloksena, mikä kuvasti vakaustavoitteen ristiriitaisuutta. Vuosina 1991-92 kasvua oli vielä yhden prosentin verran, mutta reaalin bruttokansantuote laski vuonna 1993 0,5 prosentilla ja vuosina 1992-94 unionissa menetettiin yli 5,5 miljoonaa työpaikkaa.

Vuodesta 1993 alkaen Euroopan unionin talous on kokenut odotettua voimakkaamman elpymisen. EU:n ulkopuolisten dynaamisten vientimarkkinoiden ja eurooppalaisten yritysten parantuneen kilpailuaseman ansiosta vienti on toiminut käyttövoimana. Viennistä tulevat kasvuimpulssit siirtyivät investointeihin, joista tulee tuotannon kasvun ensisijainen moottori. Yksityinen kulutus on vielä melko pidättyvää, mutta se nousee vähitellen kotitalouksien tulojen kasvaessa, mitä tukee paraneva työllisyys ja positiivinen, joskin vaatimaton, reaali-palkkojen nousu. Työttömyys saavutti huippunsa (11,4 %) vuoden 1994 puolivälissä ja on sittemmin laskenut 10,6 prosenttiin työvoimasta.

Tämän vuoden alusta lähtien ja varsinkin kevään valuuttahäiriöiden jälkeen yhteisön taloudellinen nousu näyttää hieman taittuneen. Tauko, elpymisprosessissa ei sinänsä ole syy pelätä käynnistyneen nousun loppumista. Hidastuminen usean vuosineljänneksen elpymisen jälkeen on aivan historiallisten edeltäjiensä kaltainen, erityisesti koska nykyisen suhdanteen ensimmäinen vaihe on ollut vahva ja koska tauko suurelta osin kuvastaa elpymistä muodostavien tekijöiden vaihtumista (viennistä investointeihin). Lisäksi kasvun rauhoittuminen näyttää sopivaltakin, kun otetaan huomioon, että tuotantokyvystä otettiin kaikki irti jo viime vuonna.

Tärkeää on, että taloudellista toimintaa muovaavat päätekijät viittaavat edelleen oikeaan suuntaan: (i) vientikysyntä on edelleen voimakasta ja yhteisön kilpailuasema paranee edelleen, mitä osoittaa se, että yhteisön kauppakumppanimaissa tuonti kasvaa edelleen

tänä vuonna noin 11 prosentin vuosivauhtia, ja unionin positiivinen kauppataase, jonka ennustetaan olevan 1,6 prosenttia bruttokansantuotteesta vuonna 1995, vaikka se oli 0,4 prosenttia miinuksen puolella vuonna 1992; (ii) pääoman tuotto on edelleen vahva: sen indeksi on viidelletoista jäsenmaalle vuonna 1995 96,5, kun taas vuosien 1986-90 keskiarvo oli 85, ja se on miltei saavuttanut 1960-luvun tason (100) ja sen odotetaan edelleen paranevan huomattavasti (99,3 vuonna 1996 nykyisen ennusteen mukaan); (iii) koko alueen inflaatio on huomattavasti matalampi kuin edellisinä kausina: vuotuinen inflaatio on ollut vakaasti 3,2 prosenttia 15 jäsenmaassa vuodesta 1994, mikä on paras saavutus 1960-luvun jälkeen ja helpottaa kohtuullisten palkkasopimusten tekemistä; inflaation ei odoteta kiihtyvän paljon nousukauden aikana, sillä rahaviranomaiset ovat tiukasti sitoutuneet pitämään hinnat vakaina ja maailmanlaajuinen kilpailu vie kehitystä samaan suuntaan; (iv) korkotaso on laskenut huomattavasti (Saksan lyhyet korot ovat yli 200 pistettä alempana kuin vuoden 1993 lopussa ja pitkien korkojen yhteisön keskitaso on 100 pistettä alempana kuin keväällä 1995; ja (v) keväällä 1995 tehty tutkimus yritysten investointiaikeista viittaa hyvin suuriin investointeihin (13 prosentin reaalin kasvu tänä vuonna).

(2) MAKROTALOUSPOLITIikka KASVUN JA TYÖLLISYYDEN EDISTÄMISEKSI

Kaikki neuvoston joulukuusta 1993 alkaen hyväksymät laajat talouspolitiikan yleislinjat ja Essenissä päätetty strategia ovat luoneet laajan luottamuksen siihen makrotalouspolitiikkaan, jolla unionin kaksi päätaavoitetta saavutetaan. Poliitiikalla tähdätään todella nykyisen kasvutauon voittamiseen ja elpymisen muuttamiseen vahvaksi, inflaatiottomaksi keskipitkän aikavälin kasvuksi ja työllisyyttä luovaksi prosessiksi. Samaan aikaan pyritään saavuttamaan riittävä lähentyminen, jotta voidaan sujuvasti siirtyä EM kolmanteen vaiheeseen. Tämä ei varmista vain sitä, että päästään korjaamaan yhtenäismarkkinoiden täysien mahdollisuuksien satoa vaan vahvistetaan myös unionin kasvu- ja työllisyysprosessia.

Tarvittavaa makroekonomista kehystä luonnehtivat seuraavat seikat:

- vakauteen tähtäävä rahapolitiikka, jonka tehtävää tulisi helpottaa soveliaalla palkka- ja talousarviokehityksellä,
- nimellispalkkakehitys, joka soveltuu alhaisen inflaation saavuttamiseen ja ylläpitämiseen ja positiiviseen, mutta kohtuulliseen reaali-palkkojen nousuun, joka kuitenkin pysyy työn tuottavuuden vuosikasvun alapuolella, johtaisi pääoman tuottavuuden jatkuvaan kasvuun. Tuottavuuden kasvua tarvitaan investointien vahvistamiseen huolimatta siitä, että pääoman tuottosuhde on korkeampi kuin 1960-luvulla. Lisäksi pysyvästi korkeat reaali-korkotasot koko maailmassa vaativat korkeampaa tuottavuustasoa, jotta investointeja houkuteltaisiin riittävässä määrin. Tuottavuuden paraneminen puolestaan on tuotantokyvyn ja työllisyyttä luovien investointien vahvan kasvun olennainen edellytys. Ensisijaista tässä yhteydessä on varmistaa, että tuottavuuden kasvu johtaa todella tuottavampiin investointeihin. Käytettävissä olevat tiedot ja ennusteet viittaavat tähän suuntaan,
- merkittävän ja uskottavan talousarvion vakauttamisen tavoittelu useimmissa jäsenvaltioissa johdonmukaisesti niiden lähentymisohjelmien tavoitteiden kanssa.

Tiukan pitäytymisen suunniteltuun valtiontalouden vakauttamiseen ja lähentymisohjelmiin pitäisi johtaa luottamuksen kasvusta aiheutuvaan pitkien korkojen laskuun ja valuuttamarkkinoiden häiriöriskin pienenemiseen. Uskottavat säästötoimet alentaisivat inflaatio-odotuksia ja lyhyitä korkoja ja raivaisivat myös tietä rahapolitiikan väljentämiselle. Tämän seurauksena voimakkaampi ja nopea toiminta rakenteellisten, suhdanteiden vaikutuksista puhdistettujen budjettivajausten huomattavaksi supistamiseksi ei ole vain haitta vaan myös nopeamman ja kestäväen kasvun sekä työllisyyden välttämätön edellytys. Erityisesti niissä maissa, joiden budjettivajeet ovat suuret ja julkinen velka mahtava (kuten esim. Italiassa), uskottavat ja etupainotteiset konsolidointitoimet johtavat todennäköisesti korkojen riskipreemioiden jyrkkään laskuun, mikä puolestaan auttaa budjettivajeen supistamisessa ja herättää luottamusta sekä sijoittajissa että kuluttajissa. Nämä myönteiset vaikutukset voivat hyvinkin painaa enemmän kuin perinteiset kielteiset valtiontalouden vakauttamisen kysyntävaikutukset vaikkakin lyhyellä aikavälillä. Kokemukset sellaisista maista kuin Irlanti (1987-90) ja Tanska (1982-86) osoittavat selvästi, että uskottava talousarviovakautusstrategia voi kulkea käsi kädessä suuremman, ei pienemmän talouskasvun ja työllisyyden kanssa. Vastakkaisia esimerkkejä voidaan löytää maista, joissa nopea ja jyrkkä budjettitalouden heikkeneminen on nakertanut hintojen ja valuuttakurssien vakautta sekä rahapolitiikan uskottavuutta, mikä on vaikuttanut kielteisesti talouskasvuun ja työpaikkojen syntymiseen.

Nämä edellytykset, joilla paluu kestäväan, työllisyyttä lisäävään kasvuun on mahdollinen, ovat nyt yhteisössä saavuttaneet laajan kannatuksen ja Euroopan työmarkkinaosapuolet tukevat niitä voimakkaasti.¹ Tällaisen laajan konsensuksen olemassaolo on tärkeä luottamusta vahvistava tekijä. Lisäksi yhteisön ja jäsenvaltioiden talouspolitiikat näyttävät noudattavan laajoissa yleislinjoissa esiteltyä suuntaa. Silti on selvää tarvetta lisäsitoumuksiin, jotta lyhyen ja keskipitkän aikavälin kasvu- ja työllisyysnäköymät saataisiin vakuuttavammiksi.

(3) KESKIPITKÄN AIKAVÄLIN SKENAARIOITA

Keskipitkän aikavälin kasvunäkymät² osoittavat, millainen Euroopan talouden kehitys voisi olla, jos laajat talouspoliittiset yleislinjat ja lähentymisohjelmat toteutettaisiin kokonaan ja koordinoidusti. Mallisimulaatiot osoittavat, että sellainen politiikka veisi Euroopan unionin vuoteen 2000 asti 3 -3,5 prosentin vuotuisen kasvuun, joka perustuisi vapaan kapasiteetin käyttöönottoon ilman ylikuumenemista ja yhteisön kasvupotentiaalin tasaiseen vahvistamiseen. Tässä prosessissa työvoiman tarjonta on tärkeä kasvutekijä, koska Euroopassa on huomattava työvoimapotentiali, melkein 18 miljoonaa työtöntä ja lisäksi 9 miljoonaa, jotka tutkimusten mukaan tahtovat töihin sekä 4 miljoonaa osa-

¹ "The Social Partners guidelines for turning recovery into a sustained and job-creating growth process". Yhteiskunnallisen vuoropuhelun makroekonomisen ryhmän yhteinen mielipide, 16 toukokuuta 1995.

² Keskipitkän aikavälin asiantuntijaryhmä keskusteli näistä makroekonomisista näkymistä kokouksessaan 22 päivänä kesäkuuta 1995. Niiden todettiin olevan yhdenmukaisia tehtyjen politiikkaoletusten kanssa. Kuten kaikissa mallisimulaatioissa, näissäkin tuloksissa on kuitenkin aihetta joihinkin tarkistuksiin, koska mallit aina ovat todellisuuden yksinkertaistuksia.

aikatyöntekijää, jotka ovat valmiit työskentelemään kokopäiväisesti. Lyhyellä tai keskipitkällä aikavälillä rajoittava kasvutekijä on kuitenkin tuotantokykyä ja työllisyyttä luovissa investoinneissa. Optimaalisen makroekonomisen kasvun ominaispiirteet olisivat siten seuraavat:

- investointivetoinen kasvu, jossa investoinnit kasvaisivat kaksin verroin bruttokansantuotteen kasvun tahdissa (siis 6-7 prosenttia vuodessa) ja sitä tasapainottaisi kohtuullisesti kasvava yksityinen kulutus (kasvuvauhti 2,5 - 3 prosenttia vuodessa). Tämän suuruusluokan investointikasvu ajanjakson kuluessa saavuttaisi komission valkoisessa kirjassa luonnostellun tavoitteen investointivauhdista, joka olisi noin 23% bruttokansantuotteesta vuonna 2000; yhteisön potentiaalinen kasvuvauhti nousisi vähitellen nykyisestä alle 2,5 prosentista noin 3,5 prosenttiin ajanjakson lopulla;
- jatkuva kehitys kohti vakaita hintoja ja inflaation laskua nykyisestä yli 3 prosentin tasosta lähemmäs 2,5 prosenttia, sekä reilusti parantunut hintojen lähentyminen jäsenvaltioiden kesken;
- sellaiset nimellis- ja reaali-palkkasuuntaukset, joissa otetaan huomioon hintojen vakauden ja kannattavuuden edellytykset, joita selitettiin talouspoliittisten vaatimusten kohdalla;
- budjettivajeiden vähittäinen mutta huomattava lasku niin että ne supistuisivat keskipitkällä aikavälillä selvästi alle Maastrichtin viitearvon, 3 prosenttia BKT:stä, ja edistäisivät siten tuotantoinvestointien lisäystä ja kansantalouden säästämisen nousua, joka on tarpeen säästämisen BKT-osuuden tarvittavan kasvun kestäväan rahoittamiseen.

Sellaisen kasvun toteutuminen johtaisi yli 11 miljoonan uuden työpaikan syntyyn vuosina 1995-2000, jolloin työttömyys laskisi noin 7,5 prosenttiin vuoteen 2000 mennessä. Tähän voidaan päästä lujalla makrotalouspolitiikalla. Vaikka tämä olisikin vaikuttava suoritus, se ei vielä riittäisi toteuttamaan komission valkoisessa kirjassa esitettyjä kunnianhimoisia tavoitteita työttömyyden puolittamisesta. Jotta päästäisiin parempiin tuloksiin, tarvitaan rakennepolitiikan lisäpanoksia (ks. luvut III ja IV).

Tässä yhteydessä on huomattava kaksi seikkaa. Ensiksikin 3 - 3,5 prosentin kasvuvauhti on todennäköisesti korkein, joka voitaisiin kohtuudella saavuttaa makrotalouspolitiikan avulla vuoteen 2000 mennessä ilman talouden ylikuumenemista. Toisaalta työttömyystrendi on hyvin herkkä tuotannon kasvulle. Keskipitkän aikavälin projektio osoittaa, että vuotuinen bruttokansantuotteen kasvu, joka on vain neljäsosayksikön pienempi kuin vuosille 1996-2000 ennustettu, nostaisi työttömyyden vuonna 2000 9 prosenttiin optimiskenaariossa esitetyn 7,5 prosentin sijaan.

Toiseksi koordinoitu, tasapainotettu makrotalouspolitiikka ja työttömyyden lasku sinänsä parantavat kansantalouden tasapainoa ja helpottavat siten sen saavuttamista. Edellä kuvatussa makrotalouden keskipitkän aikavälin optimiskenaariossa budjettivaje supistuisi 5,5 prosentista BKT:stä vuonna 1994 0,5 prosenttiin vuonna 2000 keskimäärin unionissa, mikä käytännöllisesti katsoen merkitsisi rakenteellisen vajeen poistumista. Tästä 5 prosenttiyksikön laskusta automaattiset budjettivaikutukset - jotka johtuvat etenkin työllisyyden noususta ja julkisen velan korkojen alenemisesta - nousisivat 2,5 prosenttiin BKT:stä, jolloin jäljelle jäävät talousarviotoimenpiteet olisivat jäsenvaltioissa

keskimäärin vain noin 2,5 prosenttia BKT:stä (rakennekomponentti), josta osa on jo toteutettu tai suunniteltu vuodeksi 1996. Rakenteellisten vajeiden poistaminen on todella elintärkeää tämän kehityksen käynnistämiseksi ja liikkumavaran luomiseksi merkittävien rakennepolitiikkojen toteuttamiselle.

Keskipitkän aikavälin projektiot osoittavat myös, että jos tarvittavia makrotaloudellisia politiikkoja täydennetään rakenteellisilla uudistuksilla (jollaisista Essenissä sovittiin), joilla pyritään parantamaan tuote-, palvelu- ja työmarkkinoiden toimintaa - mutta jotka ovat yhdenmukaisia unionin kilpailukykyyn vahvistamisen ja tarvittavan talousarviovakautuksen tarpeiden kanssa - kasvun ja työpaikkojen luomisen mahdollisuudet paranevat huomattavasti. Rakenteellisen alueen sopeutukset ovat todella ratkaisevia (i) kasvun kiihdyttämiseksi ja ihmisten työllistettävyyden parantamiselle, jolloin NAIRU³-raja laskee; (ii) kasvun työllisyssisällön lisäämiselle, ja (iii) yhteiskunnallisen koheesion vahvistamiselle ja sen edistämiseksi, että työntekijät suhtautuvat myönteisesti olosuhteiden muutoksiin. Taloudellisten tutkimusten mukaan tällaisen rakennepolitiikan rohkea toteuttaminen parhaan mahdollisen makroekonomisen skenaarion ohella johtaisi työllisyyden laskuun jopa noin 5 prosenttiin vuonna 2000, kun taas pelkässä makroekonomisessa skenaariossa ennustetaan 7,5 prosentin työttömyyttä.

Nämä keskipitkän aikavälin projektiot eivät ole ylioptimistisia. Ne on johdettu makroekonometrisistä malleista, joiden kertoimet ja parametrit kuvastavat havaittua kehitystä ja käyttäytymistä. Kokemukset 1980-luvun jälkipuoliskolta osoittavat selvästi, että työmarkkinatilannetta voidaan merkittävästi parantaa suhteellisen lyhyessä ajassa, jos noudatetaan oikeaa politiikkaa. Lisäksi projektioissa viitataan samoihin tuloksiin kuin jäsenvaltioiden lähentymisohjelmissa.

Toisaalta taas, jos keskipitkällä aikavälillä ei politiikkaa koordinoita eikä jäsenvaltioissa esiinny todellista talousarviovakautusta eikä lähentymispyrkimyksiä, mikä merkitsee jatkuvaa lisätaakkaa rahapolitiikalle, simulaatio antaa hankkeesta hyvin lohduttoman kuvan. Se osoittaa, että tuotanto ja tuotantopotentiaali kasvaisivat 2 - 2,5 prosenttia vuosina 1997-2000. Työllisyyden luominen olisi hyvin heikkoa ja työttömyys, joka voisi tilapäisesti alentua noin 9,75 prosenttiin vuonna 1997, lähtisi jälleen kasvuun ja olisi 11 prosenttia unionin työvoimasta vuonna 2000. Tämän seurauksena tähän skenaarioon sisältyisi huomattavia sosiaalisten jännitteiden riskejä, julkistalouden kiristymistä ja jatkuvaa valuuttakurssien epävakautta EU:ssa.

(4) KASVUN JA TYÖLLISYYDEN MAKROEKONOMISET RISKITEKIJÄT

Huolimatta siitä, että nykyinen elpyminen sopii hyvin makroekonomisen kasvun optimiskenaarioon, jotkin nykytilanteen piirteet merkitsevät lyhyellä aikavälillä vakavia riskejä.

Ensinnäkin huomattava ulkoinen shokki on kohdannut unionia. Vuoden 1994 alusta alkaen Yhdysvaltain dollari on heikentynyt jyrkästi suhteessa EU:n valuuttoihin, mikä yhdessä monien jäsenvaltioiden politiikan heikon uskottavuuden kanssa on aiheuttanut

³ "Non-accelerating inflation rate of unemployment"

merkittäviä EU:n sisäisiä valuuttakurssimuutoksia. Nämä valuuttalinjojen vääristymät ovat kohtalokkaita unionin lyhyen aikavälin kasvunäkymille, koska ne häiritsevät vientiä, investointeja ja luottamuksen ilmapiiriä. Osittain valuuttahäiriöiden vaikutuksesta useimmissa "revalvoineissa" maissa (Saksa, Ranska, Belgia) on talouskasvu hidastunut, kun taas eniten "devalvoineissa" maissa (Italia, Espanja, Ruotsi) muutos on ollut hyvin vähäinen tai sitä ei ole ollut lainkaan.

Eräissä maissa on niin suurten palkankorotusten vaara, että ne ylittäisivät rajan, joka vastaisi vakaiden hintojen tavoitetta tarvittavaa kannattavuuden jatkuvaa kasvua. Aiemmin tänä vuonna viivästettiin tämän riskin vuoksi korkojen alentamista. Rahapolitiikka kuitenkin väljeni myöhemmin, kun rahamäärän kasvu ja inflaatio olivat hidastumassa.

Vielä tärkeämpää on se, että kehitys kohti vankempaa budjettitaloutta on selvästikin ollut monessa maassa riittämätöntä. Vaikka politiikasta lipsumisen lyhyen aikavälin edut ovat todennäköisesti pieniä ja lyhytaikaisia ja ne voidaan nopeasti kumota tai ylikompensoida valuuttakurssien myllerryksillä ja korkojen riskipreemioiden nousulla, ovat keskipitkän ja pitkän aikavälin kustannukset huomattavia ja pysyviä. Jos todellakin kärsimättömyyden tai nykyiseen kasvun säätelyyn osoitetun tyytymättömyyden vuoksi politiikassa etäännyttäisiin lähentymisskenaariosta, keskipitkän aikavälin kasvu- ja työllisyysnäkymät EU:ssa vaarantuisivat vakavasti. Syyskuun lopun kehitys valuuttamarkkinoilla osoitti selvästi, että riskejä on yhä. Kasvava epävarmuus siitä, pystyvätkö monet hallitukset määrätietoisesti toteuttamaan suunnittelemansa talouden vakauttamistoimet, herätti heti uutta kuohuntaa ja lopetti siten jyrkästi kesän aikana koetun vaihtokurssien liikkeiden rauhoittumisen.

Kykenemättömyys toteuttaa vaadittua makroekonomista ja rakennepolitiikkaa johdonmukaisella tavalla ei johda vain unionin kannalta kaiken kaikkiaan vähemmän toivottaviin tuloksiin, vaan se lisää myös reaalityalouden suorituskyvyn erojen kasvun vaaraa, mikä lopulta heijastuisi myös rahoitusmarkkinoille. Mallisimulaatiot osoittavat, että sellaisessa tapauksessa lähentymiskriteerejä täyttämättömät maat olisivat huomattavasti huonommassa asemassa (varsinkin niiden koroille tulevien korkeampien riskipreemioiden vuoksi, jotka edelleen vaikuttaisivat kielteisesti kotimaiseen kysyntään ja budjettivajeeseen), mutta lähentymiskriteerit täyttävät maatkaan eivät pystyisi täysin hyötymään ponnistuksistaan. Koska nämä erot saisivat seurakseen vahvoja valuuttojen liikkeitä, rakenneuudistusten ja yhtenäismarkkinoiden täydentämisen myönteiset vaikutukset vähenisivät myös huomattavasti.

III. MAKROEKONOMISEN JA RAKENNEPOLITIIKAN VÄLISET SUHTEET

Edellä esitetty makroekonominen analyysi on osoittanut, että olemassa olevat riskit lisäävät selkeästi tarvetta toteuttaa laajat taloudelliset yleislinjat ja lähentymisohjelmat täydellisesti ja koordinoitusti kaikissa jäsenvaltioissa. Komissio aikoo esittää lähikuukausina syventävän taloudellisen analyysin tulokset niistä eduista, joita makroekonomisen ja rakennepolitiikan lähempi koordinointi jäsenvaltioiden välillä

tuottaisi, vastatakseen Eurooppa-neuvoston Cannesissa esittämään nimenomaiseen pyyntöön.

Yhteisön työllisyysstrategialle on luonteenomaista toisiaan vahvistavan makrotalouspolitiikan ja rakennepolitiikan yhdistelmä. Laajojen talouspolitiikan yleislinjojen makroekonomisen ohjelman täydellinen toteuttaminen turvaa paluun kestäväan, työllisyyttä luovaan kasvuun, mutta sen perustana olevan makrotalouspolitiikan ohessa on suoritettava rakenneuudistuksia ja kasvua nopeuttavia toimenpiteitä, joilla parannetaan ihmisten työllistettävyyttä ja vahvistetaan työpaikkojen luomista. Euroopan työmarkkinaosapuolet yhtyvät tähän näkemykseen korostaessaan, että "on olennaisen tärkeää, että kasvun, kilpailukyvn ja työllisyyden ongelmia käsitellään yhdessä"⁴.

Näiden politiikkojen välillä on todellakin selviä liitoskohtia, jotka helpottavat uudistusten toteuttamista kasvun oloissa, jolloin tehtävät uudistukset puolestaan edelleen kannustavat ja laajentavat kasvuprosessia. Toisaalta riittävä kasvutulos helpottaa tarvittavien rakennepolitiikkojen käyttöönottoa (taloudellisuuden, rahoituksen ja sosiaalisen hyväksyttävyyden kannalta), toisaalta taas syvemmät uudistukset parantavat talouden tehokkuutta ja kilpailukykyä, lisäävät tuotantomahdollisuuksia ja dynamismia ja alentavat NAIRUA⁵; tuloksena on, että korkeampi työllisyys on mahdollinen ilman kasvua vaarantavia inflaatiopaineita, mikä antaa mahdollisuuden väljentää vakauten suuntautunutta rahapolitiikkaa.

Tällaisten makroekonomisten ja rakennepoliittisten yhteisvaikutusten tärkeys työllisyysstrategian menestykselle edellyttää, että jäsenvaltioiden edun mukaista on selvästi ryhtyä tilanteen edellyttämiin toimenpiteisiin myös rakenteiden kohdalla, kunkin kansallisten piirteidensä mukaisesti, jotta oikea tasapaino löytyisi. Lisäksi näiden yhteisalueiden hyväksikäyttö kansallisella tasolla tuo myönteisiä vaikutuksia muillekin yhteisön jäsenille. Samanaikainen rakenneuudistusten yrittäminen jäsenvaltioissa parantaisi siksi makroekonomisten politiikkojen pelivaraa yhteisön tasolla ja parantaisi siten kasvua ja lähentymistä yhteisön sisällä. Toisaalta taas riittämättömät rakennemuutokset joissakin maissa aiheuttaisivat talouksien eriytymistä ja politiikkaristiriitoja, mm. makroekonomisella tasolla yhteisön jäsenten törmäysvaikutuksia. Siksi jäsenvaltioiden kannattaa kohdistaa huomio myös rakenteellisiin toimenpiteisiin, kun ne koordinoivat talouspolitiikkaansa yhteisön tasolla.

Keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä jatkuva ponnistelu kilpailukyvn ja innovaatioiden sekä hyvin toimivien tuote- ja palvelumarkkinoiden tukemiseksi turvaa tuottavuuden kasvun (, joka on aineellisen varallisuuden päälähde) ja sen muuttamisen uusiksi työpaikoiksi suhteellisten hintojen ja toimialojen välisten siirtymien ansiosta. Jos suuri työvoiman tarjonta hyödynnetään menestyksekkäästi vähentämällä työttömyyttä ja lisäämällä osallistumista työelämään, se lisää (ei-inflatorista) bruttokansantuotteen kasvua. Tällainen työmarkkinapolitiikka vähentää osaltaan makrotalouden kasvun jännitteitä, koska se

⁴ Katso viitettä II luvun alaviitteessä 1.

⁵ "Non-accelerating rate of unemployment"

- vähentää potentiaalisia työvoimakapeikkoja ja siten inflaation vaaraa, joka on huomattava makroekonominen kasvun este (ns. NAIRU-ongelma),
- parantaa inhimillistä pääomaa, ts. vahvistaa potentiaalista kasvua
- nostaa kasvun työllisyysvaikutuksia, ts. lisää tietyn kasvuvauhdin luomien työpaikkojen määrää.

(1) KILPAILUKYKY JA TYÖLLISYYS

1.1. Yleinen mekanismi

Kilpailu- ja innovaatiopolitiikan päätarkoitus on lisätä unionin sisäsyntyisiä kasvuvoimia. Kuten valkoisen kirjan luvuissa 2 - 7 todettiin, se voidaan saavuttaa hyödyntämällä täysin sisämarkkinoiden ja avoimen maailmankauppajärjestelmän tarjoamia mahdollisuuksia, kiihdyttämällä Euroopan laajuisten verkostojen toteuttamista, investoimalla uuteen tekniikkaan, toteuttamalla tietoyhteiskuntaa koskeva toimintasuunnitelma ja hyödyntämällä paremmin pkt-yritysten tarjoamaa kasvu- ja työllisyyspotentiaalia. Viime vuoden aikana monilla näistä alueista on edistytty huomattavasti.

Kaikki tämä voi nostaa unionin talouksien kasvuvauhtia tuoteinnovaatioiden ja yleisen tuottavuuden nousun avulla. Itse asiassa tuottavuuden kasvu on reaalityulon ja varallisuuden päälähde. Kuten niin valkoinen kirja kuin työmarkkinaosapuoletkin ovat korostaneet, ei tuottavuuden kasvun lisäämispyrkimysten ja nettotyöllisyyden luomisen välillä ole ristiriitaa, kunhan korkean tuottavuuden toimialojen luoma varallisuus jaetaan tasaisesti kansantalouteen, jolloin hitaammin tuottavuuttaan kasvattavat alat pystyvät luomaan uusia työpaikkoja. Tämä prosessi mahdollistaa myös samojen palkkojen maksamisen samanlaisesta pätevyydestä kaikilla aloilla. Yksi tärkeä tuottavuusvoittojen uudelleenjakelukanava on suhteellisten hintojen aleneminen tuottavuuttaan nopeasti kasvattavilla toimialoilla, jolloin kaikkien kuluttajien ostovoima kasvaa ja samoin tuotteiden ja palvelujen kysyntä yleensä sekä erityisesti työllisyysintensiiivisillä aloilla, joilla tuottavuus kasvaa hitaasti ja suhteelliset hinnat nousevat. Jotta tämä prosessi toimisi tehokkaasti, on kolmen edellytyksen toteuduttava samanaikaisesti:

- Tuotteiden suhteellisten hintojen eri toimialoilla on annettava muuttua oikeaan suuntaan ilman keinotekoisia jähkkyyttä. Sisämarkkinoiden täydellinen toiminta ja lähentymisen saavuttaminen yhdessä yhä avoimemman maailmantalouden luoman kansainvälisen kilpailun paineen kanssa varmistavat, että markkinoiden välttämätön joustavuus säilyy ja vahvistuu koko unionissa. Tilastot osoittavat, että tämä prosessi on ollut ja on yhä käynnissä.
- Toimialojen muutosten on oltava taloudellisesti perusteltuja ja sosiaalisesti hyväksyttäviä. Myös tästä muutoksesta on olemassa selviä todisteita. Essenin Eurooppa-neuvostossa todettujen viiden avainalueen edistys (katso osaa IV) ja varsinkin työmarkkinapolitiikan uudelleensuuntaus passiivisesta tulotuesta aktiivisempiin toimenpiteisiin, kuten koulutusjärjestelmien uudistamiseen ja vahvistamiseen, on käynnissä ja se on olennaista muutosprosessien tukemisessa ja samalla mahdollisten kielteisten sosiaalisten kustannusten pehmentämisessä.
- Ennen kaikkea kasvuvauhdin on oltava niin kova, että myönteinen tasapaino työpaikkojen luomisen ja niiden häviämisen välillä eri sektoreilla voidaan säilyttää. Jotta vasta luotu kasvupotentiaali voitaisiin hyödyntää täysin, on keskipitkän

aikavälin kasvuprosessin voitava kehittyä törmäämättä makrotaloudellisiin kasvun esteisiin (esim. inflaatioon ja kapasiteettirajoituksiin). Jos näin on, tämä kehityskulku vaikuttaa suuresti unionin työllisyystavoitteiden saavuttamiseen. Kuten II kohdassa mainittiin, laajojen talouspolitiikan yleislinjojen politiikan lujaan ja oikea-aikaiseen toteuttamiseen liittyy tällä hetkellä joitakin riskejä.

Tässä tilanteessa rakennepolitiikan tarjontapuoli ja työllisyysvaikutukset ovat tärkeitä, mutta ne ovat vaikeasti ilmaistavissa numeroin. Tämä koskee myös Euroopan laajuisia verkostoja, joiden kumulatiivinen vaikutus työllisyys- ja työttömyyslukuihin vuonna 2000 voisi mallisimulaatioiden mukaan olla noin puoli prosenttiyksikköä koko unionin tasolla.

1.2. Tuote- ja palvelumarkkinoiden toiminta

On tärkeää korostaa, että tuote- ja palvelumarkkinoiden oikea toimivuus vaikuttaa Euroopan talouden siirtymiseen korkean työllisyyden tielle.

Kilpailun puute, uusien yritysten käynnistymisen esteet, tehottomuus, tekniikan edistysaskelten levittämisen esteet - kaikilla näillä on tärkeitä seurausvaikutuksia talouden toimintaan ja viime kädessä työllisyyteen. Toimivampien ja kilpailukykyisempien tuote- ja palvelumarkkinoiden voidaan odottaa vaikuttavan osaltaan siihen, että saavutetaan korkeampi työllisyystaso sallimalla suhteellisten hintojen sopeutua paremmin ulkoisiin shokkeihin, mikä nopeuttaa tuottavuuden kasvun levittämistä eri toimialoille. Tämä jättäisi enemmän tilaa korkeamman kysynnän ja uuden taloudellisen toiminnan synnylle tarjoten samalla lisää uusia työpaikkoja. Näitä mekanismeja havainnollistavat hyvin viimeaikaiset kokemukset televiestinnän vapauttamisesta, josta seurasi hintojen lasku, palveluiden parantuminen ja lisääntyminen sekä nopeampi innovaatiotahti koko alalla.

Nämä pohdiskelut osoittavat, että on tuhoisaa säilyttää markkinarakenteet pelättäessä vapauttamisen välittömiä seuraamuksia olemassaoleville työpaikoille. Siksi Euroopan työllisyysstrategia sisältää toimenpiteitä, joilla parannetaan tuote- ja palvelumarkkinoiden toimintaa.

Tuotemarkkinoiden osalta sisämarkkinoiden myönteinen vaikutus kilpailuun tarvitsee täydennykseen tiukan kilpailupolitiikan ja kartellien vastustamisen. Palvelujen, uusien työpaikkojen pääalan, osalta on tärkeää poistaa ne rajoitukset, jotka aiheuttomasti estävät niiden kehitystä ja työllistämismahdollisuuksia. Tämä voidaan aloittaa viemällä loppuun televiestintä- ja energia-alojen sisämarkkinat.

1.3. Tietoyhteiskunta

Käynnissä oleva siirtyminen tietoyhteiskuntaan on ratkaisevan tärkeä unionin kilpailukyvyille tulevaisuudessa. Se tarjoaa mahdollisuuksia suureen tuottavuuden nousuun miltei kaikilla kansantalouden sektoreilla. Sillä voi olla syvällisiä vaikutuksia työllisyyteen niin määrällisesti kuin laadullisestikin. Suuresta tuottavuuden kasvusta johtuvia työpaikkojen menetyksiä on kuitenkin tarkasteltava niitä työllisyysmahdollisuuksia vasten, joita tarjoutuu uusilla markkinoilla, joita syntyy nopeasti uusissa tietopalveluissa, multimedian sovelluksissa, tiedon perusrakenteissa ja monenlaisissa uusissa teletuotteissa. Näillä uusilla markkinoilla ja kaikilla nopeasta

tuottavuuden kasvusta hyötyvillä aloilla ansaittavat suuret tulot lisäävät tavaroiden ja palvelujen kysyntää kaikilla muilla kansantalouden alueilla. Tätä kehitystä on kuitenkin tuettava sopivalla lainsäädännöllä ja institutionaalisella toimintaympäristöllä sekä suotuisalla makrotaloudellisella ilmapiirillä.

Myös työtavat muuttuvat. Etätyö on erityisen selkeä esimerkki. Viidessä suurimmassa EU-maassa on jo nyt noin 1,1 miljoonaa etätyöntekijää. Etätyö tarjoaa työntekijöille enemmän joustavuutta ajankäytössään ja luo uusia työmahdollisuuksia vastaamalla paremmin markkinoiden kysyntään sekä synnyttää mahdollisuuksia paikasta riippumattomaan työhön. Samalla etätyö vaatii muutoksia työmarkkinajärjestelmiin ja työntekijöiden oikeuksien ja työehtojen suojeluun.

Tietoyhteiskunnan synty vaatii suuria sosiaalisia ja taloudellisia sopeutuksia; oikeudellisen järjestelmän muutoksia (teleliikennepalvelujen ja perusrakenteiden vapauttamista, tekijänoikeuksia, henkilösuoja, työlainsäädäntöä), kehittyneiden telematiikkaverkkojen luomista (Euroopan laajuisten verkostojen politiikka), yritysten uudelleenorganisointia ja koulutusjärjestelmien muutoksia. Vaikka nämä muutokset ovat jo käynnissä, ne edellyttävät vahvaa hallitusten sitoutumista ja aktiivista niihin liittyvää rakennepolitiikkaa.

(2) TYÖMARKKINAPOLITIikka

Työmarkkinapolitiikan osalta Essenin Eurooppa-neuvostossa vahvistetun yhteisen työmarkkinastrategian toteuttaminen on yksityiskohtaisen tarkastelun kohteena luvussa IV. Tässä jaksossa esitetään, miten työmarkkinapolitiikka voi edistää kasvua ja työllisyyttä sekä etenkin kasvun suurempaa työllisyysvaikutusta luomatta jännitteitä.

2.1. Kahden nopeuden työmarkkinat

Ensin kannattaa korostaa joitakin Euroopan työmarkkinoiden kielteisiä puolia, jotka nykyisellään vähentävät unionin kasvu- ja työllisyyskapasiteettia.

Euroopan talouden tärkein rakenteellinen ongelma on "kahden nopeuden työmarkkinat", taitovaatimusten ja taitojen kehittymisen välinen kuilu. Toinen nopeus näkyy työelämän muutoksessa, johon vaikuttavat uusi tekniikka ja yritysten välinen kilpailu sekä maailmanmarkkinoilla että kotimarkkinoilla. Uusien taitojen ja pätevyyden tarjonta on paljon hitaampaa.

Nykyiset rakenneongelmat ovat peräisin 1970- ja/tai 1980-luvulta, jolloin passiivinen työmarkkinapolitiikka johti korkeaan työttömyyteen. Uudet työpaikat annettiin etupäässä työmarkkinoiden uusille tulokkaille, jotka olivat useinkin saaneet tuoreen koulutuksen tai olivat halvempia kuin vanhemmat työntekijät. Ne, joiden ammattitaito oli vanhentunut tai jotka olivat olleet kauan työttöminä, eivät houkutelleet niitä työnantajia, joilla oli uusia työpaikkoja tarjottavanaan.

Taitojen ja vaatimusten kasvava ero teki jotkin työntekijäryhmät teknisesti tarpeettomiksi tai helpommin korvattaviksi tuotantopääomalla tai ammattitaitoisemmalla työvoimalla, ja siksi työvoiman kysyntä kääntyi ammattitaidottoman työvoiman käyttöä vastaan. Euroopan palkkojen perinteisesti vähäinen jousto alaspäin ja työvoiman yhä raskaampi

verotus vaikuttivat myös osaltaan siihen että ammattitaidottoman työvoiman työllistettävyys heikkeni, koska sen tuottavuus ei enää vastannut sen kokonaiskäyttökustannuksia.

Tämä kehitys osoittaa, että kasvava työtön väestönosa ei voi tehokkaasti toimia laajenevien yritysten reservinä. Tämä johtuu työmarkkinoiden rakennemuutoksen kiihtyvistä nopeudesta, jolloin pitkäaikaistyöttömien ydinjoukko vakiintuu. On huomattava, että noin 10 prosenttia kaikista tarjolla olevista työpaikoista katoaa vuodessa ja 10 prosenttia uusia - ja tuottavampia - työpaikkoja syntyy. Tällä prosessilla on syvävaikutus taitojen ja pätevyyden kysyntään. Joissakin EU-maissa yli 90 prosenttia kaikista vapaista työpaikoista vaatii kokemusta ja/tai koulutusta.

Useimmissa Euroopan maissa työvoiman virtaus työn ja työttömyyden välillä on suhteellisen pientä, varsinkin Yhdysvaltoihin verrattuna. Tuloksena on huokea ero työttömyyden keskimääräisessä kestossa. Itse asiassa pitkäaikaistyöttömien (yli vuoden työttömänä olleiden) osuus koko työttömyydestä oli 30 - 60 prosenttia useimmissa jäsenvaltioissa, kun heidän osuutensa Yhdysvalloissa ja Kanadassa oli hieman yli 10 prosenttia.

Tämä osoittaa, että Euroopassa on suuria talouskasvumahdollisuuksia sillä edellytyksellä, että voitetaan samanaikaisesti makroekonomiset kasvun esteet ja ohjataan työmarkkinapolitiikka taitojen ja pätevyyden parantamiseen, tarjonnan laatuun, siten että se vastaisi kasvavien yritysten vaatimuksia, ja annetaan yrityksille ja työnhakijoille oikeita kannustimia.

Tämä on Euroopan työllisyysstrategian tarkoitus, josta sovittiin viime vuonna Essenin Eurooppa-neuvoston kokouksessa.

2.2. Työmarkkinapolitiikka ja kasvuprosessi

Essenissä ehdotetun aktiivisen ja tehokkaamman työmarkkinapolitiikan vaikutus tuntuu kasvu- ja työllistämisprosessissa kolmella tasolla:

- **Ensiksi** työmarkkinoiden toiminnassa lisäämällä niiden läpinäkyvyyttä ja yleistä kykyä saada työpaikkojen tarjonta ja kysyntä kohtaamaan ja saada oikea ihminen oikeaan työhön (Essenin päätelmien neljäs kohta)
Tämä on aktiivisen työmarkkinapolitiikan keskeinen kohta. Se viittaa työllisyyspalvelujen keskeiseen tehtävään työhönsijoittumisessa ja neuvonnassa. Se on myös verotus- ja etujärjestelmien uudistusten tarkoitus, joilla pyritään aktivoimaan työttömien työnhakua. Myös ammatillista ja maantieteellistä liikkuvuutta lisäävät toimenpiteet palvelevat tätä tarkoitusta.
Vaikka nämä toimet eivät sellaisinaan luo uusia työpaikkoja, ne poistavat pullonkauloja markkinoilta, alentavat työvoiman palkkaamiskuluja ja helpottavat uusien avoimien työpaikkojen tarjoamista. Siten ne auttavat välttämään inflaation kiihtymistä työttömyyden laskiessa, ja ne auttavat laskemaan NAIRU-rajaa välttämällä yhden tärkeän makroekonomisen kasvun esteen, inflaation varhaisen kiihtymisen.

- Toiseksi, tarjontapuolella parantamalla inhimillisen pääoman laatua ja työvoiman työllistettävyyttä (Essenin 1 kohta).
Yleissivistävä ja ammattikoulutus sekä uudelleenkoulutus ovat avainkeinoja tässä prosessissa, ja Essenin huippukokouksessa nostettiin näiden alojen investoinnit ensisijaisen tärkeiksi uudessa työllisyysstrategiassa. Paremmat taidot ja pätevyys vahvistavat yksilöitä ja lisäävät työmarkkinoiden joustavuutta. Keinot, joilla käsitellään pitkäaikaistyöttömyyden kovaa ydintä, ovat perustavan tärkeitä, esimerkiksi työkuntoutus ja työkokemus. Työssä olevien työntekijöiden koulutus ja uudelleenkoulutus vaikuttavat tuottavuuden kasvuun ja työttömyyden ehkäisyyn. Kaikissa näissä tapauksissa on ratkaisevan tärkeää varmistaa koulutuksen ja markkinoiden tarpeiden tiivis yhteys.
Toiminta kaikilla näillä aloilla vahvistaa itse kasvupotentiaalia ja toimii samalla tavalla kuin kilpailukyvyyn parantaminen. Vaikka se on tärkeä rakennesopeutuksen osatekijä, se voi silti antaa täyden hyödyn vasta kun talous synnyttää riittävästi työpaikkoja.
- Lopuksi kysyntäpuolella antamalla työnantajille kannustimia luoda työpaikkoja ja palkata työmarkkinoilla tarjolla olevia. Tämä vastaa Essenin kasvun työntensiivisyyden korottamista koskevaa tavoitetta (Essenin 2, 3 ja 5 kohta).

Kokonaistalouden kannalta tarkastellen työntensiivisemmän kasvuprosessin saavuttaminen merkitsee keskeisiltä osiltaan sitä, että luodaan enemmän työllisyyttä (työllistettyjen lukumääränä mitattuna) tietyllä reaali bruttokansantuotteen kasvuvauhdilla. Puhtaan tilastollisesti se merkitsee työn tuottavuuden (mitattuna reaali bruttokansantuotteen kasvuna työllistettyä henkilöä kohden) kasvuvauhdin laskua. Ilmeisesti sellaista tulosta ei tule saavuttaa tuhoamalla tuottavuutta yrityksen tai toimialan tasolla, koska tämä voisi vaikuttaa vakavasti talouden kilpailuun ja yleiseen varallisuuden luomiseen.

- (i) Makrotaloudellisesti kasvun työllisyssisältöä voidaan kasvattaa kehittämällä tuotannontekijöiden suhteellisia hintoja tavalla, joka suosii työvoiman käyttöä suhteessa pääomaan. Tällaisen vaikutuksen toteuttaminen muuttamalla tuotannontekijöiden suhteellisia hintoja kestää kuitenkin hyvin kauan ja siihen voi liittyä epämiellyttäviä sivuvaikutuksia. Tämän makrotaloudellisen korvausprosessin lisäksi on olemassa periaatteessa kaksi muuta tapaa lisätä kasvun työllisyssisältöä: toinen liittyy työvoimakustannuksiin ja toinen työaikaan.
- (ii) Palkkajakauman levittäminen alapäässä tekisi kannattaviksi sellaiset tuottavuudeltaan alhaiset toiminnot, jotka aiemmin joko hinnoiteltiin ulos virallisilta markkinoilta tai siirrettiin ulkomaisille matalapalkkatuottajille, ja jotka siten lisäisivät kasvun työllisyssisältöä. Tämä palkkaskaalan laajentaminen alaspäin voidaan tehdä joko Yhdysvaltain tapaan antamalla markkinapaineiden alentaa huomattavasti ammattitaidottomien työntekijöiden palkkoja, millä on vakavia yhteiskunnallisia seuraamuksia ("työtätekevät köyhät") tai useammalla tarkoituksenmukaisella toimenpiteellä, jotka uudistavat Euroopan yhteiskunnallista mallia ja kohdistuvat nimenomaan palkkaskaalan alapäähän. Näitä toimenpiteitä ovat erityiset aloittelijoiden palkat uusille työmarkkinatulokkaille, sosiaalietujärjestelmien tarkistaminen (sillä ne toimivat vähimmäispalkkoina) sekä muiden kuin palkkakustannusten alentaminen joko väliaikaisesti (ts. työttömien osalta) tai pysyvästi (ts. kyvyissä olevien puutteiden

korvaamiseksi), ja erityisesti palkkaskaalan alapäässä. Jälkimmäisillä toimenpiteillä pyritään minimoimaan vaikutusta nettopalkkatuloihin, mutta niillä on huomattavia budjettiseuraamuksia, jotka vaativat korvaavia toimenpiteitä (katso IV.3.c jäljempänä).

(iii) Työajan ja -tapojen uudelleenjärjestelyihin liittyvät toimenpiteet. Tässä perusasiana on erottaa tuottavuuskehitys työtuntia kohden tuottavuudesta työllistettyä henkilöä kohden. Pakollinen, kaikkia koskeva ja suuri työajan lyhentäminen ei tarjoa tyydyttävää ratkaisua, sillä se vaikuttaa monin tavoin tulevaisuuden tuotantokykyyn, palkkatasoon ja vuoden 2000 jälkeiseen väestökehitykseen. Nämä kielteiset vaikutukset voidaan kuitenkin välttää käyttämällä mikroekonomisella tasolla työajan lyhentämiseen erityistoimenpiteitä, jotka sopeutetaan paikallisiin oloihin ja ovat kaikkien osapuolten mielestä sosiaalisesti hyväksyttäviä; niitä voidaan joko myöhemmin muuttaa tai pitää kiinteänä osana työajan alentamisen trendiä. Sellaisia toimenpiteitä, samoin kuin vapaaehtoisen osa-aikatyön täyttämistä, olisi edistettävä. Koska useimmat osapäivätyöntekijät ovat naisia, on tärkeää korostaa, että tällaisen työskentelyn tulisi olla mahdollista kaikille työntekijöille ja että työmarkkinoiden nykyistä eriytymistä ei pidä vahvistaa. Lopuksi voidaan työtuntien vähenemisen kielteisiä vaikutuksia potentiaaliseen tuotokseen lievittää tai jopa torjua vuorotyöjärjestelyillä, joilla pyritään erottamaan toisistaan koneiden käyttötunnit ja työvoiman työtunnit. Tätä keinoa ei kuitenkaan voida käyttää yleispätevästi, koska sen tärkeiden yhteiskunnallisten ulottuvuuksien lisäksi vain yritykset, joilla on tarjontarajoituksia ja riittävä käyttökelpoisen työvoiman reservi, voivat hyötyä siitä.

(iv) paikallisten aloitteiden edistäminen esimerkiksi yhteiskunnallisten palveluiden ja ympäristön parantamisen alueella voi korottaa kasvun työsisältöä. Se toimii edellä kuvatun taloudellisen mekanismin kautta tai korvaamalla joitakin näistä toiminnoista.

Siten on olemassa pragmaattisia keinoja saavuttaa kasvun korkeampi työsisältö alentamalla palkkakustannuksilla ja uudistamalla työaikaa sekä edistämällä uusia toiminnan alueita kyseenalaistamatta yhteiskunnan perusarvoja. Nämä toimenpiteet eivät silti saa estää itse kasvuprosessia eivätkä olla ristiriidassa sen kanssa, että unionin kilpailukykyä on vahvistettava ja valtiontalouksia vakautettava. Näiden oletusten pohjalta taloudelliset selvitykset yhteisistä ja koordinoituista politiikoista osoittavat työllisyyden huomattavia parantamismahdollisuuksia. Komission yksiköiden tekemät ensimmäiset arviot⁶ osoittavat esimerkiksi, että työvoiman sivukustannusten noin 1 prosentin BKT-osuuden lasku, joka suunnattaisiin alimpiin palkkaryhmiin ja rahoitettaisiin koko yhteisössä perittävällä hiilidioksidi- ja/tai energiaverolla, mitä komissio ehdotti vuonna 1992, voisi - ympäristöetujen lisäksi - kiihdyttää työllisyyden kasvua noin 0,25 prosenttiyksiköllä vuodessa ja luoda siten keskipitkällä aikavälillä noin kaksi miljoonaa työpaikkaa koko unionin alueella. Työajan ja työjärjestelyjen osalta vapaaehtoisen osa-aikatyön maksimaalinen käyttö voisi myös lisätä 0,25 prosenttiyksikköä vuotuisen työllisyyden kasvuun. Näiden kahden toimenpiteen yhteisvaikutuksen tuloksena voisi optimaalisen makroekonomisen skenaarion lisäksi työttömyys laskea jopa 5 prosenttiin vuonna 2000, kun se pelkän optimaalisen makroekonomisen skenaarion perusteella olisi 7,5 prosenttia.

⁶ "Taxation, employment and environment: fiscal reform for reducing unemployment", European Economy, n:o 56, 1994.

Tämä selvitys osoittaa, että rakenteellisten toimenpiteiden mahdollisesti tuomat edut ovat huomattavat. Luvussa IV esitetään, että tämänsuuntaiset toimenpiteet ovat jäsenvaltioissa vireillä. Silti on korostettava, että simulaation pohjana olevien laajuiset toimenpiteet eivät vielä ole vireillä. Tämä liittyy siihen, että toimenpiteillä on väistämättä kustannuksensa, yhteiskunnalliset ja poliittiset, vaikka ne ovatkin laskentatoimen kannalta merkityksellisiä.

Jos makroekonomiset ja rakennepoliittikat pääsevät tässä skenaariossa kaavailtuihin tuloksiin, käy pitemmällä aikavälillä ymmärrettäväksi, että täystyöllisyys (1960-luvun tapaan) voitaisiin palauttaa ensi vuosikymmenellä, ja että vuoden 2020 aikoihin osallistumisaste unionissa voisi saavuttaa saman korkean tason, joka nyt vallitsee Euroopan pohjoisosissa ja Yhdysvalloissa. Sellaisissa oloissa väestökehitys, jossa vanhusten määrä kasvaa suhteessa työikäiseen väestöön, olisi pienempi taakka. Alhainen työllisyys, alhaisen toimintatason skenaario merkitsisi vuosina 1995-2020 vanhusten ja työikäisten suhteen kasvua 39 prosentista 50 prosenttiin. Korkean työllisyyden ja korkean toimintatason skenaario merkitsisi vain yhden tai kahden prosenttiyksikön kasvua vanhusten suhteellisessa osuudessa. Tällainen myönteinen kehitys keventäisi sosiaaliturva- ja eläkejärjestelmien taakkaa ja helpottaisi uudistusten toteuttamista.⁷

Työmarkkinatilanteen välttämätön parantaminen riippuu vankan makroekonomisen ja rakennepoliittikan toteuttamista hyvin luottavaisessa entistä suuremman yhteiskunnallisen konsensuksen ilmapiirissä.

Sellaisessa tilanteessa nykyinen kasvutauko väistyisi vahvan ja työllisyyttä luovan keskipitkän aikavälin kasvuprosessin tieltä. Tämä on yhteisön työllisyysstrategian taustalla oleva ajatustapa. Kuten luvussa IV osoitetaan, jäsenvaltiot ovat tehneet monia aloitteita tämän strategian työmarkkinaosuuden toteuttamiseksi. Hallitusten ja työmarkkinaosapuolten uusia ja vahvoja sitoumuksia kuitenkin tarvitaan, jotta prosessi jatkuisi ja vahvistuisi.

⁷ "Some Economic Implications of Demographic Trends up to 2020." European Economy N:o 56, 1994.

IV TYÖLLISYYS JA ESSENIN VIISI ENSISIJAISTA ALUETTA

Jäsenvaltiot ovat kahden viimeksi kuluneen vuoden aikana antaneet osoituksen voimakkaasta panostuksesta työmarkkinoiden toiminnan parantamiseen. Useissa tapauksissa tämä on johtanut kansallisten työllisyys suunnitelmien esittämiseen: Belgian yleinen työllisyysohjelma 1994, Tanskan ja Espanjan työmarkkinauudistukset 1994, Ranskan viisivuotinen suunnitelma 1993, jota täydentävät kesän 1995 hätätoimenpiteet, Ruotsin vuoden 1995 alun työllisyysalan toimintaohjelma... Muissa jäsenvaltioissa yksittäiset uudistukset ovat koskeneet työmarkkinoiden eri osa-alueita. Yleisesti nämä uudistukset ovat merkki laajasta yksimielisyydestä, joka Essenissä vahvistetuista suuntaviivoista vallitsee, vaikkei moninaisista uudistuksista olekaan aina mahdollista tunnistaa valkoisessa kirjassa tarkoitettua ja Eurooppa-neuvoston vahvistamaa kokonaisvaltaista lähestymistapaa "työllisyysjärjestelmiin".

(I) AMMATILLISEEN KOULUTUKSEEN SUUNTAUTUVIEN INVESTOINTIEN EDISTÄMINEN

Taustaa

Viime vuosina nuorten peruskoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen alalla on edistytty huomattavasti. Tätä osoittaa myös koulutuksen ja ammatillisen koulutuksen piirissä olevien nuorten osuuden kasvu, joka on lähes kaikissa jäsenvaltioissa alentanut alle 25-vuotiaiden osuutta työvoimasta. Sitä vastoin yritykset ovat vähentäneet ammatillisen koulutuksen investointejaan taantuman aikana, ja elinikäisen ammatillisen koulutuksen tavoitteen saavuttaminen edellyttääkin yritysten ja niiden työntekijöiden kasvavaa panosta koulutukseen.

Viimeaikaiset kansalliset toimenpiteet

a) Ammatilliseen koulutukseen suuntautuvien investointien edistäminen parantamalla järjestelmiä jäsenvaltioissa

Jäsenvaltiot uudistavat koulutuksen ja ammatillisen koulutuksen järjestelmiään, jotta ne voisivat paremmin vastata maantieteellisiin, ammatillisiin, alakohtaisiin ja yksilöllisiin vaatimuksiin. Työmarkkinaosapuolten asema ammatillisen koulutuksen suunnittelussa, sisällön määrittämisessä ja toteuttamisessa on entistä korostuneempi. Koulutuksen toteuttaminen on hajautettu ja yksityisen alan asema on entistä keskeisempi. Yhdistyneessä kuningaskunnassa ammatilliseen koulutukseen ja yrityksiin liittyviä asioita käsittelevät toimikunnat järjestävät valtion ammatillisia koulutusohjelmia alueellaan, ja näiden elinten johdossa on yksityisen alan työnantajia. Ranskassa on yli 20 000 yksityistä ammatillisen koulutuksen tarjoajaa, kun niitä koko EU:ssa on arviolta 60 000. Yleisesti ottaen jäsenvaltiot kantavat vastuun ammatillisen koulutuksen järjestämisestä nuorille ja työttömille. Joissakin jäsenvaltioissa korostetaan kuitenkin yhä enemmän työttömyyden ehkäisyä koulutuksen avulla, ja niissä toteutetaan julkisen vallan

toimia sellaisia työntekijöitä varten, jotka uhkaavat jäädä työttömäksi teollisen rakennemuutoksen vuoksi.

Parhaillaan on meneillään työ, jonka avulla ammatillisen koulutuksen järjestelmiä pyritään saamaan kiihtyvällä nopeudella muuttuvien markkinoiden vaatimuksia paremmin vastaaviksi. Jäsenvaltiot pyrkivät **yksilöimään uudet ammattitaitovaatimukset ja tekemään niistä ennusteita**. Esimerkiksi Saksassa, Alankomaissa, Itävallassa, Ruotsissa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa työn kuvaa ja pätevyysisältöä tarkistetaan säännöllisesti. Yleisimmät ennustemenetelmät ovat *työpaikkatarjonnan analyysi* (jota käytetään esim. Belgiassa) *pätevyysuuntausten analyysi* (Tanska, Alankomaat, Portugali ja Suomi), *työmarkkinatutkimukset sekä alakohtaiset ja alueelliset tutkimukset* (Saksa, Kreikka, Espanja ja Itävalta) ja *ennustemallit* (Irlanti ja eräät Italian alueet). Yleisesti kuitenkin katsotaan, että nykyiset menetelmät eivät riittävän tarkasti ennusta muutoksia.

Jäsenvaltioiden viranomaiset edellyttävät ammatillisen koulutuksen tarjoajilta usein tiettyjen vaatimusten täyttämistä, ennen kuin nämä saavat järjestää julkisia koulutusohjelmia. Yrityksillä ja yksilöillä on kuitenkin käytettävissään vain vähän tietoa tarjolla olevan ammatillisen koulutuksen laadusta. Kehitys käy kohti suurempaa avoimuutta koulutusmarkkinoilla, mikä johtuu **laatustandardien ja -mittarien käyttöönotosta**. Laatusertifiointijärjestelmiä käytetään tai kehitetään Belgiassa, Tanskassa, Ranskassa, Portugalissa ja Kreikassa. Saksassa, Itävallassa ja Alankomaissa on lakisääteisesti määrätty jatkuvan ammatillisen koulutuksen tarjoamisesta. Yhdistyneessä kuningaskunnassa laatua arvioidaan koulutuksen tulosten perusteella.

b) Investointien edistäminen ihmisten työllistettävyyttä parantamalla

Työmarkkinoille siirtyvien nuorten väheneminen ja teknologisten muutosten vaikutus korostaa jatkuvan ammatillisen koulutuksen merkitystä. Tanskassa on otettu käyttöön aloite, jonka avulla on tarkoitus lisätä aikuisten ammatillista koulutusta ja lisätä vuoteen 2000 mennessä näiden koulutuspaikkojen määrä 50 000:een työvoiman laadun parantamiseksi. Ranskassa, Itävallassa, Suomessa, Espanjassa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa on kehitetty **tapoja tunnustaa ja pätevöittää epämuodollista ammatillista koulutusta** ja/tai työkokemusta. Kaikissa jäsenvaltioissa hyväksytään periaate, jonka mukaan ihmisillä on mahdollisuus koulutukseen koko työssäoloajan. Joissakin jäsenvaltioissa on lailla säädetty oikeudesta koulutusvapaaseen; esimerkkejä ovat Belgia, useimmat Saksan osavaltiot ja Ranska (jossa kehitettävässä koulutusetusjärjestelmässä myönnetään aikaa työn ulkopuolella tapahtuvaan koulutukseen). Tanskassa on mahdollista siirtyä enintään vuodeksi hyväksytyyn aikuiskoulutukseen tai ammatilliseen koulutukseen, jolloin koulutettavan sijaiseksi voidaan tilapäisesti palkata työtön. Nykyisin vallitsee myös selkeä suuntaus, jonka mukaan yksilöitä rohkaistaan ottamaan enemmän vastuuta omien koulutustarpeittensa tunnistamisesta ja tyydyttämisestä. Käytössä on myös koulutusta suosivia taloudellisia kannustimia. Ammatillisessa koulutuksessa oleville työttömille maksetaan korvauksia. Belgiassa, Kreikassa, Ranskassa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa myönnetään

verohelpotuksia kuluista henkilöille, jotka kouluttautuvat tiettyjä ammatteja tai tunnustettua pätevyystasoa varten. Näissä maissa on myös saatavilla tuettuja lainoja urakehitykseen liittyvää koulutusta ja ammatillista koulutusta varten.

On kuitenkin nähtävissä merkkejä siitä, että koulutukseen pääsyn todennäköisyys on pienin henkilöillä, joiden pätevyystaso on alhaisin ja jotka siten ovat heikoimmassa asemassa työmarkkinoilla. Sama pätee myös **naisiin sekä pienten ja keskisuurten yritysten (PK-yritysten) työntekijöihin**. Jäsenvaltioissa on otettu käyttöön aloitteita, joilla edistetään naisten pääsyä koulutukseen ja sovitetaan koulutustarjontaa naisten tarpeisiin. Esimerkkejä tästä ovat erityiset naisille tarkoitettut ammatilliset kurssit ammattiteissa tai aloilla, jotka ovat perinteisesti miesvaltaisia, sekä työmarkkinoille palaavien naisten opastaminen ja tukeminen. Joissakin jäsenvaltioissa, kuten Belgiassa, Ranskassa, Irlannissa, Espanjassa ja Portugalissa, PK-yritysten työntekijät ovat ensisijaisia julkisesti rahoitetun ammatillisen koulutustarjonnan kohderyhmiä.

c) Investointien edistäminen koulutuksen ja työn uusien suhteiden avulla

On olemassa useita aloitteita, joiden avulla yrityksiä rohkaistaan investoimaan ammatilliseen koulutukseen. Joissakin maissa, kuten Belgiassa, Kreikassa, Ranskassa ja Irlannissa, käytetään koulutusmaksuja, jotka ilmaistaan prosenttina palkkasummasta. Näissä maissa myönnetään myös veroetuja yrityksille, jotka lisäävät koulutusinvestointejaan. Euroopan sosiaalirahaston ohjelmien toteuttamista varten useiden jäsenvaltioiden on täytynyt ottaa käyttöön uusia järjestelmiä tai vahvistaa nykyisiä järjestelmiään, joiden tarkoituksena on tukea yritysten investointeja työntekijöidensä koulutukseen, erityisesti siltä osin kuin on kyse työntekijöiden sopeuttamisesta teolliseen rakennemuutokseen (rakennerahastojen tavoite 4).

Taloudellinen uudelleenjärjestyminen ja teknologinen muutos on saanut yritykset siirtymään kohti **joustavampaa työn järjestämistä**; esimerkkejä tästä ovat osa-aikaisten ja määräaikaisten työntekijöiden käyttäminen sekä toimintojen ulkoistaminen alihankinnan avulla. Tämä vaikuttaa merkittäväällä tavalla myös koulutukseen pääsyyn—osa-aikaiset ja määräaikaiset työntekijät ovat niiden joukossa, joiden todennäköisyys päätyä ammatilliseen koulutukseen on alhaisin. Mainittu muutos vaikuttaa myös tapaan, jolla yritykset kokevat koulutustarpeensa. Ammatillisen koulutuksen ensisijaisuus sosiaalisessa vuoropuhelussa on entistä korostuneempi. Se sisältyy jo joihinkin alakohtaisiin työehtosopimuksiin ja esiintyy yritystason työpaikkatoimikuntien keskusteluissa. Uudet työajan ja koulutuksen yhdistämistä koskevat järjestelyt ovat kuitenkin vielä aivan alkuvaiheessa.

d) Investointitason säilyttäminen ja investointien tuotto

Jäsenvaltiot ovat sitoutuneet uudistamaan koulutuksen ja ammatillisen koulutuksen järjestelmiään sekä investoimaan niihin. Eri puolilla EU:ta onkin muodostunut selkeitä poliittisia suuntaviivoja. Koulutusinvestointien lisäämisen tavoite on kuitenkin yhteydessä ongelmallisiin päätöksiin julkisten ja yksityisten menojen

määristä. Jäsenvaltiot ovat pyrkinneet parantamaan ammatillisen koulutuksen menojen tuottamaa tulosta järjeistämisen ja paremman kohdentamisen avulla. Julkisella alalla on kuitenkin yhä selviä jännityksiä yhtäältä julkisten menojen leikkaamiseen kohdistuvien paineiden ja toisaalta saavutetun edistuksen vahvistamiseen ja täydentämiseen tähtäävän muutoksen jatkamistarpeiden välillä. Taantumana aikana yritykset kuitenkin vähensivät koulutusinvestointejaan, eikä ole varmaa, että investoinnit olisivat taloudellisen elpymisen myötä palanneet entiselle tasolle. Osaltaan nämä ongelmat liittyvät käsitykseen, jonka mukaan koulutus on pikemminkin kustannus kuin investointi. Koulutuspolitiikka on kuitenkin nähtävä ensisijaisena toimintana eikä julkista tai yksityistä taloutta rasittavana taakkana.

Varojen käyttöä koskevat rajoitukset korostavat laadun merkitystä, mitä osoittavat pyrkimykset parantaa järjestelmien tehokkuutta ja tuottavuutta kohdentamisen, järjeistämisen ja tarpeita paremmin vastaavan koulutustarjonnan avulla. On kuitenkin vähemmän selvää, mitä tuloksia jäsenvaltioissa ja muissa maissa koulutukseen käytettyjen voimavarojen toivotaan tai edellytetään tuottavan, eli mikä on toivottu investoinnin tuotto. Joissakin jäsenvaltioissa on laadittu **erityisiä mittareita** ammatillisen koulutuksen alalle. Yhdistyneessä kuningaskunnassa on asetettu kansalliset koulutuksen ja ammatillisen koulutuksen tavoitteet työvoiman eri osien pätevyystason mukaisesti määriteltynä. Ranskassa ja Italiassa on asetettu nuorten pätevyystavoitteet. Ruotsissa ja Suomessa on asetettu ylemmän keskiasteen koulutuksen oppilaspaiikkojen määrää koskevat tavoitteet. Tällaisten mittarien avulla jäsenvaltioiden on helpompi arvioida, mikä on niiden koulutusta ja ammatillista koulutusta koskevan politiikan täysi vaikutus työmarkkinoihin.

Näkymät

Yksityisen ja julkisen alan tiukoista varainkäyttöä koskevista rajoituksista huolimatta on tärkeää, että jäsenvaltiot jatkavat sitoutumistaan **ammatilliseen koulutukseen suuntautuvien investointien** lisäämiseen ja parantamiseen. Tämä sitoutuminen koskee yhtä lailla niin julkista valtaa, työmarkkinaosapuolia, yrityksiä kuin yksilöitäkin. Ammatillinen koulutus on entistä paremmin mukautettava markkinoiden tarpeisiin ja kohdennettava. Lisäksi se on sovitettava paremmin yhteen verotus- ja työttömyysturvajärjestelmien uudistusten kanssa. Ammatilliseen koulutukseen suuntautuvien investointien edistämistä on tuettava useilla selkeillä tavoitteilla, jotka samalla tarjoaisivat tietoa päätöksentekomenettelyn tarpeisiin ja johtaisivat voimavarojen käytön tehostumiseen.

Koulutuksen ja ammatillisen koulutuksen laatu määräytyy käytössä olevien järjestelmien tehokkuuden, tuottavuuden ja arvioinnin mukaan. Näitä toimintoja voidaan tehostaa seuraavasti:

- **Yrityksille ja yksilöille suunnattujen kannustimien kehittäminen ammatilliseen koulutukseen kohdistuvien investointien edistämiseksi.** Kannustimet voisivat olla verotuksellisia (verohelpotukset, palautukset, alennukset tms.), rahoituksellisia (avustukset, edulliset lainat tms.) mutta

myös muunlaisia toimenpiteitä, esimerkiksi nuorille varattujen ammattikoulutuspaikkojen määrät, koulutukseen pääsyn helpottaminen esim. työajan ja koulutuksen järjestelyn avulla jne.

– **Mitattavissa olevien määrällisten ja laadullisten mittarien kehittäminen, esimerkiksi tavoitteiden asettaminen seuraavia muuttujia varten: 18–24-vuotiaiden, 25–50-vuotiaiden ja yli 50-vuotiaiden pätevyystaso; nuorille ja pitkäaikaistyöttömille varattujen ammattikoulutuspaikkojen määrä.**

Näiden määrittäminen jäsenvaltioiden omissa järjestelmissä kuuluisi kullekin jäsenvaltiolle. Pätevyystavoitteiden asettaminen on Essenin päätelmien mukaista, sillä ne ovat tärkeitä työllistymismahdollisuuksien paranemisen kannalta; lisäksi tavoitteet mittavat yksilöiden taitojen tasoa ja siten helpottavat markkinoiden muuttamista avoimempaan suuntaan. Koulutuspaikkoja koskevat tavoitteet korostaisivat julkisen alan sitoutumista ammatillisen koulutuksen järjestämiseen niille, jotka ovat heikoimmassa asemassa työmarkkinoilla.

– **Koulutustoimenpiteiden vaikutusten sekä siihen suunnattujen investointien seuranta ja arviointi.**

Näihin järjestelyihin sisältyisi ammatilliseen koulutukseen käytettyjen julkisten ja (mahdollisuuksien mukaan) yksityisten varojen seuranta sekä perusteiden laatiminen ammatillisen koulutuksen toimenpiteiden vaikutusten mittaamista varten, esimerkiksi osallistumisasteet, pätevyystasot, tuottavuuden ja työllisyyden paraneminen.

Tämä toiminta muodostaisi perustan jäsenvaltioiden edistymisen seurannalle niiden omien tavoitteiden ja aloitteiden mukaisesti. Lisäksi se helpottaisi ammattikoulutuksen keskeisen aseman vahvistamista ja antaisi kyseisestä politiikasta ja täytäntöönpanosta vastaaville mahdollisuuden osallistua aktiivisesti työllisyysjärjestelmien parantamiskysymyksiä koskevaan keskusteluun.

(2) TYÖLLISYYDEN KASVUN NOPEUTTAMINEN

Taustaa

Vaikka vuoden 1993 puolivälistä edennyt talouden elpyminen on jo lisännyt työpaikkojen nettomäärän kasvua unionissa, työttömiä on yhä paljon, 18 miljoonaa, mikä on lähes 11 prosenttia aktiiviväestöstä. Viimeaikaisten ennusteiden mukaan unionissa syntyy vuosina 1995 ja 1996 nettomääräisesti vain 3 miljoonaa uutta työpaikkaa, mikä vähentäisi työttömien määrää ainoastaan 1,6 miljoonalla, kun otetaan huomioon aktiiviväestön lisäys.

Toisaalta on syytä korostaa kasvun elpymisen ja sen työllisyysvaikutusten välistä suurta viipymää. Vaikka BKT:n kasvu unionissa näyttää nopeatuneen vuoden 1993 puolivälissä, tämän vaikutus työttömien määrään on vielä ollut häviävän pieni.

Tämä toteamus osoittaa, miten kiireellisiä Essenin suositusten mukaiset työllisyyden kasvun nopeuttamiseen tähtäävät toimenpiteet ovat.

Tätä tavoitetta ei pidä tulkita unionin yleisen tuottavuustason nostamisen tavoitteen (vrt. III jakso) kanssa ristiriitaiseksi; on kyse eri aloitteista, joilla on tarkoitus tehostaa työpaikkojen tarjontaa erityisesti palvelualaa kehittämällä. Essenissä kokoontunut Eurooppa-neuvosto yksilöi kolme ensisijaista toimintaa aluetta tämän tavoitteen saavuttamiseksi: työn joustavampi järjestäminen, työllistämistä suosiva palkkapolitiikka ja uusien vaatimusten mukaisten työpaikkojen luomisen mahdollistavat aloitteet erityisesti paikallisella tasolla.

Viimeaikaiset kansalliset toimenpiteet

a) Työn ja työajan järjestämisen muutokset

Monet jäsenvaltiot ovat viime vuosina toteuttaneet työn joustavampaan järjestämiseen tähtääviä uudistuksia. Ne keskittyvät työajan mukauttamiseen taloudellisen toiminnan muutoksiin: vuosityöajan käyttöönotto (otettiin 1994 käyttöön Ranskassa, Belgiassa ja Espanjassa); irtisanomisten välttäminen työajan tilapäistä lyhentämistä edistämällä (B, D, F, I). Lisäksi monissa uudistuksissa on helpotettu "epätyypillisten" työsopimusten käyttöä (määräaikaiset ja osa-aikaiset työsuhteet) tekemällä niiden käyttö työnantajalle helpommaksi ja vahvistamalla kyseisten työntekijöiden oikeuksia (työttömyyteen liittyvät oikeudet, vakuutukset jne.). Näissä uudistuksissa on myös kannustettu työmarkkinaosapuolia tekemään tämän suuntaisia sopimuksia.

Tämä mukauttamiskehitys jatkuu, kun työaikalainsäädännön muuttamista joustavampaan suuntaan tutkitaan parhaillaan Portugalissa (määräaikaisten ja osa-aikaisten työsopimusten jouston lisääminen, työvoiman vuokraus, irtisanomisehdot jne.), Italiassa (kesäkuun 1995 lakiluonnos), Ruotsissa, Suomessa ja Alankomaissa.

Jokainen jäsenvaltio etsii sopivien uudistusten avulla tasapainotilaa työntekijöiden suojelun vaatimusten sekä toisaalta eri tyyppisten työsopimusten avulla saavutettavan työn järjestämisen tarpeellisen jouston välillä. Espanjassa onkin toisaalta otettu käyttöön tiukemmat määräaikaisten työsopimusten ehdot ja toisaalta väljennetty irtisanomisperusteita.

Erityistä huomiota on kiinnitettävä **toimenpiteisiin, joilla luodaan yhteys työehtojen väljentämisen ja työpaikkojen luomisen välille**. Tietyissä jäsenvaltioissa (F, B) suositaan taloudellisin kannustein (sosiaalimaksujen alennus) sellaisia sopimuksia, joissa työaika vähennetään huomattavasti ja vastaavasti otetaan uusia työntekijöitä samaan yritykseen. Näin työtä voidaan jakaa uudelleen yhden yrityksen sisällä. Työn uudelleen jakamista edistävät osaltaan useissa jäsenvaltioissa (mm. Tanska) käyttöön otetut säännökset, joiden perusteella työntekijä voi esimerkiksi ammatillisen koulutuksen vuoksi keskeyttää työssäkäyntinsä, kun hänen sijaisekseen täksi ajaksi samalla palkataan työtön.

Saksassa työmarkkinaosapuolet ovat antaneet työehtosopimuksissaan lisää painoarvoa työllisyyden takaamiselle: kun työnantaja sitoutuu olemaan irtisanomatta työntekijöitä taloudellisista syistä, työntekijät puolestaan hyväksyvät työajan lyhentämisen, johon liittyy palkanalennus. Tällaisia sopimuksia on tehty useilla teollisuuden aloilla, jakelualalla ja itäisen Saksan julkishallinnossa. Näissä sopimuksissa määrätään usein myös joustavammasta työajasta.

Työajan lyhentäminen voi osoittautua erityisen kiinnostavaksi vaihtoehdoksi yrityksille, joissa työntekijöiden **työaika erotetaan** tuotantolaitteiston käyttöajoista (esimerkki: työntekijät tekevät nelipäiväistä viikkoa, mutta tuotantovälineistö on käytössä kuutena päivänä viikossa). Onkin osoitettu, että tällaisilla järjestelyillä voidaan huomattavasti parantaa pääoman tuottavuutta ja että ne voivat olla kannattavia, vaikka reaalipalkkoja ei samalla merkittävästi alennettaisikaan. Saksassa 1994 voimaan tullut työaikalaki helpottaa tällaisen menettelyn käyttöä sallimalla työajan joustavamman järjestämisen. Alankomaissa parhaillaan käsiteltävänä oleva työaikalaki saattaa helpottaa tämän menettelyn käyttöä.

Osa-aikatyötä suositaan voimakkaasti useimmissa jäsenvaltioissa, ja se onkin vuonna 1994 lisääntynyt saavuttaen 15,4 prosentin keskimääräisen osuuden koko työvoimasta EU:ssa (14,7 prosenttia vuonna 1993). Tanska on ainoa maa, jossa osa-aikatyön osuus on vähentynyt. Tätä kehitystä voidaan pitää suunnaltaan myönteisenä, sillä se auttaa työvoiman kysynnän ja tarjonnan sovittamisessa toisiinsa. Voidaan todeta, että naisten osuus näissä työsuhteissa on suuri. Työvoimakyselyssä todettiin, että kaksi kolmasosaa vuonna 1994 osa-aikatyötä tehneistä naisista ei halunnut täysipäiväistä työpaikkaa. Näitä vastauksia on kuitenkin tutkittava ottaen huomioon yleinen tilanne, jossa naiset työskentelevät (palvelujen saatavuus ja kustannukset). Käsitys tästä asiasta näyttää lisäksi vaihtelevan huomattavasti jäsenvaltioittain. Yhdistyneessä kuningaskunnassa hallitus arvioi, että 86 prosenttia osa-aikatyötä tekevistä haluaa juuri tällaisen työsuhteen, kun taas Ruotsin hallitus on huolissaan vasten tahtoaan osa-aikatyötä tekevien naisten määrän huomattavasta kasvusta (tämä määrä on kolminkertaistunut vuodesta 1990 vuoteen 1994) ja pitää tavoitteenaan sitä, että mahdollisimman moni saisi täysipäiväisen työpaikan.

Työajan suuremman jouston sekä toisaalta **yksityis- ja työelämän yhteensovittamisen** välistä yhteensopivuutta olisi myös pohdittava. Alankomaissa parhaillaan käsiteltävänä olevassa työaikalaisissa annetaan toisaalta työmarkkinaosapuolille enemmän vastuuta tällä alalla ja toisaalta veloitetaan työnantajat ottamaan huomioon työntekijöidensä kotityöt ja laatimaan yrityksen politiikkaa tältä osin koskeva kirjallinen julistus.

b) Palkkapolitiikka

Essenin suositusten mukaisesti jäsenvaltioiden **palkkapolitiikka on kulkenut maltilliseen suuntaan**. Maltillisuus on pääosin johtunut työehtosopimuksista, jotka useimmissa jäsenvaltioissa ovat pysyneet inflaatioasteen määrittämissä rajoissa. Julkinen valta kannustaa voimakkaasti työmarkkinaosapuolia pitäytymään maltillisten korotusten linjalla ja korostamaan työllisyyden merkitystä

työehtosopimuksissa. Lisäksi joidenkin maiden hallitukset puuttuvat suuremminkin palkkasopimuksiin.

Näin ollen Belgian kokonaissuunnitelmassa (Plan Global) määrätään reaali-palkkojen jäädyttämisestä vuodesta 1994 vuoteen 1996 ja Irlannin kilpailukyky- ja työllisyysohjelmassa rajoitetaan nimellispalkkojen korotus 8 prosenttiin ajanjaksona 1994–1996 (tämän luvun arvioidaan olevan huomattavasti alhaisempi kuin tuottavuuden kasvun); marraskuussa 1993 Alankomaissa tehdyssä keskitetyssä sopimuksessa, Saksan työehtosopimuksissa sekä Italian (1993) ja Luxemburgin (1994) kolmikantasopimuksissa suunta on samanlainen.

Jotkin jäsenvaltiot käyttävät maltillista palkkalinjaa suoraan tuottavuuden avulla saavutettujen hyötyjen uudelleenjakamiseen: näin on etenkin Belgiassa, jossa "yhteisvastuuosuudella" voidaan rahoittaa työllisyystoimia, ammatillista koulutusta ja lastenhoitoa.

Yleiseen maltillisuuteen liittyy **pyrkimys joustoon**, ja reaali-palkat määräytyvät yhä useammin yritystasolla. Espanjassa vuonna 1994 toteutettu uudistus vähentää palkkojen oikeudellista rajaamista ja asettaa työmarkkinaosapuolet määräävään asemaan. Irlannissa pyritään kolmikantasopimuksen avulla saavuttamaan maltillinen kansallinen palkkataso ja yrityskohtaisia joustoja. Myös Tanskassa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa pyritään hajauttamaan palkkaneuvotteluja siten, että suoritusten ja palkkojen välille muodostuisi kiinteämpi yhteys.

Toisaalta esiintyy myös yrityksiä **eriyttää palkkoja työntekijäluokittain**, jotta helpotetaan tiettyjen luokkien työllistämistä (samalla periaatteella kuin pyrittäessä 3 kohdan mukaisesti alentamaan näiden luokkien palkan sivukuluja). Työehtosopimuksissa, joita tehtiin Saksassa vuonna 1995 tietyillä aloilla kuten kemian- ja paperiteollisuudessa, määrätään enintään 10 prosenttia tavanomaista tasoa alhaisemmista palkoista pitkäaikaistyöttömiä palkattaessa. Tanskassa työmarkkinaosapuolet tutkivat mahdollisuuksia ottaa käyttöön alhaisempia palkkoja tiettyjä "vähäpätöisiä" töitä varten. Espanjassa alennetaan nuorten vähimmäispalkkaa. Alankomaissa työmarkkinaosapuolia kannustetaan sopimaan pienipalkkaisesta pitkäaikaistyöttömille tarkoitetusta työstä ja vähimmäispalkkaa koskevista poikkeuksista neuvotellaan.

Heikoimmin tuottavien työntekijöiden työ kustannusten alentamiseksi lainmukainen vähimmäispalkka on 1995 jäädytetty Alankomaissa ja lisäksi on säädetty sen korotusten rajoittamisesta puoleen palkkatason keskimääräisestä kohoamisesta kaudella 1996–1998. Toisaalta työmarkkinaosapuolia kannustetaan käyttämään hyväksi sovittujen vähimmäispalkkojen ja lainmukaisen minimipalkan eroja kouluttamattomimpien työntekijöiden palkkaamiseksi.

c) Uusia työllistämistapoja ja paikallisia aloitteita koskevan politiikan kehitys

Uusien työllistämistapojen hyödyntäminen edellyttää aloitteita eri tasoilla sen mukaan, millaisiin tarpeisiin on määrä vastata. Siten erityisesti kuljetuksen, tietoliikenteen ja kierrätyksen tarpeiden tyydyttäminen voidaan parhaiten ratkaista

alueiden välisellä tai koko unionin tasolla. Tämä ajatus esiintyy myös Essenin Eurooppa-neuvoston päätelmissä, joissa muistutetaan tarpeesta löytää rahoituslähteitä Euroopan laajuisia ympäristönsuojeluhankkeita varten. Euroopan komissio tutkii parhaillaan ympäristöalan yhteishankkeita. Näihin perusrakenteisiin investoiminen luo työpaikkoja ja edistää samalla ympäristön suojelemista.

Paikalliset kehitys- ja työllisyysaloitteet ovat merkittäviä neljästä syystä:

- ne soveltuvat pitkäaikaistyöttömien, ongelmanuorten ja työttömien naisten työllistämistoimiin
- niiden avulla voidaan parhaiten tyydyttää yhteiskunnan uudet tarpeet uusien ammattien luomalla
- ne vastaavat uusien yrittäjien tarpeisiin
- ne sijoittuvat usein paikalliseen maaseutu- tai kaupunkiympäristöön toteutettavaan uudistushankkeeseen tai taloudelliseen ja sosiaaliseen kehityshankkeeseen.

Jäsenvaltioiden välisessä ideoiden ja menettelyjen vaihdossa on saavutettu merkittävää edistystä sitten Essenin kokouksen, jossa kolmen maan (Tanska, Irlanti ja Portugali toista kertaa) hallitukset antoivat huomattavaa tukea työllisyyttä ja paikallisia aloitteita koskevalle komission kertomukselle.

Perinteisten kansallisten suuntausten lisäksi kaikilla komission luetteloimalla 17 alalla⁸, joilla esiintyy paikallisia tarpeita, on vähitellen ryhdytty toimiin (kotipalvelut Alankomaissa ja Saksassa, lähipalvelut ja elämän laatuun liittyvät palvelut Portugalissa).

Monissa jäsenvaltioissa (F, NL, D, A) paikalliset aloitteet pysyvät ensisijaisena **työttömien työllistämisen** soveltamisalana; keinoina ovat joko suorat väliaikaiset tukitoimenpiteet tai niiden palkkakustannusten alentaminen, jotka aiheutuvat yrityksille tai syntyvät 17 alaan liittyvässä toiminnassa.

Uusien tarpeiden tyydyttäminen antaa mahdollisuuden **kokeilla rahoitusvälineitä**, joilla edistetään uusien markkinoiden syntymistä. Esimerkkinä tästä ovat palvelusekit, joista on useita kansallisia muunnoksia (otettu käyttöön 1994 Ranskassa ja Belgiassa, asiaa tutkitaan Saksassa ja Alankomaissa). Muita esimerkkejä ovat oikeudellisten, rahoituksellisten tai verotuksellisten säännösten järjestelyt, joiden avulla kotitaloudet voivat toimia työnantajina ja kotipalvelujen kuluttajina (Ranska ja Tanska, asiaa tutkitaan Saksassa), sekä uudet yksilöllisten vakuutusten järjestelmät, erityisesti "riippuvuuden" aiheuttaman riskin varalta (Itävalta, Saksa). Kunkin mainitun kolmen toimenpidelajin työllisyysvaikutuksen arvioidaan olevan useita kymmeniä tuhansia työpaikkoja. Näihin toimenpiteisiin liittyy joskus koulutusohjelmia, jotka on suunnattu näiden uusien ammattien

8

kotipalvelut, lastenhoito, uusi tieto- ja viestintätekniikka, vaikeuksissa olevien nuorten auttaminen ja työllistäminen, asuntotilanteen parantaminen, turvallisuus, paikallinen joukkoliikenne, kaupunkien julkisten tilojen kunnostus, lähikaupat, matkailu, audiovisuaalinen ala, kulttuuriperintö, paikallinen kulttuurin kehittäminen, jätehuolto, vesihuolto, luonnonalueiden suojelu ja hoito, lainsäädäntö, säästämisen seuranta ja siihen liittyvät rakenteet

edellyttämän ammattitaidon luomiseen (Portugali, Ranska, Alankomaat). Tällä hetkellä työmarkkinaosapuolet eivät kuitenkaan näytä toimivan tämän kehityksen liikkeellepanevana voimana.

Yrittäjyyden muutosta ei näy vielä täysin ymmärretyn. Itsensä työllistäminen, jota tietyissä maissa (Yhdistynyt kuningaskunta) on jo kauan pidetty ensisijaisena vaihtoehtona, herättää kiinnostusta myös muissa jäsenvaltioissa, joissa se halutaan sovittaa pienyrittäjyyskysymyksen hoitamiseen (Portugali, Suomi). Liitännäisjärjestelyt, yksityisen ja julkisen alan kumppanuus sekä voittoa tavoittelemattomat yhteisöt kiinnostavat myös hallituksia suoran työpaikkoja luovan vaikutuksensa vuoksi. Viimeaikaiset toimenpiteet koskevat etupäässä sosiaalitalouden sääntöjen yksinkertaistamista (Portugali, Ranska) tai mietintötyöskentelyn aloittamista tapauksissa, joissa tämä ala on vielä heikosti kehittynyt (Irlanti, Suomi).

Lopuksi voidaan todeta, että **työllisyysaloitteiden paikallinen ulottuvuus** ei ole ollut näkyvillä viimeaikaisissa kansallisissa toimenpiteissä, lukuun ottamatta maita, jotka ovat tunnetusti suosineet tätä lähestymistapaa (Portugali, Tanska, Irlanti, Yhdistynyt kuningaskunta, Itävalta, Ruotsi). Toimivan yhteyden luominen työllisyyden, tarpeiden tyydyttämisen ja paikallistason kehityksen välille edellyttää todellakin tiedostamisen edistämistä ja pitkää "paikallisen maaperän" muokkaamista (hajauttaminen, julkisten viranomaisten hierarkian kolmen tai neljän tason välinen pystysuora yhteistyö, kaikkien paikallisten toimijoiden osallistuminen, yhteisen taloudellisen ja sosiaalisen strategian laatiminen). Julkisen vallan edustajilla on merkittävä asema tässä valmistelutoiminnassa. Tässä yhteydessä on syytä mainita joitakin aloitteita, kuten Ranskassa (kysely kunkin departementin työllistämismahdollisuuksista) ja Suomessa (paikallisen työllistämisen edistämistä tutkiva työryhmä) toteutetut aloitteet.

Näkymät

Vaikka jäsenvaltiot ovat ottaneet käyttöön lukuisia toimenpiteitä **työaikajärjestelyjen** jouston lisäämisen mahdollistamiseksi, työmarkkinaosapuolet eivät ole vielä läheskään täysin hyödyntäneet kyseisiä mahdollisuuksia. Etusija olisi annettava työllisyyttä edistävien ja työn tuottavuutta parantavien työaikajärjestelyjen saamiselle yleisempään käyttöön.

Toisaalta on tärkeää, että työehtojen väljentäminen ei heikennä työntekijöiden sosiaalista suojaa, sillä tämä vinouttaisi ja lamauttaisi työllisyyskehitystä. Määräaikaisissa ja osa-aikaisissa työsuhteissa olevien naisten suuri osuus nostaa esille perustavaa laatua olevat kysymykset työmarkkinoilla tapahtuvan syrjinnän ehkäisemisestä ja yhtäläisistä mahdollisuuksista, ja näihin seikkoihin olisikin kiinnitettävä entistä enemmän huomiota.

Vaikka **maltillisen palkkakehityksen** tavoitetta on suurelta osin noudatettu kuluneen kauden aikana, viime aikoina havaittavissa olleet talouden elpymiseen liittyvät reaali-palkkojen korotuspaineet voivat vaarantaa tämän suuntauksen

jatkumisen. Siten on yhä tärkeämpää, että voidaan osoittaa maltillisen palkkapolitiikan myönteinen vaikutus työllisyyteen. Tässä suhteessa työehtosopimuksissa on pyrittävä ehkä aiempaa määrätietoisemmin tasapainoon palkkaa koskevien ja työllisyyttä koskevien määräysten välillä.

Toisaalta olisi hyödyllistä tutkia, olisiko entistä enemmän huomiota kiinnitettävä joustavampien palkan määräytymisperusteiden ja -mekanismien käyttöönottoon työntekijä- ja yritystasolla yleisen maltillisen palkkapolitiittisen linjan mukaisesti.

Uusien työllistämismahdollisuuksien alalla on saavutettu merkittävää edistystä. Tämä voimavara on kuitenkin vielä huomattavan vajaassa käytössä. Paikallisten työllisyysaloitteiden edistämistä koskevasta eurooppalaisesta strategiasta kesäkuussa 1995 annetussa tiedonannossaan⁹ komissio yksilöi seuraavat toimenpiteet suotuisan ympäristön luomiseksi: uuden rahoitusvälineiden valikoiman kehittäminen, ammatillisen koulutuksen ja tutkintojen mukauttaminen uusien ammattien vahvistamiseksi, oikeudellisen kehyksen uudistaminen ja hallinnon riittävä hajauttaminen. Komissio korosti myös sen tuen merkitystä, jota näille aloitteille voidaan antaa unionin tasolla. Ottaen huomioon tämän tiedonannon Cannesissa kesäkuussa 1995 kokoontunut Eurooppa-neuvosto painotti kansallisella tasolla saadun kokemuksen levittämistä ja kehotti sosiaaliasioita käsittelevää neuvostoa esittämään Eurooppa-neuvostolle kertomuksen Madridissa joulukuussa 1995 pidettävässä kokouksessa.

(3) TYÖN EPÄSUORIEN KUSTANNUSTEN ALENTAMINEN

Taustaa

Ajanjaksolla 1980–1993 työn verotusaste BKT:een verrattuna nousi 19 prosentista 21 prosenttiin, kun se muiden tuotantotekijöiden osalta laski 9 prosentista 8,5 prosenttiin ja kulutuksen osalta nousi 10 prosentista 11 prosenttiin.

Unionin tavoitteena on alentaa näitä kustannuksia niin paljon, että se vaikuttaa työntekijöiden palkkaamispäätöksiin, erityisesti siltä osin kuin on kyse ammattitaidottomimmista työntekijöistä, joiden tuottavuus on liian heikko vastatakseen työn todellisia kustannuksia.

Viimeaikaiset kansalliset toimenpiteet

a) Jäsenvaltioissa toteutetut toimenpiteet

Sosiaalimaksuja on alennettu useissa jäsenvaltioissa (Espanja, Luxemburg, Portugali, Alankomaat, Suomi). Joissakin, etenkin pohjoisissa, jäsenvaltioissa on

⁹

KOM(95)273, 13.6.1995

jopa päätetty korottaa työhön perustuvia sosiaalimaksuja sosiaalisen suojan täydentävyyden vahvistamiseksi ja lainmukaisilla työmarkkinoilla työskentelemisen edistämiseksi.

Useimmat jäsenvaltiot ovat kuitenkin **alentaneet tilapäisesti ja/tai ehdollisesti sosiaalimaksuja**, jotka liittyvät työntekijän palkkaamiseen, erityisesti siltä osin kuin on kyse vaikeassa asemassa olevista ryhmistä kuten nuorista, työttömistä, pitkäaikaistyöttömistä ja vammaisista. Useat jäsenvaltiot, erityisesti Belgia ja Ranska, ovat viime aikoina tehostaneet tämän tyyppisiä säännöksiä.

Kuusi jäsenvaltiota on viime aikoina noudattanut lähestymistapaa, joka perustuu **alhaisimmista palkoista myönnettäviin erityisiin maksunalennuksiin** (Belgia, Tanska, Irlanti, Ranska, Alankomaat, Yhdistynyt kuningaskunta). Tässä yhteydessä voidaan mielenkiinnolla todeta, että Ranskan vuoden 1995 suunnitelmaan, jossa alhaisten palkkojen sosiaalimaksuja vähennetään, liittyy työpaikkojen luomiseen tähtääviä osia ja että tuloksia on määrä arvioida 18 kuukauden kuluttua.

Toisenlaista kohdentamista toteutetaan Suomessa, jossa alennetaan pienten ja keskisuurten yritysten henkilöstön sivukuluja sekä lisätään suurten ja yleensä pääomavaltaisempien yritysten maksuosuutta.

Tiettyjä kansallisia toimenpiteitä on myös toteutettu "**kaksinkertaisen osingonjaon**" suuntaan, mikä tarkoittaa työhön liittyvien maksujen alentamista samalla kun korotetaan luonnonvarojen käytöstä kannettavia maksuja ympäristön suojelemiseksi. Siten Yhdistyneessä kuningaskunnassa on äskettäin otettu käyttöön energian arvonlisävero, ja siellä ollaan ottamassa käyttöön uutta jäteveroa, johon liittyy työnantajien sosiaaliturvamaksujen alentaminen. Energiaverotuksen alalla on toteutettu tai tutkittavana lukuisia aloitteita, jotka vaikuttavat suoraan tai epäsuorasti työn kustannuksiin. Tanskassa on päätetty korottaa ympäristöveroja 1,6 prosenttiin BKT:sta. Luxemburgissa on otettu käyttöön energian kulutuksen mukaan määräytyvät maksut (ja niitä täydentävät valmisteverot). Espanjassa on kehitetty jätevesivero. Alankomaissa tutkitaan energian käytöstä kannettavaa veroa, jonka tuotolla on määrä rahoittaa sosiaalimaksuvelvollisten verohelpotuksia.

Lopuksi voidaan todeta, ettei pidä väheksyä **muiden epäsuorien työvoimakulujen kuin sosiaalimaksujen** merkitystä, erityisesti erilaisia yrityksiin kohdistuvia verotuksen muotoja ja muita palkkasumman mukaan määräytyviä epäsuoria kustannuksia. Saksassa tutkitaan parhaillaan mahdollisuutta poistaa työnantajille kuuluva ammatillisen koulutuksen maksuosuus käyttämällä sen rahoitukseen verotuottoja.

b) **Vaikutus työllisyyteen: kohdentamisen ja yhteyksien luomisen tarpeellisuus**

Koska palkan sivukulujen yleisellä vähentämisellä voi olla merkittäviä budjettivaikutuksia ja koska vähentämisen vaikutuksia työllisyyteen ei tunneta, on tehokkaampaa keskittyä niille työmarkkinoiden aloille, joilla nämä vähennykset vaikuttavat selkeimmin. Valkoisessa kirjassa todellakin korostetaan, että alennusten **kohdentaminen** (erityisesti ammattitaidottomimmat työntekijät) on tarpeen, jotta

rajoitetaan toimenpiteen julkista tulonmuodostusta vähentävää vaikutusta luotua tai säilytettyä työpaikkaa kohden. Pitkäaikaistyöttömyyden ehkäisyä koskevan strategian kannalta täsmällinen kohdentaminen työttömiin vaikuttaa erityisen aiheelliselta.

Joissakin jäsenvaltioissa toteutetut palkan sivukulujen alennustoimenpiteet on kuitenkin suunnattu suurelle kohderyhmälle. Kohderyhmän laajuus on saattanut laimentaa toimenpiteiden vaikutuksia, ja hallinnollinen monimutkaisuus on saattanut vähentää työnantajien, etenkin PK-yritysten, halukkuutta käyttää toimenpiteitä hyväkseen. Tämä viittaa siihen, että ohjelmissa olisi keskityttävä muutamaankin tarkoin rajattuun kohteeseen ja että niiden tulisi olla mahdollisimman yksinkertaisia.

Mainitunlaiseen alentamiseen sisältyvät verotukselliset kannustimet olisi lisäksi **liitettävä** tai yhdistettävä toimenpiteisiin (esim. työajan uudelleenjärjestely), jotka lisäävät työpaikkojen nettomäärää.

Yhdistämisen tarve ei koske ainoastaan palkan sivukulujen alentamista, vaan muitakin veroetujen muotoja (esimerkiksi tuki yrityksille, jotka toteuttavat hyväksytyjä ammatillisia koulutusohjelmia tai lisäävät koulutusinvestointejaan). Näin varmistettaisiin, että henkiseen pääomaan panostaminen jatkuu senkin jälkeen, kun työnantajat ovat palkanneet uusia työntekijöitä. Yhdistämisen tarve olisi kuitenkin nähtävä pikemminkin lyhytaikaisena kuin pitkäaikaisena toimenpiteenä. Pitkällä tähtäimellä yhdistäminen voi jäykistää työmarkkinoita. Työllisyyden ensisijainen asema kuitenkin puolustaa yhdistämistä lyhyellä tähtäimellä.

Näkymät

Sosiaalimaksujen alentamisen kohdentamisen tarpeeseen on yhä uudelleen kiinnitettävä riittävästi huomiota, jotta sen vaikutus olisi paras mahdollinen. Erityistä huomiota on tulevana kuukausina kiinnitettävä siihen, mitkä ovat eri jäsenvaltioiden valitsemien eri kohdentamisvaihtoehtojen vaikutukset.

Kun otetaan huomioon julkista rahoitusta koskevat nykyiset rajoitukset, palkan sivukulujen huomattava alentaminen ei ole mahdollista ilman asianmukaisia korvaavia toimenpiteitä. Eräät jäsenvaltiot toivovat voivansa korvata palkan sivukulujen alentamisesta johtuvan tulojen menetyksen julkisia menoja vähentämällä ja/tai talouskasvun tuottamiin kasvaviin verotuloihin turvautuen. Koska tarvittavat julkisen talouden velkojen ja alijäämien vähennykset ovat niin suuret, mainitut tavat eivät edes yhdessä riitä, joten monen jäsenvaltion on harkittava lisätoimenpiteitä.

Yleisestä tulonmenetysten korvaamistarpeesta huolimatta jäsenvaltioiden erilaiset verotusrakenteet ja verotushistoria (ei pelkästään viimeisten 15 vuoden ajalta) edellyttävät joustavuutta, kun valitaan sopivia korvaavia toimenpiteitä. Jotta voidaan varmistaa näiden toimenpiteiden soveltuvuus yhteismarkkinoille, kokemusten ja tietojen vaihtoa on tehostettava nykyisestä ja siihen on tarpeen

mukaan yhdistettävä kiinteämpi jäsenvaltioiden yhteistyö. Vaara tiettyjen, etenkin liikkuvimpien verovelvollisten siirtymisestä muualle tilanteessa, jossa jäsenvaltioiden verokannat poikkeavat liikaa toisistaan, on ankarimpia jäsenvaltion liikkumatilaa sisämarkkinoilla rajoittavia tekijöitä

Komissio on jo esittänyt ehdotuksia "turvaverkoista" (arvonlisäveron vähimmäistaso, talletusten verotus, energiaverotus), jotka nimenomaisten tavoitteidensa ohella antaisivat myös mahdollisuuden valtion tulonmenetysten korvaamiseen ja jäsenvaltioiden välisen verokilpailun vaaran pienentämiseen.

Tulonmenetyksiä korvaavia toimenpiteitä ei pitäisi nähdä pelkästään keinona vakauttaa kokonaisverokertymä vaan myös aputyökaluna, jolla helpotetaan muiden tuotannontekijöiden korvaamista työvoimalla. Tätä varten korvaaviin toimenpiteisiin liittyviä maksuja ei pitäisi kantaa kulutuksesta vaan muista tuotannontekijöistä kuin työstä. Joitakin etenkin ympäristöön liittyviä voimavaroja on viime aikoina käytetty liikaa, ja näiden voimavarojen verottamista kiristämällä (joko tuotteita tai tuotantoprosesseja verottamalla) voitaisiin saavuttaa tasapainoisempi voimavarojen käyttöaste. Komission yksiköiden tekemien simulointien¹⁰ tulokset viittaavat siihen, että luonnonvarojen käytöstä kannettavat verot olisivat työpaikkojen luomisen kannalta tehokkaampia kuin muiden verojen kuten ALV:n ja tuloveron korotus. Esimerkki tällaisesta verosta on ehdotettu hiilidioksidi-energiavero, jonka avulla on määrä korvata sosiaalimaksujen alentamisesta aiheutuva tulojen menetys. Jos hiilidioksidi-energiaveron avulla voitaisiin lisätä tuloja yhdellä prosentilla BKT:sta, kokonaistyöllisyys unionissa paranisi lähes prosentilla. Jos sosiaalimaksujen alentaminen kohdennetaan ammattitaidoltaan tai tulotasoltaan alhaisimpaan ryhmään, työllisyyden lisäys voisi olla jopa kaksinkertainen, mikä merkitsisi jopa kahta miljoonaa lisätyöpaikkaa koko yhteisössä.

Verotuksen painopisteen siirtämisellä työstä muihin tuotannontekijöihin tulisi olla kaksi selkeää tavoitetta. Ensinnäkin sillä annettaisiin lyhyellä tähtäimellä taloudellisille toimijoille selvä merkki siitä, että verotusjärjestelmää uudistetaan työllisyyttä luovaan (tai ainakin työllistämisen esteitä poistavaan) suuntaan, ja kannustettaisiin työvoiman käyttämiseen. Toiseksi painopisteen siirtäminen alentaisi pitkällä tähtäimellä huomattavasti työvoiman sivukuluja, jotka ovat jäsenvaltioiden toteuttamista toimenpiteistä huolimatta silti liian suuria.

Tätä varten olisi selkeästi vahvistettava, että

- ainakin viimeisten 15 vuoden ajan vallinnut työnteon kannalta epäedullinen verotusrakenteiden suuntaus on käännettävä päinvastaiseksi
- jäsenvaltioiden välistä keskustelua on tehostettava tällä alalla, niin että sisämarkkinoilla tapahtuvan verokilpailun vaarat eivät estä siirtämästä verotuksen painopistettä työstä muihin tuotannontekijöihin ja viime kädessä kulutukseen.

¹⁰

"Taxation, employment and environment: fiscal reform for reducing unemployment", European Economy, n° 56, 1994

(4) TYÖMARKKINAPOLITIIKAN TEHOKKUUDEN PARANTAMINEN

Taustaa

Vaikka työmarkkinapolitiikkaan liittyvät menot ovat Euroopan unionissa 3,5 prosenttia BKT:sta, kaksi kolmasosaa näistä menoista kuluu työttömien tulotukeen ja varhaiseläkkeisiin. On välttämätöntä, että nämä huomattavat budjettivarat ohjataan uudelleen ottaen huomioon työttömien työllistämisen ensisijainen asema. Tällaisen "aktivoivan" politiikan avulla on etenkin taloudellisin keinoin kannustettava jokaista työtöntä etsimään työtä ja tarjottava paremmat työnsaannin mahdollisuudet työvoimapalveluja tehostamalla sekä maantieteellistä ja ammattien välistä liikkuvuutta lisäämällä.

Kaikki jäsenvaltiot ovat viime vuosina toteuttaneet tai tehostaneet aktiivisia toimenpiteitä, vaikka työttömyyden huomattava ja nopea kasvu on pitänyt passiiviset menot suurina. Jäsenvaltioiden ponnistelut ovat liittyneet pääasiassa työvoimaviranomaisiin ja työttömien työnhaun kannustamiseen, sen lisäksi että jäsenvaltiot ovat tehneet huomattavan paljon työtä koulutuksen alalla, mikä on aktiivisen työmarkkinapolitiikan tärkein näkökohta, koska se helpottaa työntekijöiden ja työnhakijoiden siirtymistä ammatista toiseen (vrt. IV.1 jakso).

Viimeaikaiset kansalliset toimenpiteet

a) Työvoimapalvelut

Monessa jäsenvaltioissa on tehty merkittävää työtä työvoimapalvelujen tehostamiseksi (mikä näkyy useimpien maiden osalta tähän toimintaan liittyvien menojen BKT-osuuden kasvamisena vuodesta 1985 vuoteen 1993). Merkittävimpiä viimeaikaisia uudistuksia ovat epäilemättä Itävallassa, Tanskassa ja Alankomaissa toteutetut uudistukset sekä Kreikan työvoimahallinnon nykyaikaistaminen.

Tehokkuutta pyritään parantamaan **rakenteellisilla uudistuksilla** kuten Saksassa, jossa tutkitaan työvoimatoimistojen itsenäisyyden lisäämistä, Itävallassa, jossa työvoimahallinto toimii itsenäisenä julkisena yhtiönä, tai Alankomaissa, jossa toisin kuin muissa jäsenvaltioissa pyritään keskittämiseen. Italian kesäkuun 1995 lakiehdotus merkitsisi valtion monopoliaseman lakkauttamista työnvälitysalalla.

Julkinen työvoimahallinto eriytyy kuten Saksassa (Start), jossa luodaan **tilapäistyötä välittäviä palveluja** pitkäaikaistyöttömien työllistämiseksi. Lisäksi on havaittavissa yksityisen työnvälityksen lisääntymistä: Espanjassa on voittoa tavoittelemattomia työnvälitystoimistoja, Saksassa ja Itävallassa työnvälitystoimistoja ja Italiassa työvoiman vuokraustoimistoja.

Läheisempään yhteistyöhön työnantajapiirien kanssa pyritään Ranskassa luomalla yhteyksiä suuryrityksiin ja Saksassa PK-yrityksiin, käsityöläisiin ja ammatillisiin järjestöihin sekä Alankomaissa luomalla yhteyksiä tietyillä aloilla niiden tarpeiden kartoittamiseksi ja niihin vastaamisen tehostamiseksi.

Työvoimapolvelujen toimintaa keskitetään **ensisijaisille tavoitealueille** erityisesti vaikeimmissa asemassa olevien työttömien kuten nuorten ja pitkäaikaistyöttömien yksilöllistä neuvontaa tehostamalla (Belgia, Ranska, Yhdistynyt kuningaskunta, Ruotsi, Tanska). Siten Tanskassa on otettu käyttöön "aktivoiva" politiikka, jonka mukaan kullekin työttömälle laaditaan yksilöllinen toimintasuunnitelma, jonka päätehteenä on ammatillinen koulutus tai työ. Hallitus pitää näistä suunnitelmista saatuja tuloksia hyvin myönteisinä, erityisesti sikäli, että niiden avulla entistä suurempi osa työttömistä on saatu osallistumaan ammatilliseen koulutukseen.

Useat jäsenvaltiot (erityisesti Itävalta, Alankomaat ja Yhdistynyt kuningaskunta) pyrkivät määrittelemään työvoimapolvelujen **tuottavuusperusteita**. Yhdistyneessä kuningaskunnassa tavoitteet julkaistaan hallituksen ja työvoimapolvelujen välisessä vuotuisessa tuottavuussopimuksessa. Voimavaroja tähän toimintaan sijoitetaan tavoitteiden mukaisesti. Alankomaissa on tehty työvoimahallinnon tarkastus, jonka seurauksena on meneillään laaja uudistus, jossa erityisesti luodaan yhteys tuottavuuden ja toimintaan myönnettävien julkisten varojen välille.

b) **Ammatillisen ja maantieteellisen jouston lisääminen**

Työntekijöiden ammattien välisen liikkuvuuden kehittämiseen liittyvät ponnistelut unionissa näyttävät tällä hetkellä keskittyvän ammatilliseen koulutukseen. Investoinnit, jotka on suunnattu jatkuvaan ammatilliseen koulutukseen ja koulutukseen, jonka avulla työntekijöitä sopeutetaan teolliseen rakennemuutokseen, vievät tähän suuntaan. Kuten edellä (IV.1 jaksossa) on esitetty, tämän alan toiminnan tehostaminen näyttää usein perustellulta.

On käytettävissä vain vähän tietoja muunlaisista toimenpiteistä, jotka voisivat olla tarpeen ja joiden avulla voitaisiin poistaa ammattien välisen liikkuvuuden esteitä töiden, ammattien ja ammattiryhmien eristyneisyyttä vähentämällä.

Maantieteellinen liikkuvuus unionin jäsenvaltioiden välillä pysyy pelkästään kieliesteiden vuoksi vähäisenä. Maantieteellisen liikkuvuuden oikeudellisten, hallinnollisten ja verotuksellisten esteiden poistaminen on sisämarkkinoiden toteutumisen kannalta ensisijainen tekijä. Toisaalta palvelujen, kuten kansalliset työvoimatoimistot yhdistävän EURES-verkon, toteuttaminen on omiaan edistämään työntekijöiden liikkuvuutta jäsenvaltioiden välillä.

Kansallisella tasolla pääasialliset toimenpiteet ovat matka- ja muuttokuluihin liittyviä tukia niiden tukien lisäksi, jotka liittyvät asuntopolitiikkaan. Maantieteellistä liikkuvuutta koskeva keskustelu on erityisen ajankohtainen Italiassa, jonka pohjoisosissa on työvoiman vajausta ja eteläosissa huomattavaa työttömyyttä. Maantieteellisen liikkuvuuden kysymykset liittyvät suoraan alueellisen kehityksen kysymyksiin. Yhteisön rakennerahastot tukevat huomattavin summin jäsenvaltioiden politiikkaa, jonka tarkoituksena on turvata tasapainoinen alueellinen kehitys taloudellisen toiminnan ja työntekijöiden ammatillisen kouluttamisen avulla.

c) Työhaun ja työhönoton kannustimien tehostaminen

Yksi keskeinen poliittisen toiminnan kohde useimmissa jäsenvaltioissa on ollut verotus- ja etuusjärjestelmien todellisen toimivuuden arviointi, jonka tavoitteena on poistaa työpaikkojen luomisen ja niihin hakeutumisen tiellä olevia esteitä. Essenin Eurooppa-neuvosto pyysi tästä asiasta erityistä kertomusta, jonka yhteenveto, analyysin pääkohdat ja päätelmät ovat tämän kertomuksen liitteenä.

Jotta työttömiä voitaisiin tehokkaammin kannustaa aktiiviseen työnhakuun, **työttömyyskorvauksen myöntämisen** edellytyksiä tiukennetaan. Tanskassa otettiin huhtikuussa 1995 käyttöön ankarammat säännöt työnhakijan käytettävissä olemisesta; Espanjassa, jossa korvausjärjestelmää uudistettiin 1992 aktiivisen työhaun kannustamiseksi, oikeus korvaukseen voidaan evätä, jos työn kieltäytyy ottamasta vastaan tarjottua asianmukaista työpaikkaa tai kieltäytyy osallistumasta yleishyödylliseen työhön tai ammatilliseen koulutukseen; Ruotsissa kieltäytyminen ottamasta vastaan tarjottua työtä tai ammattikoulutusta aiheuttaa työttömyyskorvauksen lakkaamisen. Yhdistyneessä kuningaskunnassa tutkitaan korvausjärjestelmän uudistusta ja uudenlainen "työnhakijan lisä" (jobseekers allowance) on tehty aikaisempaa kannustavammaksi.

Kreikassa työllisyyspolitiikan aktivointia havainnollistavat erityisesti vuonna 1995 käyttöön otetut "monikäyttöiset etusetelit". Näillä seteleillä on tietty rahallinen arvo; seteleitä jaetaan työttömille, jotka voivat käyttää niitä eri tavoin. He voivat antaa ne uudelle työnantajalleen työhönoton yhteydessä, jolloin niillä voidaan maksaa osa koulutuskustannuksista. Toisaalta työtön voi lunastaa niitä vastaan rahaa oman yrityksen perustamista varten. Tämän järjestelmän arvioidaan edistävän sitä, että työtön kantaa vastuun työhausta, ja samalla se antaa kannustimia työnantajille sekä vähentää byrokratiaa.

Tietyissä jäsenvaltioissa on toteutettu toimenpiteitä, joiden tarkoituksena on estää **palkkaan verrattuna liian korkeiden työttömyys- ja muiden etuuksien** epäedullinen vaikutus työhön hakeutumisen houkuttelevuuteen etenkin palkka-asteikon alimmilla portailla ja kun otetaan huomioon työnteosta aiheutuvat lisäkustannukset (esim. matkat, elatusavut jne.). Esimerkiksi Alankomaissa lakisääteisen vähimmäispalkan jäädyttäminen on vaikuttanut sosiaaliavustusten tasoon ja lisännyt työttömyyskorvauksen houkuttelevuutta sopimusperusteisiin vähimmäispalkkoihin ja keskipalkkaan verrattuna. On myös havaittavissa esimerkkejä korvausten määrän alentamisesta (Ruotsi) tai lisäavustusten keston lyhentämisestä (Tanska). Suomessa tutkitaan työttömyyskorvausjärjestelmän uudistusta. Toisaalta työttömyyskorvaukset ovat Kreikassa huomattavasti nousseet vuonna 1994.

Työttömyyskorvausten tai niiden osan säilyminen työllistymisen jälkeen työstä saatavan palkan lisäksi on yksi tapa vähentää työttömyyskorvauksen houkuttelevuutta. Useimmissa jäsenvaltioissa on tuen jatkamista koskevia säännöksiä niitä työttömiä varten, jotka päättävät perustaa oman yrityksen tai jatkaa olemassaolevan yrityksen toimintaa. Tietyissä jäsenvaltioissa on myös mahdollista säilyttää osa työttömyyskorvauksesta senkin jälkeen, kun työtön siirtyy

palkkatyöhön. Yhdistyneessä kuningaskunnassa on käytössä perhetukijärjestelmä, joka täydentää matalapalkkaisten perheellisten ja elatusvelvollisten tuloja. Tämän järjestelmän piirissä on tällä hetkellä lähes 600 000 perhettä.

Näitä työnhakijoille tai työntekijöille suunnattuja kannustimia täydentävät erilaiset **työnantajille suunnatut kannustimet**, joilla tuetaan työllistämistä. Nämä kannustimet ovat erityisen merkittävät Belgiassa, Tanskassa, Suomessa ja Espanjassa. Myös Kreikassa ja Portugalissa ne ovat keskeinen osa työllisyyspolitiikkaa. Niitä kehitetään myös Saksassa ja Ruotsissa sekä Ranskassa, jossa työllisyysuunnitelma on tullut uudelleen voimaan heinäkuussa 1995. Tämä tuki on useimmiten suunnattu tietyille kohderyhmille, kuten nuorille työttömille ja pitkäaikaistyöttömille. Niitä on tarkasteltava palkan sivukulujen alentamiseen liittyvien toimenpiteiden yhteydessä (vrt. 3 kohta edellä).

Jäsenvaltiot ovat tehostaneet ponnistelujaan työmarkkinapolitiikkansa toimivuuden arvioimiseksi. Tämän seurauksena työnhakijoiden neuvonta ja opastaminen on tehostunut, mikä parantaa työttömien mahdollisuuksia saada töitä. Mitä taas tulee työllistämistukiin, on ilmeistä, että hyvin merkittävä osa käytetyistä varoista ei saa aikaan tulosta tai johtaa siihen, että nykyisen työntekijän tilalle otetaan toinen. Ammatillisen koulutuksen vaikutusten arviointi työllistymisen kannalta on osoittautunut erityisen vaikeaksi.

Näkymät

- Saavutetusta edistyksestä huolimatta **"passiivisten" ja "aktiivisten" työllisyysmenojen** välinen tasapaino ei ole läheskään ihanteellinen. Ponnisteluja työllisyyspolitiikan "aktivoimiseksi" olisi tehostettava vaarantamatta kuitenkaan sosiaalisen suojelun korkeaa tasoa. Kun otetaan huomioon jäsenvaltioiden julkisten varojen käyttöä koskevat rajoitukset, on erityisen tärkeää arvioida aktivoinnin eri lähestymistapoja Euroopan laajuisessa yhteistyössä.
- Viime vuosina saatu kokemus osoittaa, miten tarpeellista on kiinnittää entistä enemmän huomiota **työvoimapalveluihin** ja niiden kolmijakoiseen tehtäväkenttään: työmarkkinoita koskevien tietojen keruu ja jakaminen, toimiminen välittäjänä työnantajien ja työnhakijoiden välillä sekä vastuun kantaminen työvoiman paremmasta mukauttamisesta työmarkkinoiden tarpeita vastaavaksi.
- Työmarkkinoiden aktivoinnin onnistumiseen vaikuttaa myös **yksilöiden määrätietoinen sitoutuminen** siihen, että työttömyysjaksosta muodostuisi intensiivisen työnhaun tai tulevaan työhön valmistautumisen kausi. Aloitettujen sosiaalisen suojelun järjestelmien uudistusten avulla on määrä edistää kyseistä työnhakua.
- Jäsenvaltiot eivät näytä täysin hyödyntävän **työntekijöiden ammattien välisen ja maantieteellisen liikkuvuuden** edistämisen alalla vallitsevia

toimintamahdollisuuksia. Tietojen ja kokemusten vaihtoa tällä alalla olisi vastaisuudessa syvennettävä.

(5) TYÖTTÖMYYYDESTÄ ERITYISESTI KÄRSIVIEN RYHMIEN HYVÄKSI TOTEUTETTAVIEN TOIMENPITEIDEN TEHOSTAMINEN

Taustaa

Euroopan työttömyystilannetta luonnehtivat paitsi korkea työttömyysaste myös työttömyyden pitkä kesto sekä ankaruus, jolla työttömyys kohtaa tiettyjä kansanosia – nuoria, naisia ja iäkkäitä työntekijöitä.

Nuorisotyöttömyys on unionissa erityisen korkea (20 prosenttia), etenkin eteläisissä jäsenvaltioissa ja Irlannissa. Naisten työttömyys (12,6 prosenttia) on huomattavasti korkeampi kuin miesten työttömyys (9,7 prosenttia; toukokuun 1995 lukuja, joihin on tehty kausikorjaus). Vuonna 1994 lähes 48 prosenttia unionin työttömistä oli ollut työttömänä vähintään vuoden (puolet tästä määrästä oli ollut työttömänä vähintään 2 vuotta). Tämä osuus ei ole vähentynyt 10 vuoteen; sen sijaan pitkäaikaistyöttömyys lukumäärin ilmaistuna on kasvanut. Pitkäaikaistyöttömyysaste kasvaa työttömien ikääntyessä. Tämä ilmiö on kuitenkin yhtä merkittävä myös nuorten keskuudessa (lähes 40 prosenttia 20–24-vuotiaista), vaikka nuoret ovatkin olleet suotuisammassa asemassa talouden elpyessä. Pitkäaikaistyöttömyys kohtaa naisia hieman useammin kuin miehiä. Pitkäaikaistyöttömyyden todennäköisyys on myös suurempi niillä, joiden ammattitaito on alhaisin.

Tämä tilanne on kestämaton paitsi inhimillisestä tai sosiaalisen yhteenkuuluvuuden näkökulmasta myös henkisen pääoman ihanteellisen hyödyntämisen kannalta, erityisesti kun otetaan huomioon unionin väestönkehityksen näkökulmat.

Viimeaikaiset kansalliset toimenpiteet

a) Toimenpiteet nuorten hyväksi

Vaikka työttömyysaste on edelleen hyvin korkea, työttömien nuorten määrä on vähentynyt huomattavasti useissa jäsenvaltioissa, erityisesti sen vuoksi että yhä suurempi osa nuorista on koulutusjärjestelmän piirissä. Jäsenvaltiot ovat tehneet merkittäviä tämän suuntaisia ponnisteluja vähentääkseen niiden nuorten määrää, jotka siirtyvät työmarkkinoille ilman riittävää perusammattitaitoa ja jotka muita todennäköisemmin jäävät työttömiksi (esimerkiksi Alankomaissa kolme kertaa useammin kuin keskimäärin). Erityisesti voidaan ottaa esiin 1993 Tanskassa aloitettu ohjelma "Koulutusta kaikille" tai Alankomaissa äskettäin tehty aloite koulunsa päättävien oppilaiden kansallisesta rekisteristä, jonka avulla kyseisille nuorille voitaisiin tarjota soveliaita yksilöllisiä ratkaisuja (esimerkiksi ammatillista koulutusta tai työkokemusta).

Useissa jäsenvaltioissa on etenkin koulutus- ja työllistämistakuin luotu "jälkikäteiskoulutusta" tukevia järjestelmiä nuorille, jotka kaikesta huolimatta ovat poistuneet koulutusjärjestelmästä ilman perusammattitaitoa. Alankomaissa laki nuorten työllistämisen takaamisesta takaa kaikille nuorille työpaikan "kunnallisessa säätiössä" tai vuodesta 1995 alkaen yksityisellä alalla, kun nuoren työttömyys on kestänyt vähintään 6 kuukautta (joissakin tapauksissa 12 kuukautta). Tanskassa tarjotaan kaikille alle 25-vuotiaille nuorille, joilla ei ole oikeutta työttömyyskorvaukseen, mahdollisuus ammatilliseen koulutukseen tai työhön kolmen kuukauden työttömyyden jälkeen. Tätä koskevat säännökset vahvistettiin heinäkuussa 1995. Samanaikaisesti avustusjärjestelmää on tarkistettu, jotta ammatilliset kurssit saataisiin houkuttelevammiksi.

Koulutustakuita on käytössä Belgiassa ("promotion sociale"), Espanjassa, Portugalissa (työmarkkinaosapuolten kanssa vuonna 1991 tehty sopimus vähintään yhden vuoden ammatillisen alkukoulutuksen takaamisesta nuorille, erityisesti vähän koulutetuille tai kouluttamattomille) ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa, jossa toteutetaan ohjelmaa "Youth Credits" (hyvitys, joka voidaan vaihtaa tunnustettuun pätevyyteen johtavaan ammattikoulutukseen). Irlannissa on vastauksena komission valkoiseen kirjaan käynnistetty Youthstart-ohjelma, joka keskittyy 18–21-vuotiaisiin ja yhdistää työmarkkinoille siirtyvien henkilöiden alkukoulutusta koskevat eri säännökset. Tähän ohjelmaan sisältyy ennaltaehkäiseviä toimia, koulunkäyntinsä kesken jättäneitä nuoria koskevia toimenpiteitä, peruskoulutusta ja ammatillista koulutusta sekä oppisopimuskoulutusta.

b) Toimenpiteet pitkäaikaistyöttömien hyväksi

Jäsenvaltiot ovat 1990-luvun alusta kehittäneet merkittävää toimintaa pitkäaikaistyöttömyyden torjumiseksi. Tiettyjen jäsenvaltioiden strategia perustuu siihen, että yleisiä toimenpiteitä sovelletaan ensisijaisesti juuri pitkäaikaistyttömiin (ammatillinen koulutus, neuvonta, mukanaolo työhaussa, työllistämistuki). Toisissa jäsenvaltioissa taas erityisiä toimenpiteitä on pidetty tarpeellisena. Tässä ryhmässä on kiinnitetty entistä enemmän huomiota tehokkuutensa jo osoittaneisiin erityisiin neuvonta- ja työnvälityspalveluihin (esim. "Programme 900.000 Ranskassa, "Restart" Yhdistyneessä kuningaskunnassa) sekä työllistämistukiin (tuet, palkan maksaminen osittain tai kokonaan julkisista varoista, sosiaalimaksujen alennukset).

Siltä osin kuin on kyse taistelusta pitkäaikaistyöttömyyttä vastaan, on tärkeää esittää kysymys siitä, johtavatko pitkäaikaistyttömiin suunnatut erityiset toimenpiteet näiden ihmisten syrjäytymiseen, sekä arvioida huolellisesti nykyisten kahden lähestymistavan vaikutukset.

Vuoden 1995 osalta useissa jäsenvaltioissa voidaan todeta pitkäaikaistyöttömien etusijan vahvistuneen selvästi. Ruotsissa päätettiin huhtikuussa 1995 varata enin osa työllisyystoimenpiteistä pitkäaikaistyöttömyyden torjuntaan. Alankomaissa on juuri aloitettu ohjelma, joka tarjoaa julkisen alan työpaikkoja 40 000 henkilölle tästä hetkestä vuoteen 1998 mennessä. Pääosin on kyse työpaikoista

lähipalvelualalla (terveydenhuolto, hoivapalvelut, turvallisuus, lastenhoito). Ranskan uuden hallituksen kesällä 1995 käyttöön ottamassa työllisyysalan hätäohjelmassa vahvistetaan huomattavasti pitkäaikaistyöttömien työllistämistukia. Yhdistyneessä kuningaskunnassa on huhtikuusta 1995 toteutettu tai vahvistettu useita toimenpiteitä, jotka koskevat työnhaussa opastamista – mahdollisesti työharjoitteluun liittyen – sekä taloudellisia kannustimia työnantajille ("Work trials"). Suomessa on 1995 aloitettu kansallinen erityisohjelma pitkäaikaistyöttömyyden torjumiseksi.

Useisiin näistä viimeaikaisista suunnitelmista sisältyy lukuarvoin ilmaistuja tavoitteita. Esimerkiksi Suomessa tavoitteena on vuoteen 1999 mennessä vähentää pitkäaikaistyöttömyys puoleen; Ranskassa tavoitteena on lisätä pitkäaikaistyöttömien työhönottoa 180 000:sta 350 000:een vuodessa; Alankomaissa pyritään tarjoamaan 40 000 työpaikkaa tästä hetkestä vuoteen 1998 mennessä.

Työmarkkinaosapuolet voivat myös tehdä aloitteita pitkäaikaistyöttömien hyväksi (esimerkki: Italiassa tehty sopimus palkan alentamisesta).

c) Toimenpiteet iäkkäiden työntekijöiden hyväksi

Iäkkäitä työntekijöitä koskevat ongelmat kärjistyvät sitä mukaa kuin Euroopan unionin väestönkehitys edellyttäisi näiden työntekijöiden pysymistä entistä pidempään työelämässä. Tämän vuoksi useissa jäsenvaltioissa on haluttu pitää iäkkäät henkilöt mahdollisimman pitkään työssä. Tämä pätee erityisesti Italiaan, jossa elokuussa 1995 hyväksytyssä laajassa eläkeuudistuksessa kiristetään eläkkeelle tai varhaiseläkkeelle pääsyn edellytyksiä. Niinikään Itävallassa on äskettäin otettu käyttöön varhaiseläkkeelle siirtymistä koskevia rajoituksia. Samasta syystä Alankomaissa kiinnitetään entistä enemmän huomiota yritysten vanhimpien työntekijöiden työlöihin.

Iäkkäiden työttömien työelämään paluun helpottamiseksi tietyissä jäsenvaltioissa on otettu käyttöön erityisiä taloudellisia kannustimia niiden yleisten toimenpiteiden lisäksi, jotka on suunnattu työttömille ja pitkäaikaistyöttömille. Usein on kyse työllistämistuesta ja sosiaalimaksujen alennuksista. Näiden toimenpiteiden soveltamiskynnys vaihtelee suuresti 45 vuoden iästä 60 vuoden ikään. Itävallassa työvoimaviranomaiset noudattavat aktiivista politiikkaa yritysten suuntaan kannustaen näitä palkkaamaan iäkkäämpiä työntekijöitä.

Jotkin jäsenvaltiot ovat tietynlaisissa kriisitilanteissa kuitenkin jatkaneet varhaiseläkkeelle siirtymisen edistämistä. Näin on tehty Kreikassa tietyillä suurtyöttömyysalueilla tai tilanteissa, jossa rakennemuutokset kohtaavat suuryrityksiä.

d) Toimenpiteet naisten hyväksi

Naisia työmarkkinoilla kohtaavat erityiset ongelmat vaihtelevat sen mukaan, ovatko he "uusia tulokkaita", työttömiä, haluavatko he siirtyä osa-aikaisesta,

määräaikaisesta tai epäsäännöllisestä työsuhteesta vakinaiseen työsuhteeseen, ovatko he keskeyttäneet työuransa ja haluavat palata sille, vai kuuluvatko he vähäosaisiin.

Ensisijaisessa asemassa on ennaltaehkäisy, jota voidaan toteuttaa kiinnittämällä erityistä huomiota alkuvaiheen koulutus- ja ammattikoulutusjärjestelmiin. Suomessa on tehty työtä nuorten naisten kouluttamiseksi perinteisesti miesvaltaisille aloille. Suomessa on aloitettu hanke, jonka aiheena on naiset ja ammatillinen koulutus teollisuudessa.

Tanskassa työvoimapalvelut toimivat aktiivisesti työmarkkinoilla tapahtuvan syrjinnän torjumiseksi.

Saksan työllisyyslaissa ("Arbeitsförderungsgesetz") sisältää työttömiä naisia koskevia erityisiä säännöksiä, joita on tehostettu vuosina 1994 ja 1995. Näillä säännöksillä vahvistetaan työttömien naisten oikeuksia (lastenhoidon vuoksi työuransa keskeyttäneiden naisten rinnastaminen pitkäaikaistyöttömiin), ja ne mahdollistavat etuoikeutetun tuen myöntämisen hankkeisiin, joissa luodaan työpaikkoja pääasiallisesti naisille.

Itävallassa toteutetaan erityistä naisten työllisyysohjelmaa, joka vahvistaa naisten hyväksi toteutettavia toimenpiteitä.

Näkymät

- Jäsenvaltioiden ponnisteluista huolimatta liian moni **nuori** siirtyy pois koulutusjärjestelmästä ilman riittävää ammattitaitoa. Edistystä pitää vielä tapahtua, ennen kuin saavutetaan valkoisen kirjan tavoite, jonka mukaan olisi taattava, ettei yksikään alle 18-vuotias nuori joutuisi työttömäksi. Erityisesti on tärkeää saada ammatillisen koulutuksen piiriin sellaiset nuoret, joita uhkaa sosiaalinen syrjäytyminen sen vuoksi, että he ovat keskeyttäneet koulun vuosia liian aikaisin eivätkä ole saaneet ammatillista koulutusta.

Jokaisella työmarkkinoille tulevalla pitäisi olla mahdollisuus sen tasoiseen koulutukseen, ammatilliseen koulutukseen tai työkokemukseen, joka varmistaa työnsaannin.

- Kun jäsenvaltiot ovat selvästi tehostaneet toimintaansa **pitkäaikaistyöttömien** saamiseksi takaisin työelämään, jokaisella tulisi vastaavasti olla mahdollisuus koulutukseen, kuntoutukseen tai työllistämiseen, ennen kuin työttömyys muuttuu pitkäaikaiseksi.
- Komissio toteaa, että eri jäsenvaltiot mieltävät **yhtäläisten mahdollisuuksien** edistämiseen liittyvien toimenpiteiden merkityksen varsin eri tavalla, erityisesti siltä osin kuin on kyse syrjintäkiellosta työmarkkinoilla ja erityisissä vaikeuksissa olevien naisten pääsystä työelämään. Tällä alalla, jonka Essenissä kokoontunut Eurooppa-neuvosto

julistti ensisijaisiin kuuluvaksi, kansalliset lähestymistavat eivät näytä selkeästi kehittyneen viimeksi kuluneen kauden aikana. Mieli­pitemiden ja kokemusten vaihdon syventämistä jäsenvaltioiden välillä on edistettävä käyttäen erityisesti hyväksi uusien jäsenvaltioiden kokemuksia.

- Lopuksi on syytä korostaa useissa jäsenvaltioissa jo toteutunutta suuntausta, jonka mukaan erityisiin ryhmiin suunnattujen toimenpiteiden **toivottuja vaikutuksia mitataan määrällisesti**, sillä näin saadaan asioiden tärkeysjärjestys esille ja voidaan arvioida työllisyystoimenpiteiden tuloksia.

V LAAJA-ALAISET KYSYMYKSET

Essenissä kokoontuneen Eurooppa-neuvoston määrittelemä työllisyysstrategia perustuu kaikkien työllisyyttä tukevien politiikan alojen hyödyntämiseen. Makrotason talouspolitiikan ja työmarkkinoihin liittyvän politiikan lisäksi Eurooppa-neuvosto toivoi, että tiettyihin toiminta-alueisiin kiinnitettäisiin erityistä huomiota. Essenin Eurooppa-neuvosto pyysi, että tutkittaisiin yhtäältä "verotus- ja tukijärjestelmien vaikutuksia halukkuuteen tarjota ja ottaa vastaan työtä" ja toisaalta "talouskasvun ja ympäristön välisiä yhteyksiä". Cannesissa Eurooppa-neuvosto korosti myös PK-yritysten keskeistä asemaa työpaikkojen luomisessa ja yleisemmin tärkeänä sosiaalista tasapainoa ja taloudellista toimeliaisuutta määräävänä tekijänä.

Koska toisaalta yhteisön rakennerahastojen asema työllisyyden kannalta yleensä ja Essenin strategian toteuttamisen kannalta erityisesti on keskeinen, komissio pitää aiheellisena käsitellä mainittua kysymystä tässä tiedonannossa.

Tässä jaksossa on tarkoitus esitellä nämä aiheet lyhyesti, tämän kuitenkin sulkematta pois muiden, yksityiskohtaisempien kertomusten olemassaolon tai valmistelun mahdollisuutta.

(1) PK-YRITYKSIIN JA TYÖLLISYYTEEN LIITTYVIÄ SUUNTAUKSIA

PK-yritykset ovat pääasiallinen yksityisen alan työllistäjä. Lisäksi niissä syntyy jatkuvasti uusia työpaikkoja, koska PK-yritykset pystyvät suuryrityksiä paremmin vastaamaan uusiin haasteisiin ja sopeutuvat joustavammin taloudelliseen tilanteeseen. PK-yritysten mahdollisuuksia luoda uusia työpaikkoja rajoittavat kuitenkin erilaiset esteet, joista useimpiin PK-yritykset eivät pysty itse vaikuttamaan.

a) PK-yritykset – työllisyyden tilannekatsaus

Viimeisimmät tiedot¹¹ vahvistavat PK-yritysten ensisijaisen aseman työllistäjinä. Euroopan unionin 15,8 miljoonaa PK-yritystä (alle 250 työntekijää) työllistää 64,2 miljoonaa ihmistä, mikä vastaa 41,2:ta prosenttia aktiiviväestöstä. Pelkästään pienyritykset (alle 50 työntekijää) työllistävät 52 miljoonaa ihmistä, mikä vastaa 32:ta prosenttia aktiiviväestöstä.

Useimmissa maissa PK-yritysten (alle 250 työntekijää) osuus kaikkien yritysten työpaikoista on yli 60 prosenttia. Italiassa PK-yritysten työllistävyysosuus on mukana olleista maista korkein (77 %) ja Saksassa alhaisin (56 %). Kaikkien maiden osalta

¹¹ Lähteet: Eurostatin PK-hanke, 1995; Enterprises in Europe (Euroopan yritykset) 1995, Third Report (kolmas kertomus) 1994

pienyrittäjien (alle 50 työntekijää) osuus kaikkien yritysten työpaikoista on keskimäärin vähintään 40 prosenttia.

Aloittain tarkasteltuna PK-yritysten työllistävä merkitys on suurin rakennus- ja palvelualalla. PK-yritysten osuus rakennusalan työpaikoista on 85,7 prosenttia; korkein osuus on Belgiassa (89,1 %) ja alhaisin Ranskassa (81,4 %). PK-yritysten osuus palvelualan työpaikoista on 78 prosenttia; osuus on jälleen korkein Belgiassa (82,9 %) ja alhaisin Ranskassa (69 %). PK-yritysten osuus kaikista teollisuuden työpaikoista on 51 prosenttia; osuus on korkein Portugalissa (68,9 %) ja alhaisin Saksassa (37,5 %) ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa (38,9 %).

b) PK-yritysten työllistävä vaikutus viime aikoina

Viimeisimmät tiedot¹² vahvistavat sen käsityksen, että PK-yritykset ovat edelleen merkittävä uusien työpaikkojen lähde. Ajanjaksolla 1988–1995 PK-yritysten (alle 250 työntekijää) työpaikkojen määrä EU:n 15 jäsenvaltiossa on kasvanut keskimäärin 0,25 prosenttia vuodessa, kun se on suuryritysten osalta laskenut 0,5 prosenttia. On myös näyttöä siitä, että vaikka PK-yritysten työpaikkojen määrän kasvu on taloudellisen elpymisen alettua ollut hitaampaa kuin suuryrityksissä, sen voidaan odottaa nopeutuvan lähivuosina, kun ylikapasiteetti vähenee.

PK-yritysten ja erityisesti kaikkein pienimpien yritysten merkitys on erityisen suuri kehityksessä jälkeen jääneillä alueilla. Useimmilla tavoitteiden 1, 2 ja 5b piiriin kuuluvilla alueilla PK-yritysten ansioksi voidaan lukea joko kokonaistyöllisyyden paraneminen tai se, että kokonaistyöllisyys on heikentynyt vähemmän kuin suuryrityksissä.

On pidettävä mielessä suurten ja pienten yritysten välillä vallitseva kiinteä yhteys, joka johtuu siitä, että pienyritykset ovat usein kokonaan tai osittain suuryritysten alihankkijoita. Joidenkin vuosien ajan suuryrityksissä vallinnut suuntaus korvata omia toimintoja alihankinnalla on osaltaan parantanut PK-yritysten työllistävää vaikutusta.

c) PK-yritysten työllistävän vaikutuksen esteet kansallisilla työmarkkinoilla

PK-yritysten kyky pitää yllä työllisyyttä ja luoda uusia työpaikkoja riippuu useista tekijöistä, joista jotkin koskevat kaiken kokoisia yrityksiä.

Yleinen taloudellinen ilmapiiri on selvästikin keskeinen tekijä, etenkin kun otetaan huomioon suuryritysten toimitussopimuksista ja alihankinnasta aiheutuvat seurannaisvaikutukset. Edellä II osassa kuvatun kaltainen parantunut kysyntä ja investointeja suosiva ilmapiiri on siten olennaisen tärkeä PK-yritysten kannalta. Parantunut ilmapiiri luo myös mahdollisuuksia ratkaista PK-yrityksen työllistävää vaikutusta estäviä muita rakenteellisia ongelmia.

Yksi tällainen rakenteellinen ongelma johtuu yritysten **hallinnollisesta ja oikeudellisesta toimintaympäristöstä**. Monimutkaiset oikeudelliset ja hallinnolliset menettelyt ja niihin

¹²

Lähteet: Euroopan PK-yritysten seurantakeskus, kolmas vuosittainen kertomus 1995

liittyvät taloudelliset rasitteet verottavat kaikkien yritysten työllistämismahdollisuuksia. Ne vähentävät toiminnan tehokkuutta ja lisäävät kustannuksia. Ne vaikuttavat suhteellisesti voimakkaammin PK-yrityksiin, joiden toiminta ei ole riittävän suurimuotoista näiden vaatimusten aiheuttamien lisärasitusten kantamiseksi.

Jotkin näistä vaatimuksista ovat suoraan yhteydessä palkkaamiseen ja henkilöstöhallintoon. Vaikkei olekaan mahdollista todeta selvää yhteyttä **työvoiman lakisääteisen** suojan ja työllisyyden välillä, PK-yritykset katsovat, että työlaainsäädäntö voi heikentää niiden mahdollisuuksia luoda uusia työpaikkoja, etenkin kun lainsäädäntö tuo mukanaan monimutkaisia hallinnollisia menettelyjä tai rajoittaa henkilöstöhallinnon joustoa (epätypillisiä työsopimuksia tai työaikoja koskevat säännöt, irtisanomisehdot). Eräät vain tiettyä kokoa suurempiin yrityksiin sovellettavat säännökset saavat yritykset välttämään tiettyjen työntekijämäärien ylittämistä. On syytä korostaa, että työlaainsäädäntö unionissa on pääosin kansallista alkuperää – perustuipa se sitten lainsäädäntöön, hallinnollisiin määräyksiin tai työehtosopimuksiin – kun taas yhteisön lainsäädännössä vahvistetaan vähimmäisvaatimukset tietyillä rajatuilla alueilla.

PK-yritysten sekä niihin liittyvien työpaikkojen syntymistä ja kasvua rajoittavat myös näiden yritysten erityiset ongelmat **päästä osalliseksi ulkoisiin rahoituslähteisiin**. Myöskään **verotusjärjestelmiä** ei useinkaan ole suunniteltu PK-yritysten tulorahoitusta suosivaksi, ja verosäännösten noudattaminen tulee näille yrityksille erityisen kalliiksi.

PK-yritykset pitävät **korkeita epäsuoria työvoimakustannuksia** merkittävänä työvoimainvestointeja rajoittavana tekijänä.

Lopuksi voidaan todeta, että PK-yritysten on usein huomattavan vaikea **saada pätevyystasoltaan sopivia työntekijöitä**. Tämä liittyy toisaalta työmarkkinoiden "välitystoiminnon" (ks. IV.4 kohtaa) riittämättömään toimintaan ja toisaalta tarpeeseen parantaa ammattikoulutuksen järjestelmiä niin, että niillä saadaan luotua markkinoiden vaatimusta vastaavaa pätevyyttä. Tässä yhteydessä on kuitenkin huomautettava, että PK-yritykset investoivat suuryrityksiä vähemmän työntekijöidensä koulutukseen.

d) Merkittäviä toimenpiteitä toteutettu esteiden poistamiseksi

Suurin osa IV jaksossa esitetyistä työmarkkinoiden uudistuksiin liittyvistä toimenpiteistä myötävaikuttaa PK-yritysten työllistämismahdollisuuksiin.

Siltä osin kuin on kyse **ammattillisesta koulutuksesta**, PK-yritykset voivat hyötyä siitä, että jäsenvaltiot asettavat työntekijöiden ammatillisen koulutuksen entistä keskeisemmälle sijalle. Nykyisin on olemassa (ks. IV.1 kohtaa) lukuisia yritysten ammatillisen koulutuksen investointeja tukevia järjestelmiä, erityisesti rakennerahastojen yhteydessä. On ratkaisevan tärkeää varmistaa, että PK-yritykset tarttuvat näihin mahdollisuuksiin ja ymmärtävät, miten tärkeää on tarkastella henkilöstövoimavaroihin investoimista pitkällä tähtäimellä.

Työmarkkinoiden jouston osalta monissa jäsenvaltioissa on saavutettu huomattavaa edistystä, kuten IV.2 kohdasta käy ilmi. Kuitenkin on tärkeää korostaa, että joustava henkilöstöhallinto voi joskus olla ristiriidassa sen tavoitteen kanssa, jonka mukaan PK-

yrityksiä kannustetaan investoimaan henkilöstövoimavaroihinsa. Tällaiset investoinnit edellyttävät tiettyä henkilöstön pysyvyyttä, jonka tarjoamista työntekijöilleen PK-yritykset voisivat harkita niiden ongelmien ratkaisemiseksi, jotka liittyvät pätevän henkilöstön saamiseen.

PK-yritykset ovat myös monien **julkisten tukimuotojen** ensisijainen edunsaajaryhmä, joko suoranaisesti tai työntekijöiden palkkaamiseen liittyvien alennettujen sosiaalimaksujen kautta (ks. IV.3 kohtaa), vaikka nämä tuet eivät useinkaan määräydy yrityksen koon mukaan.

Oikeudellisen ja hallinnollisen menettelyn yksinkertaistamisen osalta jäsenvaltiot ovat ottaneet käyttöön muutettuja menettelyjä, poikkeuksia ilmoitusvelvoitteista, asioiden keskitettyä hoitamista ja elinkeinoelämään kohdistuvien vaikutusten arvioita, joiden tavoitteena on helpottaa PK-yritysten perustamista ja kehittämistä. **Hallinnon yksinkertaistamisen** osalta Italiassa on otettu käyttöön yksi kiinteämääräinen vero, joka korvaa kuusi aiempaa veroa, Suomessa on otettu käyttöön kaikkien verojen yhtenäinen ennakonkantomenettely, ja Irlannissa on otettu käyttöön yhtenäinen rekisteröintilomake kaikkia veromuotoja varten. Ranskassa on vuonna 1996 määrä toteuttaa kolme yksinkertaistamistoimenpidettä: yhtenäiset sosiaalimaksuilmoitus ja työhönottoilmoitus sekä yhtenäinen oppisopimus.

Itävallassa on otettu käyttöön yksinkertaisemmat kirjanpitosäännöt niitä yrityksiä varten, joiden liikevaihto on pienehkö. Yhdistyneessä kuningaskunnassa ja Irlannissa, arvonlisäveron palautusten kynnyksiä korotetaan ilmoitusrasitteen pienentämiseksi. Yritysten perustamista helpottavia keskitettyjä asiointipisteitä on määrä perustaa Saksaan ja Ruotsiin. Belgiassa ja Espanjassa aiotaan perustaa yhteinen asiointipiste, jossa PK-yritykset voivat hoitaa kaiken viranomaisasiointinsa. Alankomaissa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa toteutetaan arvioita lainsäädännön vaikutuksista liiketoimintaan.

Erilaiset verotukselliset poikkeukset ja yhtiöverokannan alennukset ovat pääasiallisia **verotuksen yksinkertaistamiseen** tähtääviä toimenpiteitä, joita jäsenvaltiot toteuttavat PK-yritysten hyväksi. Saksan **verouudistus** on keskittynyt yritysten sulautumisiin ja uudelleenjärjestelyihin, ja nyt on mahdollista muuttaa yhtiömuotoa ilman veroseuraamuksia, mikä on erityisen tärkeää PK-yrityksille. Ranskassa keskitytään ammattitulojen verotuksen uudistamiseen. Belgiassa on määrä tarkistaa verotusjärjestelmää niin, että parannetaan yritysten mahdollisuuksia tulorahoitukseen. Irlannissa suunnitellaan tulo-, yhtiö- ja pääomaverotuksen uudistamista.

Esimerkki käytössä olevista **verotuksellisista poikkeuksista** on Alankomaissa ja Espanjassa yrityksille kolmen ensimmäisen toimintavuoden aikana myönnettävä veronalennus. Itävallassa pienyritysten verohelpotukset ovat lisääntyneet. Yhtiöverokantaa on alennettu Saksassa, Espanjassa ja Alankomaissa.

Päätelmät

Jotta PK-yritysten työllistämismahdollisuudet voitaisiin hyödyntää, on olennaisen tärkeää, että parhaista menettelyistä tiedotetaan ja ne otetaan käyttöön kaikissa jäsenvaltioissa. Tämän asian keskeisen merkityksen vuoksi Cannesissa kesäkuussa 1995 kokoontunut

Eurooppa-neuvosto pyysi komissiota laatimaan kertomuksen parhaillaan PK-yritysten hyväksi toteutettavasta politiikasta ja sen kehittämistavoista. Komissio valmistelee tällä hetkellä erillistä kertomusta tästä aiheesta.

(2) RAKENNERAHASTOT JA TYÖLLISYYS

Rakennerahastoissa (mukaan lukien koheesiorahasto) on varattu vuosille 1994–1999 yhteensä 170 miljardia ecua, minkä vuoksi nämä rahastot ovat keskeisessä asemassa unionin taloudellista ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta edistettäessä. Tässä yhteydessä rakennerahastot muodostavat keskeisen välineen kasvun ja työllisyyden edistämistä varten etenkin niissä jäsenvaltioissa ja niillä alueilla, joihin varojen käyttö keskittyy.

Rakennerahastojen tukea annetaan kolmella pääasiallisella alueella: perusrakenteet, tuotantoalan suora tuki ja henkilövoimavarojen kehittäminen. Lyhyellä tähtäimellä näillä varoilla helpotetaan työpaikkojen luomista tukemalla tavaroiden ja palvelujen kysyntää. Rahastot myötävaikuttavat myös pysyvällä tavalla työllisyyteen lähinnä aineellista ja henkistä pääomaa kasvattamalla ja mukauttamalla sekä myös tehostamalla työmarkkinoiden toimintaa.

Vaikutus työllisyyteen määräytyy toiminnan voimakkuustason ja eri toimien yhdistelmän mukaan; nämä tekijät puolestaan vaihtelevat lähtötilanteen sekä rahastojen ja jäsenvaltioiden tavoitteiden mukaan.

Tavoitteen 1 alueilla, jotka nykyisin vastaavat 70:tä prosenttia rakennerahastojen toimenpiteistä, ensisijaisen tärkeää työpaikkojen luomista pyritään edistämään kasvua voimistamalla, minkä tavoitteena on pienentää asukasta kohden lasketun BKT:n eroja.

Tavoitteen 2 alueilla, joiden tukiperusteet tavoitteen määritelmän mukaisesti liittyvät lähinnä työllisyyteen, ensisijaisena päämääränä on taantuvien teollisten verkostojen elvyttäminen ja sitä kautta saatavat mahdollisimman välittömät työllisyysvaikutukset.

Siltä osin kuin on kyse tavoitteista 5 ja 6, ongelmat näyttävät keskittyvän lähinnä siihen, miten toiminta, työllisyys ja väestö saadaan pysymään maaseutualueilla, joihin usein sisältyy taloudellista eriyttämistä edellyttäviä harvaan asuttuja seutuja.

Työmarkkinoihin suuntautuvat toimet liittyvät luonnostaan suorimmin työllisyyteen, sikäli kuin niiden tarkoituksena on ensisijaisesti sovittaa työpaikkojen kysyntä ja tarjonta yhteen ja siten saada avoimet työpaikat täytettyä. On kyse koko unionin tasolla toteutettavista toimista:

- joilla työllistetään nuoria, pitkäaikaistyöttömiä ja syrjäytymiselle alttiita (tavoite 3)
- joiden tarkoituksena on edistää työntekijöiden sopeuttamista teollisiin rakennemuutoksiin (tavoite 4) ja siten myötävaikuttaa kestäväen kasvun toteutumiseen.

Näiden merkittävien panosten lisäksi on toivottavaa, että rakennerahaston toimissa vuoteen 1999 asti otettaisiin entistä tehokkaammin huomioon viimeaikaiset ja odotettavissa olevat työmarkkinapolitiikan muutokset. On tärkeää käyttää hyväksi nykyisten ohjelmien täytäntöönpanon aikana saavutettavia joustomahdollisuuksia kuitenkin niin, että noudatetaan jo sovittuja ohjelmia. Aineelliseen pääomaan suuntautuvien investointien tukeminen on ensisijaista. On kiinnitettävä riittävästi huomiota myös muihin kasvun ja työllisyyden edellytyksiin työvoimapolitiikan alalla tapahtuneen kehityksen mukaisesti.

Tulevaa poliittista keskustelua koskevia erityisen tärkeitä kysymyksiä ovat:

– **työllisyyskeskeisempää kasvua edistävien toimenpiteiden tukeminen**

Tähän sisältyy erityisesti:

- työllisyyteen ja henkilövoimavaroihin liittyvän ulottuvuuden merkityksen selkeä tunnustaminen, kun rahoitetaan tuotannollisia investointeja ja perusrakenteisiin liittyviä hankkeita
- paikalliseen kehittämiseen ja maaseudun kehittämiseen sekä työllisyyteen liittyvien aloitteiden merkityksen korostaminen uusien työllistämismahdollisuuksien saamiseksi käyttöön
- työn ja työajan joustavamman järjestämisen tukeminen, kun tämä liittyy työllistämiseen.

– **julkisten ja yksityisten toimijoiden tiiviimpi kumppanuus**

Erityisesti on kyse taloudellisten toimijoiden, työmarkkinaosapuolten ja järjestöjen osallistumisen tehostamisesta tekemällä alueellisia työllisyys sopimuksia, joiden tarkoituksena on laajentaa ja syventää kumppanuutta.

– **aktiivisemman lähestymistavan edistäminen taloudellisen ja sosiaalisen yhdentymisen sekä yhtäläisten mahdollisuuksien osalta**

Rahoituksen painopisteen siirtyminen passiivisista aktiivisiin työmarkkinatoimenpiteisiin, mikä vähentää paineita julkisten varojen käytön kasvuun, merkitsee uusia ja kiireellisiä vaatimuksia sopeuttaa työvoimapalvelujen alaa ja laatua. Nämä parannukset ovat tarpeen, jotta työttömien ja vähäosaisimpien sekä erityisesti naisten ongelmiin voidaan vastata tehokkaasti helpottamalla näiden ryhmien siirtymistä taloudellisen ja sosiaalisen toiminnan piiriin.

– **sen varmistaminen, että riittävää huomiota kiinnitetään aineettomaan pääomaan kohdistuviin investointeihin**

Aineettomista investoinneista on tullut tärkeä talouskasvua edistävä tekijä. Rakennerahastoista annettava tuki tutkimuksen, kehityksen ja uudistuksiin vastaavien elinkeinoelämän järjestelyjen edistämiseen sekä henkisen pääoman jatkuva kehittäminen koulutuksen ja ammatillisen koulutuksen avulla ovat tarpeen,

jotta voidaan edistää uuden teknologian ja tuotantotapojen kehittämistä ja käyttöönottoa sekä samalla myös pitkän tähtäimen kilpailukykyä ja kasvua.

Näihin ensisijaisiin tavoitteisiin pyrittäessä on otettava huomioon eri jäsenvaltioiden ja alueiden erilainen tilanne ja meneillään olevien ohjelmien toteuttaminen.

(3) TALOUSKASVU, YMPÄRISTÖ JA TYÖLLISYYS

Taloudellisen kehityksen ja ympäristön suojelun varmistamista samanaikaisesti pitää tärkeänä päämääränä 75 prosenttia Euroopan kansalaisista¹³. Tämä osoittaa, miten vahvasti kansalaiset tukevat Maastrichtin sopimuksessa asetettua päämäärää, jonka mukaan unionin päämääränä on edistää "ympäristöä arvossa pitävää kestävää kasvua, joka ei edistä rahan arvon alenemista" (2 artikla). Tämän päämäärän toteuttamisen osalta sopimuksessa määrätään, että ympäristönsuojelua koskevat vaatimukset on sisällytettävä yhteisön talouspolitiikan määrittelyyn (130 R artikla). Viidennessä ympäristöalan toimintaohjelmassa, jonka EU vahvisti 1993, täsmennetään, miten tavoitteiden yhdistäminen voidaan saavuttaa talouden eri aloilla: teollisuudessa, energia-alalla, kuljetusalalla, maataloudessa ja matkailualalla.

Tämä yhdistäminen on poliittinen haaste, sillä talouskasvuun liittyy energian ja luonnonvarojen kysynnän kasvu sekä suurempi kuljetustarve, mikä johtaa suurempiin päästöihin ja kasvaviin teollisuuden jättemääriin, jos muiden olosuhteiden oletetaan pysyvän muuttumattomina. Tämän riippuvuussuhteen purkaminen on mahdollista, jos luonnon- ja ympäristövaroja voidaan käyttää tuotantoprosesseissa tehokkaammin hyväksi ja jos otetaan käyttöön puhtaampaa teknologiaa. Juuri tästä syystä vauraammissa kansantalouksissa saastuminen BKT-yksikköä kohti on vähäisempää kuin köyhemmissä. Siirtyminen tehdasteollisuudesta palveluihin vaikuttaa myös myönteisesti ympäristöön.

Se, miten tehokkaasti talouskasvun ja ympäristöhaittojen välinen yhteys voidaan purkaa, riippuu julkisen vallan toimista sellaisilla aloilla kuten lainsäädäntö, standardit, maksut ja muut markkinataloudelliset välineet, joiden tarkoituksena on rajoittaa tiettyjä päästöjä tai muunlaista saastuttavaa toimintaa sekä edistää uusiutumattomien luonnonvarojen tehokkaampaa hyödyntämistä. Pääteollisuudenalojen tuotantotapojen muutokset ovat synnyttäneet uusia toimialoja, jotka tuottavat vanhojen teollisuudenalojen ympäristöystävällisyyden parantamisen edellyttämää laitteistoa, tekniikkaa ja palveluja.

Nämä uudet yritykset tuottavat tavaroita ja palveluja, joiden avulla voidaan mitata, ennaltaehkäistä sekä rajoittaa tai korjata veden, ilman ja maaperän pilaantumista. Mainitunlaiset tuotteet liittyvät myös jäte- ja meluongelmien käsittelyyn. Tämän suppean määritelmän mukaisen toimialan vuosituotanto on 250 miljardia Yhdysvaltain dollaria OECD-maissa, ja alan vuotuinen kasvu on 8 prosenttia.¹⁴ Liikevaihto ja sen kasvunopeus olisivat paljon suuremmat, jos edellä esitettyä määritelmää laajennettaisiin niin, että se

¹³ Eurobarometri 1995.

¹⁴ OECD, tammikuu 1995.

sisältäisi myös julkisten viranomaisten ja yksityisten yritysten tutkimus- ja kehitystyön kustannukset sekä nopeasti kasvavat ympäristöystävällisten tuotteiden markkinat.

Siltä osin kuin on kyse ympäristöalan uusista vaatimuksista, moni jäsenvaltio on ottanut käyttöön toimenpiteitä, joilla tuetaan ympäristöalan toimintaa. Tämä tuki suuntautuu osittain vanhoille toimialoille, jotta nämä voisivat mukautua uusiin ympäristövaatimuksiin, ja osittain toimialoille, jotka tuottavat ympäristötekniistä laitteistoa, tekniikkaa ja palveluja. Italiassa myönnetään uusille yrityksille veroetuja, jotka edistävät tehokkaampaa energian käyttöä, kierrätystä ja vastaavaa toimintaa. Espanjassa annetaan rahallista tukea teknologian ja koneiden muutostöihin, joilla vähennetään saastumista. Alankomaissa on otettu käyttöön verohuojennuksia, jotka koskevat ympäristöinvestoinneista ansaittavia osinkoja ja korkoja. Ruotsissa on laadittu tukijärjestelmä, jolla tuetaan työllistämistä ympäristöalalla, ja lisäksi Ruotsissa edistetään jäteveden käsittelyyn, kaukolämpöverkkojen laajentamiseen, meluntorjuntaan, saastuneen maaperän puhdistukseen ja luonnonalueiden parantamiseen suuntautuvia investointeja. Lisäksi Ruotsissa tuetaan kotitalouksien investointeja aurinkolämmitykseen sekä yritysten ja yhteisöjen investointeja kestäviin tuotantoprosesseihin, jotka ylittävät laissa säädetyn vaatimustason.

Kansainvälisen kilpailukyvyyn osalta nämä voimakkaasti kehittyvät markkinat tarjoavat mahdollisuuksia ja haasteita unionille. OECD:n mukaan Yhdysvallat on ylivoimaisesti suurin ympäristöteknologian ja -palvelujen tuottaja ja kuluttaja (134 miljardia USD vuonna 1993); toisella sijalla on Länsi-Eurooppa (94 miljardia USD vuonna 1992) ja kolmannella Japani (24 miljardia vuonna 1990). Vaikka eräät EU:n jäsenvaltiot ovat jo selkeästi mukana näillä maailmanmarkkinoilla, kaikkien jäsenvaltioiden kilpailukyvyyn edistämiseksi olisi vielä tehtävä työtä. Yhdysvalloissa, Japanissa ja Kanadassa on jo luotu erityisiä ohjelmia, joilla tuetaan ympäristöalan yritysten tutkimus- ja kehitystyötä sekä vientiä. Vastaavasti Euroopan parlamentti on kehottanut käynnistämään "Hyökkäyksen Euroopan ympäristöteknologian puolesta", jossa edellytetään tutkimuksen ja kehityksen sekä muun EU:n tasolla toteutettavan politiikan parempaa yhteensovittamista.¹⁵

Ympäristönsuojelupolitiikan keskeisen vaikutuksen kasvuun ja työllisyyteen pitäisi aiheutua siitä, että tuotantotoiminnan kaikilla aloilla otetaan vähitellen käyttöön puhdasta teknologiaa. Tämä käyttöönotto edellyttää pitkän tähtäimen investointistrategiaa, joka on erityisen tärkeä suurilla talouden aloilla, kuten energia-alalla, kuljetusalalla ja maataloudessa. Kuljetusalan osalta se edellyttää myös, että asiakkaat maksavat kuljetuspäätöstensä kustannukset täysimääräisinä, jolloin asiakkaan on edullista valita se vaihtoehto, jonka kokonaistaloudelliset kustannukset ovat alhaisimmat.

Jos sovelletaan ympäristötoimialan suppeaa määritelmää, työllisyyskertomus 1995 osoittaa, että EU:ssa 1,5 miljoonaa ihmistä työskentelee vakinaisesti erilaisessa ympäristöön liittyvässä toiminnassa, kuten jätteiden ja jätevesien käsittely sekä mittalaitteiden valmistus. Uusien työpaikkojen luomisen kannalta näiden alojen kasvu on ollut huomattavasti voimakkaampaa kuin muiden toimialojen. Vuosien 1985 ja 1993

¹⁵ Kertomus ja päätöslauselma ympäristöteknologiasta: kasvun ja työllisyyden mahdollisuudet, huhtikuu 1994, annettu täysistunnossa 6.5.1994.

välisenä aikana tämän alan työpaikkojen määrä kasvoi 2 prosenttia vuodessa, mikä on kaksi kertaa enemmän kuin muilla aloilla. Tätä lukua voitaisiin vielä kasvattaa huomattavasti aktiivisella politiikalla, jolla luodaan kuluttajille ja yrityksille suunnattuja positiivisia taloudellisia kannustimia.

Huomattavia menoja voidaan odottaa aiheutuvan mm. uusien jätevesiverkostojen, joukkoliikennevälineiden ja infrastruktuurin rakentamisesta. Toiminta muilla aloilla kuin suppean määritelmän mukaisella ympäristöalalla voi myös synnyttää lukuisia uusia työpaikkoja ja myötävaikuttaa selkeästi kansalaisten elämän laadun paranemiseen esimerkiksi kansallisen perinnön, uudistuvan kaupunkiympäristön sekä kansallispuistojen ja metsien säilyttämisen tms. kautta.

Useissa jäsenvaltioissa saadut kokemukset osoittavat, että voimakas talouskasvu, ympäristönsuojelu ja työpaikkojen luominen on mahdollista toteuttaa samanaikaisesti. Komission yksiköiden toteuttamat simulaatiot osoittavat myös, että ympäristövaatimusten sisällyttäminen kaikille talouden aloille kustannustehokkuuden periaatteen mukaisesti ja markkinamekanismien ehdoilla saa aikaan voimakkaamman talouskasvun, paremman ympäristön ja enemmän työpaikkoja.¹⁶ Valkoisessa kirjassa kasvusta, kilpailukyvyistä ja työllisyydestä käsitellään erittäin tärkeää rakennemuutosta, jossa etäännyttään luonnonvaroja ylikuormittavasta ja työvoimaa alikuormittavasta talouden mallista. Tämä muutos voidaan toteuttaa muuttamalla näiden tuotannontekijöiden suhteellisia hintoja esimerkiksi niin, että alennetaan työhön kohdistuvia veroja ja maksuja samalla kun korotetaan luonnonvarojen käytöstä kannettavia veroja ja maksuja. Tällä rakennemuutoksella on laaja kannatus. Eurobarometri 1995 osoittaa, että 40 prosenttia EU:n kansalaisista on "täysin samaa mieltä" ja toiset 40 prosenttia on "lähes samaa mieltä" siitä, että tuloveroja ja sosiaaliturvamaksuja on alennettava ja vastaavasti on korotettava veroja, jotka kohdistuvat ympäristölle haitallisiin tavaroihin ja prosesseihin (kuten otsonikerrosta ohentaviin kemikaaleihin, jätteisiin, kuljetukseen, hiilidioksidiin, energiaan ja torjunta-aineisiin).

Paikallisellakin tasolla on paljon mahdollisuuksia talouskasvun edistämiseen, ympäristön tilan kohentamiseen ja työpaikkojen luomiseen samanaikaisesti. Monissa jäsenvaltioissa on jo tehty konkreettisia aloitteita ja käynnistetty alustavia ohjelmia, joissa työttömille tarjotaan ympäristöalan työtä ja ammatillista koulutusta. Espanjassa 200 000 nuorta työtöntä työskenteli kahden vuoden ajan historiallisten rakennusten kunnostustöissä. Yli 50:ssä Alankomaiden kaupungissa on perustettu kaupunkien turvajoukkoja, jotka parantavat kaupunkien ympäristöä ja turvallisuutta. Berliinissä sosiaaliavustusta nauttivat työttömät saavat työskennellä 32 tuntia viikossa koulujen ympäristökunnostuksen parissa ja vastaavissa töissä. Ranskassa suuri määrä nuoria on työskennellyt tilapäisesti kansallispuistoissa.

Kuten edellä todettiin, Euroopan laajuisten verkkojen kehittäminen vaikuttaa myönteisesti työllisyyteen. Myös ympäristölle koituu hyötyä, kun energiaa ja kuljetuksia käytetään

¹⁶ DRI:n ekonometrisen mallin mukaan: "Potential benefits of integration of environmental and economic policies", Graham ja Trotman / Euroopan yhteisöjen virallisten julkaisujen toimisto, 1994.

tehokkaammin ja kun Euroopan unionin alue kehittyy tasapainoisemmin. Euroopan laajuisten verkkojen osalta olisi lisättävä, että suurin osa varoista käytetään rautatieyhteyksiin. Komissio valmistelee parhaillaan tiettyjen alojen ympäristöverkostoja (jätteet, vesi) koskevia suuntaviivoja vastauksena Essenin Eurooppa-neuvoston päätelmiin.

Yksityisellä alalla ympäristöalan yritykset ovat valmiita parantamaan päätoimialojen investointien ympäristöystävällisyyttä. Ympäristöalan yritykset tuottavat laitteistoja, tekniikkaa ja neuvontapalveluja tuotantoprosessin jätteiden saastevaikutuksen vähentämistä ja jätteiden käsittelemistä varten. Tämän toiminnan painopisteen odotetaan kuitenkin siirtyvän pelkästä jätteiden puhdistamisesta itse tuotantoprosessin muuttamiseen siten, että jätteitä alun perinkin syntyy vähemmän. Kun puhdasta ja ympäristöystävällistä teknologiaa kehitetään, tapahtuu laadullinen siirtymä, joka siirtää myös teknologiarintamaa, mikä on kasvun (ja työllisyyden) kannalta olennaisen tärkeää pitkällä tähtäimellä.

Nämä rakennemuutokset edellyttävät ammatillisen koulutuksen tehostamista. On arvioitu, että 80 prosenttia ympäristöalalla parhaillaan työskentelevistä on koulutukseltaan ja ammattitaidoltaan suhteellisen alhaisella tasolla. Kuitenkin se 20 prosenttia työvoimasta, joka työskentelee johtavissa ja teknisissä tehtävissä, on korkeasti koulutettua ja ammattitaitoista. Kun teknologia muuttuu ja kun saasteiden valvonnasta ja energian käytön tehokkuudesta tulee kiinteä osa tuotantoprosessia, tarvitaan riittävää ammatillista koulutusta teknisiä asiantuntijoita, johtajia, insinöörejä sekä kaupunki- ja ympäristösuunnittelun parissa työskenteleviä sekä luonnonvarojen ja metsien hallintotehtävissä tms. toimivia varten.

Päätelmä

Edellä esitetyn perusteella voidaan päätellä, että ympäristönsuojelu on merkittävä keino luoda paljon uusia työpaikkoja. Tämä ala kasvaa EU:ssa nopeasti, mutta vielä nopeammin se kasvaa kansainvälisellä tasolla, jolla kilpailupaineet lisääntyvät. Näiden työllistämismahdollisuuksien toteutuminen edellyttää asianmukaista politiikkaa, mm. tietojen vaihtoa, terveen kilpailun edistämistä sisämarkkinoilla sekä tehokkaampia taloudellisia kannustimia kuluttajille ja yrityksille. Samalla tällainen politiikka helpottaa Euroopan talouden rakennemuutosta, joka on väistämätön energian, kuljetusten, teollisuuden ja maatalouden alalla, kuten viidennestä ympäristöalan toimintaohjelmasta ilmenee.

(4) SOSIAALIETUUKSET, VEROTUS JA TYÖMARKKINAT¹⁷

Joulukuussa 1994 Essenissä pidetyn huippukokouksen puheenjohtajien päätelmissä työllisyys- ja sosiaaliasioita sekä taloutta ja varainhoitoa käsitteleviä neuvoston kokoonpanoja pyydettiin tutkimaan verotus- ja tukijärjestelmien vaikutuksia halukkuuteen

¹⁷

Tässä jaksossa on tiivistelmä laajemmasta ja yksityiskohtaisesta kertomuksesta, jonka talous- ja valtiovarainministerien neuvosto (ECOFIN) on laatinut Eurooppa-neuvoston Essenissä joulukuussa 1994 antaman toimeksiannon mukaisesti.

luoda työpaikkoja ja ottaa niitä vastaan. Tämän toimeksiannon taustalla on nähtävä kasvua, kilpailukykyä ja työllisyyttä käsittelevässä komission valkoisessa kirjassa esitetty työllisyysstrategia, joka myöhemmin on muotoiltu uudelleen Essenin huippukokouksessa hyväksytyiksi viideksi työvoimapolitiikan ensisijaiseksi toiminta-alueeksi.

Tämä toimeksianto on vastaus siihen, että työllistämiseen ja työhön hakeutumiseen kohdistuvien verotus- ja etuusjärjestelmien vaikutusten arvioinnille on annettu ensisijainen poliittinen asema. Laaja yksimielisyys vallitsee siitä, että Euroopan sosiaalisen mallin toimintaa on tarpeen mukauttaa yhteiskunnan muuttuviin tarpeisiin ja arvioida sen vaikutus työmarkkinoihin.

On kuitenkin lisättävä, että tämä lähestymistapa liittyy vain osaan koko työttömyysongelmasta. Itse asiassa suuri osa yhteisön heikosta työllisyydestä ja sosiaalisen suojelun järjestelmien useiden jäsenvaltioiden talouden kestävyydelle aiheuttamista vaaroista liittyy lähinnä makrotaloudellisiin ja muihin rakenteellisiin muuttujiin. Oikeastaan sen arvioiminen, miten sosiaalisen suojelun järjestelmä ja verotusjärjestelmä vaikuttaa työmarkkinoihin, edellyttää, että jäljempänä mainitut kannuste- ja tehokkuusongelmat asetetaan Euroopan sosiaalisen mallin keskeisen osan muodostavan sosiaalisen suojelutehtävän yhteyteen.

On kuitenkin yhä epävarmaa, miten korkea työttömille annettavien etuuksien nettomäärän pitää olla työssäkäyvän käytettävissä oleviin tuloihin verrattuna, ennen kuin tästä muodostuu työnhausta vieroittava tekijä. On näyttöä siitä, että vaikka tulotaso työttömyyden aikana ja työssä ollessa olisi sama, ihmiset tekevät mieluummin töitä kuin ovat työttöminä.

Jäljempänä oleva tiivistetty kertomus keskittyy erityisesti verotus- ja työttömyysturvajärjestelmien suhteisiin.

a) Tulovero, työttömyysetuudet ja työllisyyden edistäminen

Sosiaalisen suojelun järjestelmät toteuttavat työttömiä kohtaan kolmea päätehtävää: ne korvaavat työttömyydestä aiheutuvia tulonmenetyksiä, mahdollistavat työttömän ammattitaidon ja tarjolla olevien työpaikkojen ammattitaitovaatimusten paremman kohtaamisen sekä takaavat kotitalouksille sosiaalisesti hyväksytyn toimeentulon vähimmäistason säilymisen työttömyysilanteissa.

Joissakin tilanteissa liian antelias sosiaalietuuksien järjestelmä voi aiheuttaa sen, että etuudet ovat hyvin lähellä entistä tulotasoa, ja jos etuuksien kesto lisäksi on pitkä, etuuksia nauttivan valmius ryhtyä aktiiviseen työnhakuun saattaa heikentyä, jolloin etuuksien varassa pysytään kohtuuttoman pitkään. Työttömyyden pitkittyminen johtaa siihen, että etuuksien nauttijoista tulee vähitellen pitkäaikaistyöttömiä, joiden uudelleentyöllistäminen on yhä vaikeampaa ja kalliimpaa ("työttömyysansa").

Vaihtoehtoisesti työtön, joka ottaa vastaan matalapalkkaisen työn, voi olla oikeutettu työnteon ajalta maksettavaan lisätukeen, jolla varmistetaan, että kotitalouden tulot saavuttavat tietyn sosiaalisesti hyväksyttävän vähimmäistason. Etuuksien väheneminen ja verotusjärjestelmän piiriin joutuminen aiheuttavat kuitenkin sen, että työstä saatujen

lisätulojen todellinen marginaaliveroaste nousee korkeaksi. Tämän vuoksi kyseisellä matalapalkkaisella työvoimalla on vähän tai ei lainkaan halua kohottaa ammattitaitoaan tai tuottavuuttaan ansioidensa parantamiseksi ("köyhyysloukku"). Lisäksi taloudelliset, tekniset ja lainsäädännölliset esteet yhdessä sulkevat nämä ihmiset matalapalkkaisiin ja tuottavuudeltaan alhaisiin työpaikkoihin, joihin liittyy vain vähän vaihtoehtoisia mahdollisuuksia.

Lisäksi liian avokätiset etuusjärjestelmät käyvät usein myös kalliiksi ottaen huomioon niukat julkiset varat, jotka voitaisiin käyttää vaihtoehtoisin taloudellisiin ja sosiaalisiin kohteisiin. Sääntöjen suunnitteluun, hallintoon ja niiden noudattamisen valvontaan liittyvät ongelmat voivat myös aiheuttaa sen, että työttömät voivat siirtyä tai heidät voidaan siirtää muihin sosiaalisen suojelun järjestelmiin (esim. sairaus, työkyvyttömyys, varhaiseläke), jolloin sosiaalisen suojelun järjestelmän muut osat kuormittuvat.

Kehittyneen sosiaalisen suojelun järjestelmän rahoittaminen on osaltaan aiheuttanut julkisen rahoitustarpeen kasvamisen. Näiden lisääntyneiden tarpeiden tyydyttäminen julkisista varoista on lisännyt työtulojen verotaakkaa. Lisäksi monissa jäsenvaltioissa 1970-luvun alussa toteutetut verouudistukset ovat vähentäneet verotuksen todellista progressiota, mikä lisää alhaisten tuloluokkien verorasitusta.

Vallitsee laaja yksimielisyys siitä, että nämä ongelmat koskevat erityisesti työvoimaa, jonka ammattitaito ja työansiot ovat vähäiset. Lisäksi ammattitaidoltaan alhaisten työntekijöiden vaara joutua työttömäksi on suurempi, koska työvoiman kysyntä tällä hetkellä suuntautuu yhä voimakkaammin ammattitaitoisempaan henkilöstöön.

Kun otetaan huomioon, että palkan sivukulujen kokonaistaso ja sen ennustettu kehityssuunta vaikuttavat voimakkaimmin ammattitaidoltaan alhaiseen työvoimaan, näiden sivukulujen voidaan todeta heikentävän tuottavuuden muutoksiin liittyvää kustannusjoustoa. Lisäksi eräät analyysit viittaavat siihen, että tietyissä olosuhteissa sosiaalietuudet voivat myötävaikuttaa sellaisen vähimmäispalkkatason syntymiseen, joka tiivistää palkka-asteikon alapäätä ja siten hinnoittelee ammattitaidottomimman työvoiman ulos työmarkkinoilta.

Yksi tapa lisätä ammattitaidoltaan alhaisen työvoiman kustannusjoustoa on vapauttaa palkka-asteikon alapää. Yhdysvalloissa saadut kokemukset osoittavat, että tämä poliittinen valinta on lisännyt työpaikkoja mutta on tuonut mukanaan vakavia yhdenvertaisuus- ja tehokkuusongelmia. Tehokkuusongelma on syntynyt siitä, että palkka-asteikon alemman puoliskon reaali-palkkoihin kohdistuu paineita alas päin, jolloin syntyy hyvin pienituloisten työssäkäyvien luokka ("köyhät työlliset") ja työvoiman keskimääräinen ammattitaidon taso alenee. Itse asiassa Yhdysvaltain sosiaaliturvajärjestelmässä viime aikoina toteutetuissa uudistuksissa on jonkin verran laajennettu sosiaalisen suojelun järjestelmää tämän sosiaalisen epätasapainon oikaisemiseksi.

Tämän ongelman välttämiseksi komission valkoisessa kirjassa suositellaan työnantajien sosiaalimaksujen alentamista etenkin matalapalkkaisten töiden osalta, jotta kokonaistyövoimakustannuksia saataisiin pienennettyä. Tämä Essenin huippukokouksessa uudelleen vahvistettu ensisijainen poliittinen toiminta-alue on nähtävä yleisen sosiaalisen suojelun tyydyttävän tason yhteydessä ja samalla on tehostettava työmarkkinoiden

toimintaa ja varmistettava sosiaalisen suojelun järjestelmien kestävyys julkisen varainhoidon kannalta.

b) Arvio jäsenvaltioiden tilanteesta

Käytettävissä oleva aineisto viittaa siihen, että

- työssäkäyvän ja työttömyysetuuksia nauttivan henkilön käytettävissä olevien tulojen ero on joissakin tapauksissa liian pieni. Tällaisessa tilanteessa etuuden nauttijoiden voidaan olettaa joutuvan "työttömyysloukkuun", jossa työn vastaanottaminen ei näytä edulliselta vaihtoehdolta. Näitä loukkuja esiintyy etenkin pienituloisissa talouksissa, koska tällöin etuuksien määrä saattaa olla hyvin lähellä työansioiden määrää etenkin, jos otetaan huomioon lapsilisät (esim. Saksa, Ranska, Tanska, Irlanti, Alankomaat ja Suomi).¹⁸
- "työttömyysansaan" joutumisen vaara on suurempi, kun etuuden kesto on suhteellisen pitkä (esim. Belgia, Tanska, Suomi, Ruotsi, Alankomaat). Vaikka etuuden pitkä kesto ei sinänsä välttämättä vähennä työnteon houkuttelevuutta, kokemus on osoittanut, että liian pitkä työttömyys voi syrjäyttää ammattitaidoltaan alhaisen työvoiman työmarkkinoilta ja siten heikentää sen henkistä pääomaa. Tämän vuoksi on toimittava riittävän ajoissa, jotta voidaan aktiivisin työmarkkinapoliittisin toimenpitein säilyttää työttömien yhteys työelämään.
- joissakin tapauksissa työttömyysturvan ajallinen päättymisen tai työttömyysturvan ulkopuolelle joutuminen aiheuttaa sen, että ansion menetyksen korvaaminen muuttuu työttömyystueksi (työmarkkinatuki), jolloin etuuksien suhteellinen määrä on alhaisempi. Jos tällöin on kuitenkin mahdollista nauttia täydentäviä sosiaalietuuksia (esim. asumistuki, lasten kotihoidon tuki), etuuksien yhteismäärä voi nousta lähelle nettotyöansioita, jolloin "työttömyysloukkuun" joutumisen vaara kasvaa.
- sosiaalietuuksien ankara tarveharkintaisuus, ehdollisuus ja käyttökohteeseen sidottu luonne kannustaa usein työttömiä siirtymään (tai siirtämään työttömiä) sosiaalisen suojelun muiden muotojen piiriin (esim. sairaus, pysyvä tai tilapäinen työkyvyttömyys, varhaiseläke). Tämä ongelma on kasvanut ilmeisen suureksi Tanskassa, Italiassa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa. Jotta voidaan arvioida työttömyyden mahdollisia kielteisiä vaikutuksia työvoiman tarjontaan ja sen vaikutuksia valtiontalouteen, on otettava huomioon työttömien mahdollisuus siirtyä työttömyysturvaa lähellä olevien sosiaaliturvan muotojen piiriin.
- *moraalisten vaarojen* ongelma syntyy, kun sosiaalisen suojelun muotojen moninaisuus ja/tai niiden löyhäkätinen hallinnointi avaavat työnantajille ja joissain tapauksissa myös työntekijöille mahdollisuuksia tahallisesti aiheuttaa toistuvia työttömyysjaksoja tai sopia niistä salaisesti. Tämä ongelma koskee erityisesti aloja,

¹⁸ Monissa jäsenvaltioissa etuuksien määrä vastaa palkka-asteikon alapäässä yli 80:tä prosenttia työtuloista ja joissakin tapauksissa jopa yli 100:aa prosenttia.

joilla kysyntä vaihtelee voimakkaasti kausittain (esim. matkailu, kuljetus, talonrakennus sekä tie- ja vesirakentaminen) tai joilla toteutetaan valtion valvomia rakennepoliittisia järjestelyjä.

- Pohjoismaissa (Tanska, Ruotsi, Suomi) *moraalisia vaaroja* esiintyy vapaaehtoisten työttömyyskassojen rahoituksen yhteydessä, mikä kuormittaa näiden kassojen todellista rahoitusta. Sosiaalietuuksien suhteellisen korkean tason työansioihin verrattuna voidaan olettaa vähentävän ihmisten halukkuutta maksaa osuuttaan näihin työttömyyskassoihin, koska tulotukien verkko on niin kattava. Tämän vaikutuksen merkitys on vielä arvioitava kokemukseräisesti.
- viime vuosina monissa maissa on tarkistettu työttömyysetuuksia ja tiukennettu niiden edellytyksiä, lyhennetty niiden kestoja tai parannettu etuusjärjestelmien hallintoa. Näissä maissa on myös pyritty ottamaan käyttöön tai tehostamaan tarveharkintaa sekä valvomaan etuuden nauttijan halukkuutta ja käytettävyyttä työskentelyyn. Viimeksi mainittujen toimenpiteiden tavoitteena on yhdistää toisiinsa kiinteämmin toisaalta tulotuki ja toisaalta aktiivinen työnhaku tai osallistuminen aktiivisiin työllistämistoimenpiteisiin. Nämä uudistukset toteutetaan usein samanaikaisesti niiden uudistusten kanssa, joilla parannetaan julkisesti rahoitettua työnvälitystä ja muita julkisia työvoimapalveluja.
- aktiivisen työmarkkinapolitiikan avulla on täsmällisesti kohdentaen autettava työttömiä palaamaan työelämään tarjoamalla markkinoiden vaatimuksia paremmin vastaavaa ammatillista koulutusta sekä tukemalla työnhakua teknisin ja taloudellisin keinoin. Pohjoismaissa on pitkä kokemus tällaisen aktiivisen työllisyyspolitiikan toteuttamisesta, ja nyt kaikki jäsenvaltiot etenevät samaan suuntaan korostaen julkisen varainkäytön painopisteen siirtämistä passiivisesta tulotuesta aktiiviseen työmarkkinapolitiikkaan.
- kun työvoiman kokonaistarjonnan vaikutukset ovat suhteellisen vähäiset, on näyttöä siitä, että marginaaliveroaste vaikuttaa voimakkaammin osa-aikaisiin työntekijöihin. On syytä lisätä, että osa-aikatyöstä on monissa jäsenvaltioissa viime aikoina tullut erityisen tärkeä työllistämismuoto etenkin naisille. Alhaiseen tulotasoon sovellettavaa verotusta olisi tarkistettava, jotta voidaan poistaa vero- ja sosiaalimaksutaulukoiden degressiivisyydestä johtuvat aiheettomat työnteon esteet (esim. maksujen vähimmäis- ja enimmäismäärät sekä toisaalta verohelpotukset).
- monissa jäsenvaltioissa on otettu ensimmäistä kertaa tai uudelleen käyttöön monenlaisia järjestelmiä, joihin useimmiten sisältyy työnantajan sosiaalimaksujen tilapäinen ja kohdennettu alentaminen. Ansiotasoon kohdistuvissa järjestelmissä on kuitenkin kiinnitettävä huomiota siihen, ettei veroaste kohoa liian jyrkästi tavanomaiseen verojärjestelmään siirryttäessä niiden työntekijöiden osalta, joiden ansiot ovat näiden järjestelmien soveltamiskynnyksen suuruiset tai lähellä sitä.

Päätelmät

Historialliselta kannalta katsottuna sosiaalisen suojelun järjestelmät ja verotusjärjestelmät ovat kehittyneet monen eri tekijän vaikutuksen tuloksena, ja näiden järjestelmien työmarkkinoita mahdollisesti vinouttava vaikutus on vain yksi tämän prosessin ulottuvuus. Työttömyyteen (etenkin pitkäaikaiseen) ja julkiseen varainhoitoon liittyvien vaikeuksien vuoksi on kuitenkin perusteltua arvioida verotus- ja etuusjärjestelmiä uudelleen, jotta voidaan poistaa mahdolliset työpaikkojen luomisen ja vastaanottamisen esteet.

Tehottomuutta voi esiintyä esimerkiksi tilanteessa, jossa käytettävissä olevat tulot työssä ja toisaalta työttömänä ollessa ovat lähellä toisiaan ("työttömyysloukku"), työssäkäyville maksettavien etuuksien todellinen marginaaliveroaste on korkea ("köyhyysloukku"), matalapalkkaisiin töihin liittyvät palkan sivukulut ovat suhteellisen raskaat tai jossa veroasteikon suuret erot heikentävät yhdenvertaisuutta.

Euroopan unionin jäsenvaltiot lähestyvät näitä ongelmia eri tavoin. Työttömien työllistymishalukkuuden lisäämiseksi useimmissa maissa on valittu keinoiksi etuuksien parempi kohdentaminen, etuuksien myöntämisperusteiden tehokkaampi valvonta ja seuranta ja niiden liittäminen läheisemmin aktiiviseen työmarkkinapolitiikkaan. Toisaalta Yhdistyneessä kuningaskunnassa ja jossain määrin myös Irlannissa on korostettu enemmän palkka-asteikon laajentamista, johon liittyy työssäkäyville maksettavien yleisten etuuksien järjestelmä. Tämä helpottaa pienipalkkaisen työpaikan vastaanottamista, koska järjestelmä täydentää tulot sosiaalisesti hyväksyttävälle vähimmäistasolle. Kautta linjan toteutetuista tai valikoivista työnantajien sosiaalimaksujen leikkauksista on tullut ensisijainen työllistämisväline; sen avulla voidaan helpottaa vähemmän tuottaviin töihin palkkaamiseen liittyvää palkan sivukulujen taakkaa etenkin ammattitaidoltaan alhaisten työntekijöiden osalta.

Kokemuseräiset tiedot korostavat sitä, että "työttömyysloukkujen" ja "köyhyysloukkujen" pahenemisen välttämiseksi on tehtävä poliittisia kompromisseja. Tämä viittaa siihen, että kunkin jäsenvaltion on itse päätettävä politiikastaan. Mikään sosiaalisen suojelun tai työn verottamisen malli ei ole yleispätevästi "paras". Kaikissa tapauksissa voidaan kuitenkin parantaa tilannetta pyrkimällä edistämään sekä tehokkuutta että tasapuolisuutta myötävaikuttaen samalla työmarkkinoiden jouston lisäämiseen, jotta työllisyyden koheneminen ja rakenteellisen työttömyyden aleneminen voidaan taata.

ANNEX

EXTRACT FROM THE CONCLUSIONS OF THE PRESIDENCY – ESSEN EUROPEAN COUNCIL 9-10 DECEMBER 1994

ECONOMIC ISSUES

Improving the employment situation

The fight against unemployment and equality of opportunity for men and women will continue in the future to remain the paramount tasks of the European Union and its Member States. The current economic recovery will help in dealing with these tasks. That recovery is not, however, in itself sufficient to solve the problems of employment and unemployment in Europe. We shall therefore have to make further efforts to solve the structural problems. In this process, an important role will be played by dialogue between social partners and politicians in which everyone concerned will have to assume their responsibilities fully.

The measures to be taken should include the following five key areas:

1) Improving employment opportunities for the labour force by promoting investment in vocational training. To that end, a key role falls to the acquisition of vocational qualifications, particularly by young people. As many people as possible must receive initial and further training which enables them through life-long learning to adapt to changes brought about by technological progress, in order to reduce the risk of losing their employment.

2) Increasing the employment-intensiveness of growth, in particular by:

– more flexible organisation of work in a way which fulfils both the wishes of employees and the requirements of competition;

– a wage policy which encourages job-creating investments and in the present situation requires moderate wage agreements below increases in productivity;

– and, finally, the encouragement of initiatives, particularly at regional and local level, that create jobs which take account of new requirements, e.g. in the environmental and social services spheres.

3) Reducing non-wage labour costs extensively enough to ensure that there is a noticeable effect on decisions concerning the taking on of employees and in particular of unqualified employees. The problem of non-wage labour costs can only be resolved through a joint effort by the economic sector, trade unions and the political sphere.

4) Improving the effectiveness of labour-market policy:

The effectiveness of employment policy must be increased by avoiding practices which are detrimental to readiness to work, and by moving from a passive to an active labour-market policy. The individual incentive to continue seeking employment on the general labour market must remain. Particular account must be taken of this when working out income-support measures.

The need for and efficiency of the instruments of labour-market policy must be assessed at regular intervals.

5) Improving measures to help groups which are particularly hard hit by unemployment:

Particular efforts are necessary to help young people especially school-leavers who have virtually no qualifications, by offering them either employment or training.

The fight against long-term unemployment must be a major aspect of labour-market policy. Varying labour-market policy measures are necessary according to the very varied groups and requirements of the long-term unemployed.

Special attention should be paid to the difficult situation of unemployed women and older employees.

The European Council urges the Member States to transpose these recommendations on their individual policies into a multiannual programme having regard to the specific features of their economic and social situation. It requests the Labour and Social Affairs and Economic and Financial Affairs Councils and the Commission to keep close track of employment trends, monitor the relevant policies of the Member States and report annually to the European Council on further progress on the employment market, starting in December 1995.

The first reports will be used to examine, on the one hand, the effects of tax and support systems on the readiness both to create and to take up jobs and, on the other, the inter-relationship between economic growth and the environment and the consequences this has for economic policy. The European Council notes with interest the information provided by President Delors on changes in the present model of economic growth and economic objectives in relation to the environment and time management.

ISSN 1024-4492

KOM(95) 465 lopullinen

ASIAKIRJAT

FI

04

Luettelonumero : CB-CO-95-524-FI-C

ISBN 92-77-94433-1

Euroopan yhteisöjen virallisten julkaisujen toimisto

L-2985 Luxemburg