

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”EU:n yhteiset vähimmäisvaatimukset työttömyysvakuutuksille – konkreettinen askel kohti Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarin toteutumista käytännössä”

(oma-aloitteinen lausunto)

(2020/C 97/05)

Esittelijä: **Oliver RÖPKE**

Komitean täysistunnon päätös	15.3.2018
Oikeusperusta	työjärjestyksen 32 artiklan 2 kohta oma-aloitteinen lausunto
Vastaava jaosto	työllisyys, sosiaaliasiat, kansalaisuus
Hyväksyminen jaostossa	15.11.2019
Hyväksyminen täysistunnossa	11.12.2019
Täysistunnon nro	548
Äänestystulos	141/65/14
(puolesta / vastaan / pidättyi äänestämästä)	

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 Göteborgissa 17. marraskuuta 2017 pidetyssä EU:n sosiaalialan huippukokouksessa annettiin juhlallinen julistus **Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarista**. Jotta pilariin saadaan henkeä, EU:n ja jäsenvaltioiden on pantava se tehokkaasti täytäntöön konkreettisin toimin.

1.2 Euroopan talous- ja sosiaalikomitea (ETSK) kiinnittää huomiota **Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarin sisältämään työttömyysetuuksia koskevaan periaatteeseen 13**: Sen mukaan työttömällä on oikeus saada julkisilta työvoimapalveluilta riittävää aktivoititukea työmarkkinoille siirtymiseen tai palaamiseen ja saada **kohtuullisen ajan riittäviä työttömyysetuuksia** sosiaalivakuutusmaksujensa ja kansallisten kelpoisuussääntöjen mukaisesti. Tällaiset etuudet eivät saisi estää työttömien nopeaa paluuta työmarkkinoille.

1.3 Työttömyysvakuutus on – erilaisista kansallisista muodoista huolimatta – kaikkien jäsenvaltioiden hyvinvointijärjestelmien keskeinen osa. ETSK yhtyy komission näkemykseen, jonka mukaan jäsenvaltioiden **työttömyysvakuutusjärjestelmien parantaminen mahdollistaa työmarkkinoiden paremman toiminnan** ja jäsenvaltiot, joissa on anteliaimmat työttömyysvakuutusjärjestelmät ja jotka käyttävät enemmän määrärahoja aktiiviseen työmarkkinapolitiikkaan ja -toimenpiteisiin, onnistuvat paremmin integroimaan työttömät pysyvästi takaisin työmarkkinoille ⁽¹⁾. Samalla komitea korostaa järjestelmien tärkeää tehtävää automaattisena vakauttajana.

1.4 Jäsenvaltioiden työttömyysetuuksissa on tällä hetkellä suuria eroja. ETSK kiinnittää huomiota vuoden 2019 yhteiseen työllisyysraporttiin, jonka mukaan riittävän suuruisten, kestoltaan kohtuullisten ja kaikkien työntekijöiden saatavilla olevien työttömyysetuuksien tarjoaminen yhdistettynä vaikuttavaan työmarkkinapolitiikkaan on **keskeisessä asemassa** tuettaessa työnhakijoita työmarkkinoihin liittyvissä siirtymävaiheissa ⁽²⁾.

1.5 ETSK toistaa kehotuksensa huolehtia korkeasta työllisyystasosta ja tiukoista sosiaaliorneista ⁽³⁾ ja suosittaa näin ollen jäsenvaltioiden työttömyysetuuksiin liittyvien **tavoitteiden** asettamista. Tavoitteiden tulisi koskea **nettokorvausasetta, etuusoikeyksien kestoa ja kattavuutta**. Lisäksi komitea suosittaa **täydennys- ja jatkokoulutukseen ja aktivointiin** liittyvien tavoitteiden määrittelemistä.

⁽¹⁾ Talouspolitiikan EU-ohjausjakso – Tietokooste – Työttömyysetuudet, 2017.

⁽²⁾ COM(2018) 761 final, 21.11.2018 ja työllisyys-, sosiaalipolitiikka-, terveys- ja kuluttaja-asioiden neuvoston asiakirja ST 7619 2019 INIT, 15.3.2019.

⁽³⁾ EUVL C 62, 15.2.2019, s. 165.

1.6 Ensi alkuun olisi asetettava työttömyysetuuksia koskevat tavoitteet ja valvottava niiden toteutumista **vertailuanalyysin keinoin EU-ohjausjakson puitteissa**. ETSK toistaa suosituksensa siitä, että Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarilla tulee vaikuttaa myös EU:n talouden ohjaukseen ja hallintaan⁽⁴⁾. Komitean mielestä jäsenvaltioille EU-ohjausjakson yhteydessä annettaviin **maakohtaisiin suosituksiin** olisi sisällytettävä konkreettisia tavoitteita, jotka koskevat työttömyysetuuksien **nettokorvausastetta, kestoa ja kattavuutta** sekä **täydennys- ja jatkokoulutusta ja aktivointia**. Maakohtaiset suositukset laatii komissio, hyväksyy neuvosto ja vahvistaa Eurooppa-neuvosto.

1.7 Maakohtaisten suositusten olisi **perustuttava** yhdenmukaisiin suuntaviivoihin⁽⁵⁾. **Vuoden 2018 työllisyyspolitiikan suuntaviivat pätevät edelleen myös vuonna 2019⁽⁶⁾, ja suuntaviivan 7⁽⁷⁾** mukaan jäsenvaltioiden olisi tarjottava työttömille **kohtuulliseksi ajaksi riittävät työttömyysetuudet** sosiaalivakuutusmaksujensa ja kansallisten kelpoisuussääntöjen mukaisesti mutta tällaisten etuuksien ei pitäisi kannustaa työttömiä olemaan palaamatta nopeasti työmarkkinoille.

1.8 Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilariin liittyy sosiaali-indikaattorien tulostaulu. Sen avulla valvotaan pilarin toteutumista seuraamalla jäsenvaltioiden kehityssuuntauksia ja edistysaskeleita ja ottamalla ne huomioon EU-ohjausjakson yhteydessä. ETSK suositaa, että tulevaisuudessa myös työttömyyskorvauksia seurataan sosiaali-indikaattoreiden tulostaulun avulla. Lisäksi komitea suositaa, että **sosiaali-indikaattoreiden tulostaulua täydennetään työttömyysetuuksien vertailuanalyysillä**. Komitea suhtautuu erittäin myönteisesti komission nykyisiin ponnisteluihin työttömyysetuuksien vertailukehittämisprosessin käynnistämiseksi, tosin näitä toimia olisi tehostettava ja niihin olisi liitettävä myös pitkäjänteinen seuranta.

1.9 Ehdotetunlaisen työttömyysetuuksien vertailukehittämisen **tavoitteena on edistää jäsenvaltioiden ylöspäin suuntautuvaa sosiaalista lähentymistä ja parantaa työmarkkinoiden toimintaa**. Prosessin on perustuttava tyhjentävään ja kaunistelemattomaan analyysiin nykytilanteesta, eikä se saa rajoittua vain seurantaan ja arviointiin. Jäsenvaltioiden on parhaiten suoriutuneiden maiden toimintatapojen analysoinnin pohjalta tarkoitus oppia toisiltaan (**vertailuoppiminen**) ja parantaa toimintaansa (**muutosten tekeminen vertailun pohjalta**).

1.10 Komission olisi ohjattava työttömyysetuuksien vertailukehittämisprosessia, ja **työmarkkinaosapuolten olisi päästävä osallistumaan jatkuvasti ja tiiviisti** vertailukohtien määrittämiseen.

1.11 **Sosiaalisten tavoitteiden** on johdettava ajan mittaan sosiaaliseen lähentymiseen. Ihmisten on huomattava, että Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarin periaatteet eivät ole vain sanoja paperilla vaan ne myös toteutuvat käytännössä ja että heidän elinolonsa paranevat asteittain.

1.12 ETSK suositaa, että vertailukehittämisprosessin tuloksia seurataan ja arvioidaan tarkasti. Ellei toivottuja vaikutuksia saavuteta riittävässä määrin, olisi otettava käyttöön oikeudellisesti sitova väline, jolla tuetaan ja täydennetään jäsenvaltioiden pyrkimyksiä uudistaa työttömyysvakuutusjärjestelmiä. Jäsenvaltioiden opastamiseksi annettun **neuvoston suosituksen** lisäksi ETSK suositaa, että otetaan käyttöön **Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 153 artiklan mukainen direktiivi, jossa vahvistetaan** jäsenvaltioiden työttömyysvakuutusjärjestelmiä koskevat **oikeudellisesti sitovat vähimmäisvaatimukset**. Direktiiviin tulisi sisältyä **nettokorvausastetta, etuus oikeuksien kestoa ja kattavuutta** koskevat EU:n laajuiset vähimmäisvaatimukset työttömyysetuuksille. Komitea suositaa myös työttömyysvakuutusjärjestelmien puitteissa tapahtuvaa **täydennys- ja jatkokoulutusta ja aktivointia** koskevien EU:n laajuisen vähimmäisvaatimusten asettamista.

1.13 Oikeudellisesti sitovat vähimmäisvaatimukset olisi pantava täytäntöön asteittain. Täytäntöönpanolle on asetettava asianmukainen määräaika, jotta kaikki jäsenvaltiot pystyvät saavuttamaan yhteisten vaatimusten mukaisen tason.

1.14 Kuten SEUT-sopimuksen 153 artiklassa määrätään, tämä ei saa vahingoittaa olennaisesti **jäsenvaltioille tunnustettua oikeutta määrittellä sosiaaliturvajärjestelmiensä peruseriaatteet** tai näiden järjestelmien rahoituksen tasapainoa. Tätä periaatetta olisi noudatettava jäsenvaltion järjestelmän muodosta tai sisällöstä riippumatta. Jäsenvaltioita ei estettäisi käyttämästä perussopimusten mukaista oikeuttaan pitää voimassa tai toteuttaa tiukempia suojatoimenpiteitä.

(4) EUVL C 81, 2.3.2018, s. 145.

(5) EUVL L 224, 5.9.2018, s. 4.

(6) EUVL L 224, 5.9.2018, s. 4.

(7) EUVL L 185, 11.7.2019, s. 44.

Tässä yhteydessä on otettava erityisesti huomioon kansallisten vakuutusjärjestelmien erilainen organisointi, työmarkkinaosapuolten osallistuminen ja rahoitus.

2. Lausunnon lähtökohdat ja tausta

2.1 Vuonna 2008 alkaneen talous- ja finanssikriisin tuskallisten kokemusten ja sitä seuranneen epävakauden jälkeen talous kasvaa jälleen ja työttömyysaste alenee. **Nykyinen työmarkkinoiden elpyminen** ei kuitenkaan koske samalla tavoin kaikkia jäsenvaltioita, alueita tai väestöryhmiä. ETSK viittaa tältä osin vuoden 2019 yhteiseen työllisyysraporttiin⁽⁸⁾.

2.2 ETSK yhtyy neuvoston näkemukseen, jonka mukaan jäsenvaltioiden ja EU:n olisi puututtava talous- ja rahoituskriisin sosiaalisiin seurauksiin ja pyrittävä **rakentamaan osallisuutta lisäävä yhteiskunta**. Epätasa-arvoon ja syrjintään olisi niinkin puututtava. Olisi varmistettava kaikkien yhtäläiset mahdollisuudet ja vähennettävä köyhyyttä ja sosiaalista syrjäytymistä erityisesti varmistamalla **työmarkkinoiden ja sosiaalisen suojelun järjestelmien tehokas toiminta**⁽⁹⁾.

2.3 EU on **Eurooppa 2020 -strategiassa** asettanut tavoitteekseen vähentää **köyhyyden tai sosiaalisen syrjäytymisen** vaarassa olevien määrää 20 miljoonalla vuoteen 2020 mennessä. **Tavoitteen saavuttaminen on hyvin kaukana**. Vaikka tilanne on parantunut jatkuvasti vuodesta 2012 (jolloin köyhyys tai sosiaalinen syrjäytyminen uhkasi lähes 25:tä prosenttia EU:n koko väestöstä), unionilla on edelleen edessään valtavia haasteita. Vuonna 2018 köyhyyden tai sosiaalisen syrjäytymisen vaarassa oli lähes 22 prosenttia EU:n väestöstä⁽¹⁰⁾.

2.4 **Työttömyysvakuutus** on kaikkien jäsenvaltioiden hyvinvointijärjestelmien keskeinen osa. Se tarjoaa työntekijöille turvaverkon työpaikan menetyksen varalta ja **suojaa köyhyydeltä**. Samalla työttömyysetuudet toimivat **automaattisina vakauttajina**, sillä niiden ansiosta tulot ja siten myöskään kulutus eivät laske kovin jyrkästi yleisen työttömyyden lisääntyessä. Toimivat ja riittävät työttömyysetuudet antavat työntekijöille myös mahdollisuuden etsiä odotuksiaan ja pätevyttään vastaavia töitä tai kouluttautua aktiivisen työmarkkinapolitiikan puitteissa uudelleen.

2.5 Sosiaalinen suojeleminen on viime vuosina heikentynyt eräissä jäsenvaltioissa kriisipolitiikan vuoksi. Monet ihmiset katsovat, että heidän sosiaaliset etunsa jäävät EU:ssa yhä enemmän turvaamatta ja sosiaaliset vaatimuksensa täyttämättä. Brexitin myötä Euroopan yhdentyminen ottaa ensimmäistä kertaa askeleen taaksepäin. Tällaista kehitystä on pidettävä varoituksena. Jotta EU selviää tulevaisuudessa ja ihmisten luottamus saadaan palautettua, **EU:n sosiaalista ulottuvuutta** on ETSK:n mielestä **vahvistettava, mihin sisältyy myös vastaaminen muihin ajankohtaisiin haasteisiin, kuten ilmastomuutokseen ja digitalisaatioon**. Tämä edellyttää vakaan, kestävä ja osallistavan talouden pohjalta tapahtuvaa **sitoutumista kaikilta tasoilta**, myös jäsenvaltioilta, työmarkkinaosapuolilta ja kansalaisyhteiskunnalta⁽¹¹⁾.

2.6 Euroopan parlamentti, neuvosto ja komissio antoivat Göteborgissa 17. marraskuuta 2017 pidetyssä EU:n sosiaalialan huippukokouksessa juhlallisen julistuksen **Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarista**. Jotta pilariin saadaan henkeä, EU:n ja jäsenvaltioiden on pantava se tehokkaasti täytäntöön konkreettisilla toimin. Vasta valittu komission puheenjohtaja Ursula von der Leyen ilmoittaa Euroopan komission poliittisissa suuntaviivoissa vuosiksi 2019–2024 Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarin tinkimätöntä täytäntöönpanoa koskevan toimintasuunnitelman laatimisesta. ETSK haluaa jäsenvaltioiden työttömyysetuuksia koskevista tavoitteista tekemällä ehdotuksella antaa oman panoksensa pilarin toteuttamiseen.

2.7 Euroopan talous- ja sosiaaliskomitea kiinnittää huomiota **Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarin työttömyysetuuksia koskevaan periaatteeseen 13**: Sen mukaan työttömillä on oikeus saada julkisilta työvoimapalveluilta riittävä aktiivointitukea työmarkkinoille siirtymiseen tai palaamiseen ja saada **kohtuullisen ajan riittäviä työttömyysetuuksia** sosiaalivakuutusmaksujensa ja kansallisten kelpoisuussääntöjen mukaisesti. Tällaisten etuuksien ei pidä kannustaa työttömiä olemaan palaamatta nopeasti työmarkkinoille.

⁽⁸⁾ COM(2018) 761 final, 21.11.2018 ja työllisyys-, sosiaalipolitiikka-, terveys- ja kuluttaja-asioiden neuvoston asiakirja ST 7619 2019 INIT, 15.3.2019.

⁽⁹⁾ EUVL L 224, 5.9.2018, s. 4.

⁽¹⁰⁾ Eurostat 16.10.2019.

⁽¹¹⁾ EUVL C 262, 25.7.2018, s. 1.

2.8 Tässä yhteydessä ETSK viittaa myös Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarin periaatteeseen 17, jonka mukaan **vammaisilla henkilöillä** on oikeus ihmisarvoisen elämän varmistavaan toimeentulotukeen sekä työmarkkinoille ja yhteiskuntaan osallistumisen mahdollistaviin palveluihin. Työttömyysvakuutuksen etuuskaudessa olisi otettava huomioon, että uuden työpaikan etsiminen tai uudelleen kouluttautuminen on vammaisille henkilöille paljon vaikeampaa ja vaatii enemmän aikaa.

2.9 Työttömyysvakuutus on kaikkien jäsenvaltioiden hyvinvointijärjestelmien keskeinen osa. Työttömyysvakuutusjärjestelmien kansalliset säännöt ovat hyvin erilaisia sekä etuusoikeuksille asetettujen ehtojen sekä että etuuksien suuruuden, keston ja laskentamallin osalta. ETSK kehottaa asettamaan **työttömyysetuuksia koskevia tavoitteita** EU-ohjausjakson puitteissa. Lisäksi komitea muistuttaa tarpeesta turvata perusluonteiset sosiaalietuudet EU-tason yhteisin säännöin ⁽¹²⁾. ETSK suosittaa **vertailukehittämisprosessin** jatkuvaa **arviointia**. **Neuvoston suosituksella** jäsenvaltioissa voitaisiin käynnistää ja suunnata yhteisten vähimmäisvaatimusten laatimista koskevia keskusteluja ja uudistuksia ja mahdollistaa jäsenvaltioiden välinen yhteistyö tällä alalla.

2.10 Ellei toivottuja vaikutuksia saavuteta ajan mittaan riittävässä määrin, ETSK suosittaa, että otetaan käyttöön **Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 153 artiklan mukainen direktiivi**, jossa vahvistetaan jäsenvaltioiden työttömyysvakuutusjärjestelmiä koskevat **oikeudellisesti sitovat vähimmäisvaatimukset**. Direktiiviin tulisi sisältyä **nettokorvausastetta, etuusoikeuksien kestoa ja kattavuutta** koskevat EU:n laajuiset vähimmäisvaatimukset työttömyysetuuksille. Komitea suosittaa myös työttömyysvakuutusjärjestelmien puitteissa tapahtuvaa **täydennys- ja jatkokoulutusta ja aktiivointia** koskevien EU:n laajuisen vähimmäisvaatimusten asettamista. Vähimmäisvaatimukset eivät estä jäsenvaltioita asettamasta tiukempia normeja (ks. Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarin johdanto-osan 16 kappale). Jäsenvaltioiden voimassa olevia normeja ei pidä heikentää. Komitea suosittaa, että jäsenvaltioiden työttömyysvakuutusjärjestelmiä koskeviin vähimmäisvaatimuksiin liitetään **tason säilyttämistä koskevan lausekkeen** (tasoa ei saa laskea vähimmäisvaatimusten käyttöönoton seurauksena) asianmukainen soveltaminen. Näin otetaan huomioon EU:n tavoite kohentaa elin- ja työoloja yhtenäistämällä niitä jäsenvaltioiden kesken parempaan suuntaan (SEUT-sopimuksen 151 artikla).

2.11 Työttömien tukemisessa on tehtävä ero sosiaaliturvaetuuksien (vakuutusetuudet) ja sosiaalivastustusten välillä. Työttömyysvakuutusetuudet perustuvat yleensä maksuihin, ja niiden edellytyksenä on määrätty työssääloaika. Sosiaalivastuksissa on kyse maksuihin perustumattomista, verovaroin rahoitetuista avustuksista, joilla tuetaan ihmisiä, jotka eivät tule toimeen omin voimin, ja joihin sovelletaan tarveharkintaa. **ETSK käsittelee tässä omaaloitteisessa lausunnossa sosiaaliturvaetuuksia.**

2.12 Euroopan komissio on talous- ja rahaliiton syventämistä koskevan keskustelun yhteydessä ehdottanut **euroalueen vakautusjärjestelyä** (johon myös euroalueen ulkopuoliset jäsenvaltiot voisivat osallistua), jonka on tarkoitus mahdollistaa se, että epäsymmetrisiin häiriöihin voidaan tulevaisuudessa reagoida entistä paremmin. Komissio mainitsee yhtenä vakautusjärjestelyvaihtoehtona **eurooppalaisen työttömyysvakuutusjärjestelmän**, joka toimisi ”jälleenvakuutusrahastona” jäsenvaltioiden työttömyysvakuutusjärjestelmille ⁽¹³⁾. Kyseinen finanssipoliittinen ehdotus, josta paraikaa kiistellään, on pidettävä **selvästi erillään tästä omaaloitteisesta lausunnosta**, jossa esitetään sosiaalipoliittinen ehdotus EU:n sosiaalisen olottuvuuden vahvistamiseksi.

2.13 ETSK on äskettäin ottanut kantaa sen puolesta, että tarkasteltaisiin **mahdollisuuksia luoda EU:n laajuiset vähimmäisvaatimukset kansallisille työttömyysturvajärjestelmille**, muun muassa jotta kaikki työnhakijat voivat saada taloudellista tukea ⁽¹⁴⁾. Komitea pyrkii nyt hoitamaan tämän tehtävän käsillä olevan lausunnon avulla.

3. Yleistä

3.1 **Vuoden 2018 työllisyyspolitiikan suuntaviivat pätevät edelleen myös vuonna 2019** ⁽¹⁵⁾, ja **suuntaviivan 7** ⁽¹⁶⁾ mukaan jäsenvaltioiden olisi tarjottava työttömille kohtuulliseksi ajaksi riittävät työttömyysetuudet sosiaalivakuutusmaksujensa ja kansallisten kelpoisuussääntöjen mukaisesti. Tämän suosituksen avulla otetaan Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilari huomioon myös työllisyyspolitiikan suuntaviivoissa.

⁽¹²⁾ EUVL C 13, 15.1.2016, s. 40.

⁽¹³⁾ COM(2017) 822 final, 6.12.2017.

⁽¹⁴⁾ EUVL C 129, 11.4.2018, s. 7.

⁽¹⁵⁾ EUVL L 224, 5.9.2018, s. 4.

⁽¹⁶⁾ EUVL L 185, 11.7.2019, s. 44.

3.2 **Köyhien ja sosiaalisesti syrjäytyneiden** tai köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen vaarassa olevien **määrän vähentäminen** on yksi **Eurooppa 2020 -strategian** viidestä ja YK:n **kestävän kehityksen Agenda 2030 -toimintaohjelman** 17 tavoitteesta. Jäsenvaltioiden kehityssuuntauksia ja edistysaskeleita köyhyyden tai sosiaalisen syrjäytymisen koetteleman tai uhkaaman väestön suhteen seurataan myös Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarin yhteydessä käyttöön otetun **sosiaali-indikaattoreiden tulostaulun** avulla.

3.3 ETSK kiinnittää huomiota komission toteamukseen, että työttömyysvakuutusten **etuusoikeuksien kesto** vaikuttaa suoraan työttömien köyhyysvaaraan. Jäsenvaltiot, joissa on anteliaimmat työttömyysvakuutusjärjestelmät ja jotka käyttävät enemmän määrärahoja aktiiviseen työmarkkinapolitiikkaan ja -toimenpiteisiin, onnistuvat paremmin integroimaan työttömät pysyvästi takaisin työmarkkinoille⁽¹⁷⁾. Jäsenvaltioiden välillä on **suuria eroja**: työttömyyssetuuksien enimmäiskesto on lyhin Unkarissa, missä se on 90 päivää, ja pisin Belgiassa, missä sitä ei ole rajoitettu⁽¹⁸⁾.

3.4 ETSK:n mielestä sosiaaliturvaetuuksien on oltava sellaisia, että kohtuullinen elintaso on taattu riskin toteutuessa, esimerkiksi työttömyystapauksessa. Työttömyysvakuutusetuuden suuruuden eli **nettokorvausasteen** on siis oltava riittävä. Myös tässä **erot** EU:n sisällä **ovat huomattavia**. Jos tarkastellaan matalapalkkaista työntekijää, jonka työhistoria on lyhyt (1 vuosi), nettokorvausasteet vaihtelevat Unkarin alle 20 prosentista (aiemmista nettoansioista) Luxemburgin noin 90 prosenttiin⁽¹⁹⁾.

3.5 Työttömyysvakuutusetuuksien piiriin kuuluvien työttömien osuutta kaikista työttömistä kuvataan kattavuudella (**kattavuusaste**). Kattavuus ilmoitetaan aina suhteessa työttömyyden keston (esimerkiksi niiden työttömien osuus, jotka saavat etuuksia yhden vuoden työttömyyden jälkeen). Jäsenvaltioiden välillä on **suuria eroja** tässäkin asiassa. Lyhytaikaistyöttömistä (alle vuoden työttöminä olleet) työttömyyssetuuksien piiriin kuuluu keskimäärin vain noin kolmannes. Kattavuusaste on korkein Saksassa, missä se on 63 prosenttia. Maltassa, Kroatiassa, Puolassa, Romaniassa ja Bulgariassa kattavuusaste taas on selvästi alle 15 prosenttia⁽²⁰⁾.

3.6 Vähäinen kattavuus jossain jäsenvaltiossa voi johtua eri syistä. Yksi syy on **nuorisotyöttömyys**. Työttömät nuoret, jotka eivät onnistu pääsemään työelämään, eivät puuttuvan työssäoloajan takia useinkaan ole oikeutettuja etuuksiin, ja siksi monet työttömät nuoret eivät kuulu etuuksien piiriin.

3.7 ETSK korostaa jälleen, että nuorten siirtyminen (perus)koulutuksesta työmarkkinoille on erittäin tärkeää. Heitä on tuettava mahdollisimman paljon, jotta he pääsevät työmarkkinoille mahdollisimman nopeasti.

3.8 Kattavuuteen vaikuttaa myös työttömyyden kesto. Kattavuusaste on lyhytaikaistyöttömien osalta EU:ssa keskimäärin noin 33 prosenttia, mutta pitkäaikaistyöttömien kohdalla se on alhaisempi, koska työttömyyssetuuksien kesto on useimmissa jäsenvaltioissa rajoitettu. ETSK suosittaa **kattavuusastetta** koskevan tavoitteen asettamista **lyhytaikais-työttömien** (alle vuoden työttömänä olleiden) osalta.

3.9 Lisäksi vähäiseen kattavuuteen ovat **syynä työn uuden muodot sekä epätyypilliset ja epävarmat työsuhteet**, joiden vuoksi oikeutta etuuksiin on vaikea saada. Työnantajien ja itsenäisten ammattinharjoittajien sosiaalisen suojelun oikeuksista annettavaa suositusta koskevaan neuvoston poliittiseen yhteisymmärrykseen viitaten ETSK kannattaa kokonaisvaltaista ratkaisua uuden muotoista työtä tekevien työntekijöiden sosiaaliturvaoikeuksien tunnustamiseksi⁽²¹⁾.

3.10 **Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarin periaatteen 1 mukaan** jokaisella on oikeus laadukkaaseen ja inklusiiviseen opetukseen, koulutukseen ja **elinikäiseen oppimiseen** sellaisten taitojen ylläpitämiseksi ja hankkimiseksi, jotka mahdollistavat täysipainoisen osallistumisen yhteiskunnan toimintaan ja auttavat työmarkkinoille siirtymisessä. ETSK kannattaakin **täydennys- ja jatkokoulutukseen ja aktivointiin** liittyvien tavoitteiden asettamista ja toistaa näkemyksensä, jonka mukaan kaikkien kansalaisten elinikäisen oppimisen oikeuden varmistamisen tulisi olla EU:n asialistalla⁽²²⁾.

⁽¹⁷⁾ Talouspolitiikan EU-ohjausjakso – Tietokooste – Työttömyyssetuudet, 2017.

⁽¹⁸⁾ COM(2018) 761 final, 21.11.2018 ja työllisyys-, sosiaalipoliittikka-, terveys- ja kuluttaja-asioiden neuvoston asiakirja ST 7619 2019 INIT, 15.3.2019.

⁽¹⁹⁾ COM(2018) 761 final, 21.11.2018 ja työllisyys-, sosiaalipoliittikka-, terveys- ja kuluttaja-asioiden neuvoston asiakirja ST 7619 2019 INIT, 15.3.2019.

⁽²⁰⁾ COM(2018) 761 final, 21.11.2018 ja työllisyys-, sosiaalipoliittikka-, terveys- ja kuluttaja-asioiden neuvoston asiakirja ST 7619 2019 INIT, 15.3.2019.

⁽²¹⁾ EUVL C 129, 11.4.2018, s. 7.

⁽²²⁾ EUVL C 237, 6.7.2018, s. 8 sekä ETSK:n lausunnot EUVL C 14, 15.1.2020, s. 1 ja EUVL C 14, 15.1.2020, s. 46.

3.11 ETSK yhtyy komission näkemykseen, jonka mukaan jäsenvaltioiden työttömyysvakuutusjärjestelmien parantaminen **mahdollistaa työmarkkinoiden paremman toiminnan**. Alhaisten vaatimusten mukainen järjestelmä ei välttämättä merkitse valtion menojen pienenemistä, koska työttömät, jotka eivät saa etuuksia työttömyysvakuutuksesta, saavat useimmissa tapauksissa valtiolta muuta tukea (esimerkiksi työmarkkinatuen kaltaista työttömyystukea tai toimeentulotukea). Komitea yhtyy komission kantaan, jonka mukaan on todennäköistä, että työttömyysvakuutusten parantamisesta – sekä aktiivisesta työmarkkinapolitiikasta – aiheutuvat lisämenot kompensoituvat varsin nopeasti työllisyyden kasvun ja sen myötä lisääntyvien verotulojen sekä talouskasvun nopeutumisen kautta ⁽²³⁾.

4. Erityistä

4.1 Jäsenvaltioiden työttömyysetuuksissa on tällä hetkellä suuria eroja. ETSK kiinnittää huomiota vuoden 2019 yhteiseen työllisyysraporttiin, jonka mukaan **riittävän suuruisen, kestoltaan kohtuullisten** ja kaikkien työntekijöiden saatavilla olevien **työttömyysetuuksien** tarjoaminen yhdistettynä vaikuttavaan työmarkkinapolitiikkaan on **keskeisessä asemassa** tuettaessa työnhakijoita työmarkkinoihin liittyvissä siirtymävaiheissa ⁽²⁴⁾.

4.2 ETSK suosittaakin jäsenvaltioiden työttömyysetuuksiin liittyvien **tavoitteiden** asettamista. Tavoitteiden tulisi koskea **nettokorvausastetta, etuus oikeuksien kestoa ja kattavuutta**. Lisäksi komitea suosittelee **täydennys- ja jatkokoulutukseen ja aktivointiin** liittyvien tavoitteiden määrittämistä.

4.3 ETSK suhtautuu erittäin myönteisesti komission pyrkimykseen panna Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilari täytäntöön muun muassa EU-ohjauksjakson yhteydessä ja edistää kansallisten työttömyysvakuutusasetuuksien vertailukehittämisprosessia (muun muassa yhteisellä työllisyysraportilla). Vertailukehittämistä pidetään perustellusti pilarin täytäntöönpanon tärkeänä välineenä. Kyseisiä ponnisteluja olisi tehostettava, ja niihin olisi liitettävä myös pitkäjänteinen seuranta. Työttömyysetuuksien vertailukehittämisprosessin avulla on **pyrittävä** edistämään **ylöspäin suuntautuvaa sosiaalista lähentymistä** EU:ssa ja **parantamaan työmarkkinoiden toimintaa**.

4.4 ETSK:n mielestä **maakohtaisiin suosituksiin** olisi sisällytettävä konkreettisia **nettokorvausastetta, etuus oikeuksien kestoa ja kattavuutta** sekä **täydennys- ja jatkokoulutusta ja aktivointia** koskevia tavoitteita. Tähän liittyen komitea kannattaa komission lähestymistapaa, jonka mukaan **suurempiin etuuksiin** on yhdistettävä **työttömien asianmukainen aktivointi**.

4.5 **Sisämarkkinoiden menestys** riippuu suurelta osin sekä työmarkkinoiden ja sosiaalisen suojelun järjestelmien tehokkuudesta että Euroopan talouksien kyvystä mukautua häiriöihin. Eurooppa 2020 -strategia perustettiin tätä taustaa vasten: strategialla on tarkoitus tehdä EU:sta älykäs, kestävä ja osallistava talous, jossa vallitsee korkea työllisyys, tuottavuus ja sosiaalinen yhteenkuuluvuus ⁽²⁵⁾. ETSK toteaa, että EU ei saavuta **Eurooppa 2020 -strategian mukaista tavoitetta** vähentää köyhien ja sosiaalisesti syrjäytyneiden tai köyhyys- ja syrjäytymisvaarassa olevien määrää 20 miljoonalla.

4.6 ETSK katsoo, että **23.–26. toukokuuta 2019 pidettyjen Euroopan parlamentin vaalien jälkeen** muodostetun uuden komission on kiireellisesti ehdotettava toimenpiteitä työmarkkinoiden toiminnan parantamiseksi ja jäsenvaltioiden ylöspäin suuntautuvan sosiaalisen lähentymisen edistämiseksi. Lisäksi tarvitaan uusi strategia, joka koskee Euroopan sosiaalista ulottuvuutta vuoden 2020 jälkeen.

4.7 Jäsenvaltiot käyvät parhaillaan keskustelua **Euroopan sosiaalisesta ulottuvuudesta vuoden 2020 jälkeen**. Yksi tässä yhteydessä pohdittava kysymys on se, mitkä ovat tärkeimmät tulevaisuuden sosiaalista ulottuvuutta määrittelevät näkökohdat ⁽²⁶⁾. ETSK:n mielestä Euroopan vuoden 2020 jälkeisen sosiaalisen ulottuvuuden tärkeimmät näkökohdat ovat **työmarkkinoiden toiminnan parantaminen ja köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen torjunta**. Jäsenvaltioiden työttömyysetuuksia koskevista tavoitteista voisi olla merkittävästi apua näiden asioiden hoitamisessa.

4.8 Sosiaalisten tavoitteiden on johdettava ajan mittaan sosiaaliseen lähentymiseen. Ihmisten on huomattava, että esimerkiksi Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarin mukaiset oikeudet ja periaatteet eivät ole vain sanoja paperilla vaan ne myös toteutuvat käytännössä ja että heidän elinolonsa paranevat vähitellen.

⁽²³⁾ Talouspolitiikan EU-ohjauksjakso – Tietokooste – Työttömyysetuudet, 2017.

⁽²⁴⁾ COM(2018) 761 final, 21.11.2018 ja työllisyys-, sosiaalipolitiikka-, terveys- ja kuluttaja-asioiden neuvoston asiakirja ST 7619 2019 INIT, 15.3.2019.

⁽²⁵⁾ COM(2018) 761 final, 21.11.2018 ja työllisyys-, sosiaalipolitiikka-, terveys- ja kuluttaja-asioiden neuvoston asiakirja ST 7619 2019 INIT, 15.3.2019.

⁽²⁶⁾ Työllisyys-, sosiaalipolitiikka-, terveys- ja kuluttaja-asioiden neuvoston asiakirja 6622/19, 27.2.2019.

4.9 Mikäli EU-ohjausjakson puitteissa asetetuilla tavoitteilla ei ole toivottua vaikutusta, ETSK suosittaa Euroopan vuoden 2020 jälkeistä sosiaalista ulottuvuutta silmällä pitäen, että otetaan käyttöön **Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 153 artiklan mukainen direktiivi**, jossa vahvistetaan jäsenvaltioiden työttömyysvakuutusjärjestelmiä koskevat **oikeudellisesti sitovat vähimmäisvaatimukset**. Direktiiviin tulisi sisältyä **nettokorvausastetta, etuusoikeuksien kesto ja kattavuutta** koskevat EU:n laajuiset vähimmäisvaatimukset työttömyysetuuksille. Komitea suosittaa myös työttömyysvakuutusjärjestelmien puitteissa tapahtuvaa **täydennys- ja jatkokoulutusta ja aktivointia** koskevien EU:n laajuisen vähimmäisvaatimusten asettamista.

Bryssel 11. joulukuuta 2019.

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Luca JAHIER*

LIITE

Lausuntoa käsiteltäessä hylättiin seuraavat muutosehdotukset, jotka saivat tuekseen vähintään neljänneksen annetuista äänistä (työjärjestyksen 59 artiklan 3 kohta):

1. Kohta 1.12

Muutetaan

ETSK suosittaa, että vertailukehittämisen tuloksia seurataan ja arvioidaan tarkasti. Ellei toivottuja vaikutuksia saavuteta riittävässä määrin, olisi ~~harkittava otettava käyttöön oikeudellisesti sitovaa oikeudellista kehystä väline~~, jolla tuetaan ja täydennetään jäsenvaltioiden pyrkimyksiä uudistaa työttömyysvakuutusjärjestelmiä. Jäsenvaltioiden opastamiseksi annetun **neuvoston suosituksen** lisäksi ETSK suosittaa, että ~~harkitaan sitovaa oikeudellista kehystä otetaan käyttöön Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 153 artiklan mukainen direktiivi~~, jossa vahvistetaan jäsenvaltioiden työttömyysvakuutusjärjestelmiä koskevat ~~oikeudellisesti sitovat vähimmäisvaatimukset~~. ~~Kehtykseen Direktiivissä~~ tulisi sisältyä **nettokorvausastetta, etuus oikeuksien kestoa ja kattavuutta** koskevat EU:n laajuiset vähimmäisvaatimukset työttömyysetuuksille. Komitea suosittaa myös työttömyysvakuutusjärjestelmien puitteissa tapahtuvaa **täydennys- ja jatkokoulutusta ja aktiivointia** koskevien EU:n laajuisen vähimmäisvaatimusten asettamista.

Äänestystulos:

Puolesta: 64

Vastaa: 119

Pidättyi äänestämästä: 19

2. Kohta 2.10

Mikäli tulosten tiiviin seurannan ja arvioinnin pohjalta käy ilmi, ~~ettei~~ Ellei toivottuja vaikutuksia saavuteta ajan mittaan riittävässä määrin, ETSK suosittaa, että ~~harkitaan sitovaa oikeudellista kehystä otetaan käyttöön Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 153 artiklan mukainen direktiivi~~, jossa vahvistetaan jäsenvaltioiden työttömyysvakuutusjärjestelmiä koskevat ~~oikeudellisesti sitovat vähimmäisvaatimukset~~. ~~Direktiivissä~~ ~~Kehtykseen~~ tulisi sisältyä **nettokorvausastetta, etuus oikeuksien kestoa ja kattavuutta** koskevat EU:n laajuiset vähimmäisvaatimukset työttömyysetuuksille. Komitea suosittaa myös työttömyysvakuutusjärjestelmien puitteissa tapahtuvaa **täydennys- ja jatkokoulutusta ja aktiivointia** koskevien EU:n laajuisen vähimmäisvaatimusten asettamista. Vähimmäisvaatimukset eivät estä jäsenvaltioita asettamasta tiukempia normeja (ks. Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarin johdanto-osan 16 kappale). Jäsenvaltioiden voimassa olevia normeja ei pidä heikentää. Komitea suosittaa, että jäsenvaltioiden työttömyysvakuutusjärjestelmiä koskeviin vähimmäisvaatimuksiin liitetään **tason säilyttämistä koskevan lausekkeen** (tasoa ei saa laskea vähimmäisvaatimusten käyttöönoton seurauksena) asianmukainen soveltaminen. Näin otetaan huomioon EU:n tavoite kohentaa elin- ja työoloja yhtenäistämällä niitä jäsenvaltioiden kesken parempaan suuntaan (SEUT-sopimuksen 151 artikla).

Äänestystulos:

Puolesta: 63

Vastaa: 122

Pidättyi äänestämästä: 18

3. Kohta 4.9

Mikäli ~~tiiviin seurannan ja arvioinnin pohjalta käy ilmi, että~~ EU-ohjausjakson puitteissa asetetuilla tavoitteilla ei ole toivottua vaikutusta, ETSK suosittaa Euroopan vuoden 2020 jälkeistä sosiaalista ulottuvuutta silmällä pitäen, että ~~harkitaan otetaan käyttöön Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 153 artiklan mukainen direktiivi~~ **sitovaa oikeudellista kehystä, jossa vahvistetaan** jäsenvaltioiden työttömyysvakuutusjärjestelmiä koskevat ~~oikeudellisesti sitovat vähimmäisvaatimukset~~. ~~Kehtykseen~~ ~~Direktiivissä~~ tulisi sisältyä **nettokorvausastetta, etuus oikeuksien kestoa ja kattavuutta** koskevat EU:n laajuiset vähimmäisvaatimukset työttömyysetuuksille. Komitea suosittaa myös työttömyysvakuutusjärjestelmien puitteissa tapahtuvaa **täydennys- ja jatkokoulutusta ja aktiivointia** koskevien EU:n laajuisen vähimmäisvaatimusten asettamista.

Äänestystulos:

Puolesta: 63
Vastaa: 122
Pidättyi äänestämästä: 21
