

**Talous- ja sosiaalikomitea lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – Sosiaalipoliittisen ohjelman väliarviointi”**

(KOM(2003) 312 lopullinen)

(2004/C 80/26)

Komissio päätti 2. kesäkuuta 2003 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 262 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitealta lausunnon edellä mainitusta tiedonannosta.

Asian valmistelusta vastannut ”työllisyys, sosiaalasiat, kansalaisuus” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 25. marraskuuta 2003. Esittelijä oli Luca Jahier.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 10. joulukuuta 2003 pitämässään 404. täysistunnossa seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 104 ääntä puolesta ja 5 vastaan 9:n pidättyessä äänestämästä.

## 1. Johdanto

1.1. Euroopan unionin sosiaalipoliittisella ohjelmalla on ollut suuri merkitys yhteisvastuullisuuden ja sosiaalisen oikeudenmukaisuuden periaatteisiin pohjautuvan entistä sosiaalisemman Euroopan rakentamiselle. Eri jäsenvaltioiden hyvinvointijärjestelmät ovat syntyneet ja kehittyneet kunkin maan erilaisen historian ja kulttuurin pohjalta. Vaikka niiden tarjoamat sosiaalisen suojelun ratkaisut ovat melko erilaisia, ne pohjautuvat kaikki yhteisvastuullisuuden periaatteeseen. Ohjelma on tarjonnut ja tarjoaa perustavan yhteisen lähtökohdan yksittäisten maiden väliselle vertailulle ja sosiaalisten erojen pienentämiseksi.

1.2. Strategia, joka on mahdollistanut Euroopan sosiaalisen toimintaohjelman toteuttamisen, perustuu seuraaviin kahteen perusperiaatteeseen: a) tunnustetaan työ perustarpeeksi ja -oikeudeksi, joka on turvattava sosiaalisen osallisuuden edellytysten luomiseksi sekä taloudellisen kilpailun edistämiseksi ja tukemiseksi sisämarkkinoilla ja kansainvälisillä markkinoilla, b) torjutaan köyhyyttä, sosiaalista syrjäytymistä ja epätasa-arvoa, joka haittaa erityisesti sosiaalisten ryhmien ja sukupuolten välisiä suhteita ja josta kärsivät yhä selvemmin uudet sukupolvet.

1.3. Ohjelma liittyy Lissabonissa kokoontuneen Eurooppa-neuvoston määrittelemään laajempaan strategiseen tavoitteeseen, johon sisältyy pyrkimys edistää talous-, työllisyys- ja sosiaalipolitiikan välistä dynaamista vuorovaikutusta sekä taloudellista ja sosiaalista kehitystä, kun tavoitteena on kestävä kehitys<sup>(1)</sup>.

1.4. Ohjelman väliarviointi kuuluu näin ollen pitkän aikavälin strategiaan, ja sen tarkoituksena on tehdä sosiaalipoliittisesta ohjelmasta yksittäisten unionin jäsenvaltioiden inhimillisen ja sosiaalisen kehityksen edistämissuunnitelma, jossa pyritään yhtenäistämään ”sosiaalisen kansalaisuuden” tasoja ja määritellään niiden toteuttamiseen parhaiten soveltuvat strategiat.

1.5. Tavoite voidaan saavuttaa ennen kaikkea varmistamalla seuraavien ohjelmassa aikanaan yksilöityjen ja suositeltujen toimien jatkuvuus: avoin koordinoitimenetelmä, johdonmukainen ja työmarkkinaosapuolten välisten sopimusten kannalta palkitseva lainsäädäntö, työmarkkinaosapuolten vuoropuhelu, jonka kautta työn organisointia kehitetään luomalla tasapaino joustavuuden ja turvallisuuden välille, rakennerahastojen tarkoituksenmukainen käyttö sekä innovatiivista politiikkaa tukevat ohjelmat, joissa painotetaan yksittäisten maiden itsenäistä vastuuta erityistoimien toteuttamisessa.

1.6. Arviointi tarjoaa tilaisuuden tarkistaa saavutetut tulokset<sup>(2)</sup>, laatia suosituksia sosiaalipoliittisen ohjelman toisen vaiheen (2004/2005) tehokasta toteuttamista varten ja ohjata jo kauden 2006–2010 ohjelmaa käsittelevän tulevan keskustelun valmisteluvaihetta.

## 2. Yleistä

2.1. Euroopan talous- ja sosiaalikomitea pitää komission tiedonannossa esitettyjä yleisiä suuntaviivoja asianmukaisina, sillä niissä selvitetään prosessin tärkeimmät osatekijät ja huomioon otettavat taustakysymykset. Komitea panee tyytyväisenä merkille, että melkein kaikki ohjelmaan sisältyvät toimet on jo käynnistetty.

(1) Kestävää kehitystä käsitellään lukuisissa komitean antamissa lausunnoissa, joista mainittakoon ”Lissabonin strategia ja kestävä kehitys”, EUVL C 95, 23.4.2003 ja lausunto komission tiedonannosta ”Kestävään kehitykseen tähtäävä maailmanlaajuinen yhteistyö”, EYVL C 221, 17.9.2002.

(2) Tiivistetyn ja kattavan käsityksen saa joko tämän lausunnon aiheena olevasta tiedonannosta tai helmikuussa 2003 annetusta tiedonannosta ”Sosiaalipoliittisen ohjelman toteuttamista koskeva tulostaulu”, KOM(2003) 57 lopullinen.

2.2. Köyhyyden torjunnassa ja sosiaalisen integraation edistämässä saavutettujen tulosten seurantaan vaikeuttaa kuitenkin edelleen ajantasaisten tietojen puute usealla eri alalla. Ensi kaksivuotiskaudella on varmistettava aiempaa parempi tiedonsaanti seuraavilla aloilla: uusien ja entistä parempien työpaikkojen luominen, työympäristö ja turvallisuus, kaikkien syrjäytymisen ja syrjinnän muotojen torjuminen, sosiaalisen suojelun nykyaikaistaminen, sukupuolten tasa-arvo sekä sosiaalisen ulottuvuuden vahvistaminen laajentumisen yhteydessä ja Euroopan unionin ulkosuhteissa.

2.3. Yksi sosiaalipoliittisen ohjelman keskeisistä periaatteista on lisäksi ollut sosiaalipolitiikan aseman vahvistaminen tuottavana tekijänä: komissio on pyrkinyt soveltamaan lähestymistapaa, jossa otetaan huomioon sosiaalipolitiikan puuttumisesta aiheutuvat kustannukset ja vertaillaan niitä eri maiden välillä.

2.4. Toinen sosiaalipoliittisen ohjelman keskeinen kohta on hallintotapa. Sitä on kehitettävä toisen vaiheen aikana erityisesti edistämällä asianomaisten toimijoiden osallisuutta ja tekemällä yhteisiä arvioita sosiaalipolitiikasta. Euroopan komissio on sitoutunut takaamaan, että aihetta käsittelevää lainsäädäntöä noudatetaan täysimääräisesti.

## 2.5. Työllisyys

2.5.1. Euroopan työmarkkinoiden rakenneuudistusten tulokset alkavat näkyä erityisesti työvoimavaltaisuuden lisääntymisenä sekä uusien työpaikkojen luomisena huipputekniikan alalla ja osaamisvaltaisilla aloilla. Vuodesta 1997 lähtien on luotu 12 miljoonaa uutta työpaikkaa, ja työllisyysaste on noussut neljä prosenttiyksikköä. Eurostatin mukaan työttömyys EU:ssa oli vuonna 2001 alimmalla tasolla (7,4 prosenttia) sitten vuoden 1992 (1).

2.5.2. Jo vuonna 2002 työttömyys kuitenkin lisääntyi merkittävästi ensimmäistä kertaa vuoden 1996 jälkeen. Edelleen ilmenevät alueelliset erot ja pitkän aikavälin rakenteelliset heikkoudet esimerkiksi ikääntyvien työntekijöiden työllisyysasteen, sukupuolierojen ja korkeiden nuorisotyöttömyys- ja pitkäaikaistyöttömyystasojen osalta (2) edellyttävätkin jo aloi-

tettujen toimenpiteiden päättäväistä vahvistamista (3). Tähän liittyen ETSK on päättänyt laatia oma-aloitteisen lausunnon aiheesta "Työllisyyttä tukevat toimet" (4).

## 2.6. Työterveys ja työturvallisuus

2.6.1. Työtaturmien vähentämisessä on edistytty viime vuosina, ja vakavien tapaturmien kokonaismäärä on laskenut 1990-luvun puolivälistä alkaen. Työtaturmien määrä on kuitenkin edelleen korkea, mikä haittaa suuresti Euroopan kilpailukykyä ja kertoo puutteista nykyisissä työterveys- ja työturvallisuuskäytännöissä (5). Lisäksi nopeasti muuttuva työelämä luo uusia terveysongelmia, kuten tuki- ja liikuntaelinsairauksia, sekä psykososiaalisia sairauksia, esimerkiksi stressiä, masennusta ja ahdistuneisuutta ja muita työelämän muutoksiin liittyviä sairauksia.

## 2.7. Sukupuolten tasa-arvo

2.7.1. Työelämään osallistuvien naisten ja miesten osuudet ovat viime vuosina hieman tasoittuneet, mutta epätasa-arvo ei silti ole olennaisesti vähentynyt (6). Lisäksi naisten ja miesten palkkojen välillä on perusteeton ero (7). Naisten arvioidaan saavan keskimäärin 16 prosenttia vähemmän palkkaa kuin miesten. ETSK kannattaa ehdotusta perustaa naisten ja miesten tasa-arvoon liittyviä kysymyksiä käsittelevä Eurooppa-instituutti, jotta voidaan vahvistaa tasa-arvon edistämiseksi tehtävää työtä Euroopassa.

## 2.8. Normien sosiaalinen vaikutus

2.8.1. Normien sosiaalisen vaikutuksen tarkastelu on suurelta osin uusi ala, jota on tutkittu vasta vähän. Sosiaalipoliittisen ohjelman ansiosta on alettu seurata työläinsäädäntöön, yhdenvertaiseen kohteluun, työntekijöiden vapaaseen liikkuvuuteen, terveyden suojelemiseen ja työpaikkojen turvallisuuden liittyvien unionin normien ja direktiivien täytäntöönpanoa jäsenvaltioissa.

(1) Eurostat / Työllisyyden pääosasto, "Sosiaalinen tilanne Euroopan unionissa 2003", syyskuu 2003.

(2) On syytä painottaa, että myös maahanmuuttajien työllisyysaste on selvästi keskiarvoa alempi, kuten todetaan esimerkiksi ETSK:n oma-aloitteisessa lausunnossa "Maahanmuutto, kotouttaminen ja järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan rooli", EYVL C 125, 27.5.2002.

(3) Tämän komitea on todennut useaan otteeseen. Ks. erityisesti lausunto työllisyyspolitiikan suuntaviivoista, EUVL C 208, 3.9.2003 ja valmisteleva lausunto Lissabonin strategiasta.

(4) Valmisteilla oleva lausunto liittyy Euroopan työllisyysstrategian tarkistukseen.

(5) Ks. ETSK:n valmisteleva lausunto työterveydestä ja työturvallisuudesta, EYVL C 260, 17.9.2001 ja lausunto yhteisön työterveys- ja työturvallisuusstrategiasta, EYVL C 241, 7.10.2002.

(6) Ks. ETSK:n lausunto tasa-arvoisesta kohtelusta, EYVL C 123, 25.4.2001.

(7) Ks. ETSK:n oma-aloitteinen lausunto palkkaeroista, EYVL C 155, 29.5.2001.

2.8.2. ETSK:n mielestä on tarpeen tehdä nykyistä tarkempia arvioita erilaisten normien sosiaalisista vaikutuksista ja tehokkuudesta. Erityisesti ”normien yhteiskunnallinen tuotto” on käsite, joka voisi vertailukelpoisiksi indikaattoreiksi muutettuna mahdollistaa sosiaalisten vaikutusten vertailun maiden välillä, kun otetaan esimerkiksi huomioon, että työehtojen epävarmuudesta – jota ei tule sekoittaa tunnustettuihin työn joustavuuden muotoihin – aiheutuu unionin taloudelle huomattavaa haittaa.

## 2.9. Sosiaaliset indikaattorit

2.9.1. Komitea pitää arvossa sitä, että ilmiöiden seuraamiseen ja ohjelmassa suositeltujen toimien vaikutusten tarkasteluun tarkoitetut strategiat ja välineet on määritelty, mutta toteaa kuitenkin, ettei vielä ole todellisia seurantaedellytyksiä, jotta voitaisiin vertailla muodollista täytäntöönpanoa (lainsäädäntö) koskevia indikaattoreita sekä indikaattoreita, jotka osoittavat toteutettujen toimien tehokkuutta sosiaalisten ongelmien vähentämisessä (syrjäytyminen, köyhyys, pitkäaikais-työttömyys jne.) ja yhteenkuuluvuuden parantamisessa.

2.9.2. Komitea korostaa myös, että yksittäisten henkilöiden ja sosiaalisten ryhmien sekä alue- ja paikallisviranomaisten osallistumista indikaattoreiden tuottamiseen samoin kuin myös niiden arviointiin on lisättävä, kuten komitea suosittelee sosiaalisen suojelun osalta.

ETSK on jo antanut lausunnossaan <sup>(1)</sup> yksityiskohtaisia suosituksia, joiden tarkoituksena on parantaa indikaattoreiden luotettavuutta ja lisätä niiden helppokäyttöisyyttä ja tuloksellisuutta siten, että etusijalle asetetaan indikaattorit, joilla mitataan sosiaalista osallisuutta ja palvelujen, erityisesti sosiaali- ja terveyspalvelujen, saatavuutta.

## 2.10. Sosiaalipolitiikan puutteesta aiheutuvat kustannukset

2.10.1. Sosiaalipolitiikan puutteesta aiheutuvia kustannuksia on yleisesti arvioitu käyttämällä binomia ”taloudellinen tehokkuus / sosiaalinen tehokkuus”. Sillä tarkoitetaan mahdollisuuksien ja voimavarojen jakautumista tasapuolisesti <sup>(2)</sup>.

2.10.2. Sosiaalipolitiikan puutteesta aiheutuvia kustannuksia voidaan mitata tieto- ja koulutusvajana, palvelujen saatavuutta koskevana epätasa-arvona, epäyhtenäisinä mahdollisuuksina elinikäiseen oppimiseen, sukupuolten välisenä epätasa-arvona, osallistumisen vähytenä sekä koulutus- ja työprosessien joustamattomuutena.

2.10.3. Ennen uudelleenjakopolitiikan soveltamista ja sen jälkeen tehdyt maiden köyhyysasteiden väliset vertailut osoittavat huomattavaa sosiaalista hyötyä lyhyellä mutta varsinkin keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä. Hyöty ei ilmene pelkästään siten, että kyseinen ilmiö vähenee, vaan erityisesti siten, että perheiden yhteiselon ja yhteisön sosiaalisen pääoman laatua heikentävät sosiaaliset ristiriidat ja epätasa-arvo vähenevät.

2.10.4. ETSK painottaa myös hyvinvointiasteen käsitettä eli myönteisiä merkkejä, joita voidaan seurata hyvinvoinnin ylläpitoon osoitettujen julkisten varojen, tuotanto- ja kehitysas-teen, inflaatioasteen, köyhyysasteen ja julkisen velan kaltaisten indikaattoreiden ja sosiaalisten perusindikaattoreiden, kuten eliniänodotteen, lapsikuolleisuuden, koulunkäyntiasteen, muita heikommassa asemassa olevien väestöosien tulojen ja koulutustason, välisenä suhteena.

2.10.5. Komitean mielestä sosiaalipoliittisen ohjelman täytäntöönpanossa on keskityttävä näihin asioihin ja käytettävä kaikki mahdolliset keinot, jotta pääasiassa periaatteellisesta ja ohjaavasta toiminnasta tulee konkreettisempaa toimintaa, jossa annetaan arvoa sosiaaliseen pääomaan tehdyille taloudellisille ja solidaarisille investoinneille.

## 2.11. Ohjelman toinen vaihe muuttuneessa taloudellisessa tilanteessa

2.11.1. Sosiaalipoliittinen ohjelma, kuten koko Lissabonin kokouksen jälkeen omaksutuista uusista strategioista muodostuva laaja uusi kehys, on laadittu vahvan talouskasvun aikana, jolloin kasvun jatkuminen oli odotettavissa, kun otettiin huomioon kansainvälisen talouden suuntaukset ja uusien maiden tulevasta liittymisestä Euroopan unioniin aiheutuvat myönteiset seuraukset sekä vaikutukset, jotka aiheutuvat kehitys- ja kasvupolitiikan (sosiaali- ja työllisyysala) onnistumisesta ja sen kyvystä tukea taloussuhdannetta.

2.11.2. ETSK katsoo, että sosiaalipoliittinen ohjelma on edelleen perusluonteinen myös uuden pitkittyneen talouskriisin tai stagnaation vallitessa. Komitea on kuitenkin huolissaan siitä, ettei sosiaalipoliittisen ohjelman toteuttamisen puitteita ole perusteellisesti tarkistettu ja ettei sosiaali- ja työllisyyspolitiikan erilaisia vaikutuksia, erilaista tarvetta ja kestävyyttä tai tulevaisuudennäkymiä ole pohdittu huomattavasti muuttuneen taloussuhdanteen kannalta.

(1) Ks. ETSK:n oma-aloitteinen lausunto, EYVL C 221, 17.9.2002.

(2) Työllisyyden ja sosiaaliasioiden pääosaston laatima raportti ”Costs of non-social policy: towards an economic framework of quality social policies – and the cost of not having them”, 3/2003.

2.11.3. Lissabonin strategiassa määriteltyjen suuntaviivojen noudattamista on jatkettava ja sosiaalipoliittisen ohjelman mukaisia toimenpiteitä on vauhditettava, mutta seuraavin edellytyksin:

- Pohditaan ja arvioidaan heikon taloussuhdanteen väistämättömiä vaikutuksia työmarkkinoilla edelleen oleviin rakenteellisiin heikkouksiin ja sitä, että suhdanne vaikeuttaa huomattavasti sekä tavoitteeksi asetettua 15 miljoonan uuden työpaikan luomista ja vahvistamista vuoteen 2010 mennessä että muiden laadullisten tavoitteiden saavuttamista.
- Pohditaan ja arvioidaan taloussuhdanteen väistämättömiä vaikutuksia mahdollisuuteen alentaa sekä olemassa olevan politiikan että jäsenvaltioiden investoimien resurssien avulla merkittävästi ja pysyvästi pitkäaikaisesta köyhyydestä kärsivien eurooppalaisten määrää, joka on nykyisin 9 prosenttia väestöstä.

2.11.4. Ohjelmaan sisältyvien toiminta-alojen yhteydessä olisikin kiireellisesti laadittava tarkempi painopisteohjelma, jossa otetaan huomioon tilanteen asettamat haasteet, seuraavan kaksivuotiskauden poliittinen aikataulu ja käytettävissä olevien varojen huomattava rajallisuus.

### 3. Erityisiä huomioita

#### 3.1. Työllisyys ja tulopolitiikka

3.1.1. Edellytykset työllisyyttä koskevien tavoitteiden saavuttamiselle ovat nykyisessä taloudellisessa tilanteessa paljon aiempaa heikommät, mutta tavoitteisiin on silti pyrittävä päättäväisesti erityisesti ajatellen nuorten työllistymiseen liittyviä rakenteellisia ongelmia sekä naisten ja ikääntyneiden työntekijöiden alhaista työllisyysastetta.

3.1.2. Erityisesti tietyissä maissa uusien sukupolvien työelämään siirtymiseen liittyy edelleen pysyviä vaikeuksia. Niiden aiheuttama lyhyen aikavälin seuraus on nuorten perheriippuvuuden jatkuminen ja keskipitkän ja pitkän aikavälin seuraus taas myöhemmin maksettavaksi tulevan ”sosiaalisen velan” kasaantuminen, mikä lisää sosiaalikulunnuksista aiheutuvaa maksutaakkaa. Yhteiskunnan on tulevaisuudessa huolehdittava ikääntyneistä henkilöistä, jotka eivät ole keränneet riittäviä eläketuloja voidakseen elää köyhyysrajan yläpuolella.

3.1.3. Tähän liittyy myös ratkaiseva kysymys ostovoimasta ja etenkin alhaisimpien tulojen ostovoimasta, kun otetaan huomioon monissa Euroopan maissa vallitseva inflaatiokehitys. On etsittävä entistä pontevammin tehokkaita ratkaisuja tällaisen kehityksen torjumiseksi, joka vähentää erityisesti

alhaisilla tuloilla elävien työntekijöiden ja perheiden sekä useimmiten äidistä ja lapsista koostuvien yksinhuoltajaperheiden ostovoimaa ja nostaa niiden niin kutsuttujen ”köyhien työntekijöiden” määrää, jotka elävät köyhyysrajan alapuolella vaikka käyvätkin työssä.

#### 3.2. Unionin laajentuminen

3.2.1. Unionin laajentuminen ja kymmenen uuden maan liittyminen unioniin asettaa Euroopalle vaatvimman haasteen käsiteltävänä olevalla kaudella (2004/2005) ja sitä seuraavalla kaudella. Tästä strategisesta painopisteestä tulee unionille entistäkin tärkeämpi, ja erityisen merkittäväksi nousee taloudellinen ja sosiaalinen yhteenkuuluvuus unionissa (<sup>1</sup>).

3.2.2. Lisäksi työvoimakustannusten sovittaminen länsimaisten standardien mukaisiksi on tapahtunut monissa näistä maista, etenkin suurissa kaupungeissa ja erikoistuneilla palvelualoilla, odotettua nopeammin. Elinkustannusten nopea nousu on kuitenkin usein tehnyt tyhjäksi lyhyellä aikavälillä saavutetut hyödyt. Työllisyysasteessa on vielä suuria eroja EU:n keskiarvoon nähden, ja kyseisissä maissa on paljon eläkeläisiä, maanviljelijöitä ja köyhiä väestönosia.

3.2.3. Kyseisten maiden väestörakenne on valtaosin samankaltainen kuin 15 jäsenvaltion muodostamassa unionissa, joten ne eivät voi vähentää julkisia menojaan. Maat ovat sitoutuneet noudattamaan väistämättömiä lähentymisvaatimuksia ja joutuvat toteamaan, että sosiaalijärjestelmään kohdistuu entistä suurempia sisäisiä paineita, jotta voidaan varmistaa eläketurva ja terveydenhuolto, sekä harjoittaa aktiivista syrjinnän ja köyhyyden vastaista politiikkaa ja edistää työllisyyttä.

3.2.4. Jottei Euroopalle koituisi tuhoisia seurauksia, taloudellisia tukia on liittymisen jälkeen lisättävä eikä vähennettävä. Tämä suuri ongelma, jonka käsittely on pääosin siirretty nykyisestä poliittisesta vaiheesta vuoteen 2005, liittyy kuitenkin kiinteästi sosiaalipoliittiseen ohjelmaan ja sen toteuttamiskelpoisuuteen ja kestävyYTEEN. Vastaavasti on erittäin tärkeää vahvistaa kaikkia tukitoimenpiteitä ja yhteisön säännösten oikean ja täysimääräisen soveltamisen valvontaa.

(<sup>1</sup>) Ks. Taloudellista ja sosiaalista koheesiota käsittelevä toinen väliraportti, KOM(2003) 34 lopullinen, ja siihen liittyvä ETSK:n lausunto.

### 3.3. Hallintotapa ja sosiaalinen osallisuus

3.3.1. Eurooppalainen hallintotapa pohjautuu viiteen periaatteeseen: avoimuus, osallistuminen, vastuullisuus, tehokkuus ja johdonmukaisuus. Saatujen kokemusten perusteella kyseisiin periaatteisiin olisi liitettävä toissijaisuusperiaate, joka on moitteettoman hallinnon perusajatus. Siihen liittyvät kaikki yhteistyön ja yhteisvastuullisuuden vertikaaliset ja horisontaaliset muodot, joissa annetaan arvoa kaikkien talous- ja sosiaalipolitiikasta kiinnostuneiden yhteiskunnallisten ja alueellisten toimijoiden panokselle.

3.3.2. Ennen lainsäädäntöehdotusten antamista olisikin tarpeen analysoida järjestelmällisesti ja riippumattomasti niiden tuleva vaikutus yhteisvastuuseen sekä aiheutuvien kustannusten ja saavutettavan hyödyn suhde<sup>(1)</sup>.

3.3.3. ETSK katsoo, että tiedonannossa olisikin painotettava enemmän avointa koordinoitimenetelmää, joka on ollut Lissabonin strategian suuri uutuus ja epäilemättä merkittävä tekijä, jonka avulla voidaan parantaa hallintoa EU:ssa. Nimenoimaan avoin koordinoitimenetelmä on mahdollistanut innovaatioiden ja todellisen nykyaikaistamisen toteuttamisen sosiaalipolitiikan ja työelämän aloilla.

3.3.4. Komitea pitää tarpeellisenä, että arvioinnin osatekijät, jotka komissio on jo vahvistanut käsiteltävänä olevina vuosina toteutetun prosessin yhteydessä, ilmaistaan selvästi ja julkisesti. Tätä varten on syytä hyödyntää työmarkkinaosapuolten vuoropuhelua aiempaa laajemmin antamalla työmarkkinaosapuolten ohjelmille enemmän painoarvoa – työmarkkinaosapuolten itsenäisyyttä työohjelmansa toteuttamisessa kunnioittaen – ja pyrkimällä levittämään tätä aktiivisen neuvottelun käytäntöä mahdollisimman moneen alakohtaiseen politiikkaan ja erityisesti unionin uusiin jäsenvaltioihin<sup>(2)</sup>.

3.3.5. Myös järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan ja voittoa tavoittelemattomien sosiaalipalvelujen liian vähäistä ja riittämätöntä painotusta on lisättävä määrittelemällä niiden julkisen toiminnan alue ja antamalla sille enemmän painoarvoa. On selvää, että kyseisiltä toimijoilta ei voida edellyttää oikeuksien takaamista (joka kuuluu toimivaltaisten julkisviranomaisten vastuualueeseen), vaan niiden tehtävänä on osaltaan edistää oikeuksien toteutumista valtioiden sosiaaliturvajärjestelmissä. Kuten komitea onkin jo muissa yhteyksissä todennut, voittoa tavoittelemattomat sosiaalipalvelut voivat vaikuttaa merkittävästi sosiaalipoliittisen ohjelman tavoitteiden saavutta-

miseen järjestöjen, säätiöiden, osuuskuntien ja keskinäisten yhtiöiden solidaarisen tuen ansiosta<sup>(3)</sup> unionin maakohtaisesti ja paikallisesti vaihtelevissa tilanteissa.

3.3.6. Voittoa tavoittelemattomien sosiaalipalvelujen panos työllisyyden ja yhteiskunnallisen vaikuttamisen alalla tunnustetaan ja sitä arvostetaan yhä enemmän. Tulokset ovat merkittäviä muita heikommassa asemassa olevien henkilöiden oikeuksien edistämisen ja suojelun sekä koulutustarpeisiin vastaamisen, sosiaalihuollon ja terveydenhuollon aloilla samoin kuin osallisuutta lisäävän ja yhteiskunnallista epätasa-arvoa vähentävän politiikan tukemisessa.

3.3.7. Voittoa tavoittelemattomat järjestöt auttavat tunnistamaan ja tuomaan selkeästi esiin sosiaalipalvelujen kysynnän, jota ilmenee erityisesti heikoimmassa asemassa olevien väestönsien piirissä. Kyseiset järjestöt pyrkivät osaltaan palauttamaan ennalleen sosiaalisen verkoston, joka on vaarantunut ja tarvitsee myönteisiä sidoksia. Ne saavat aikaan yhteisvastuullisuutta ja sosiaalista osallisuutta, jotka ovat edellytyksiä demokration toteutumiseksi myös heikoimmassa asemassa olevilla alueilla.

3.3.8. Näistä syistä kehitystä tukevan osuus- ja yhteisötalouden ja sitä edistävien voittoa tavoittelemattomien toimijoiden merkitys olisi tunnustettava ja sen hyödyntämistä olisi tehostettava sosiaalityön ja ihmisille suunnattujen palvelujen tuottamisen järjestelmässä, kun otetaan huomioon erityisesti EU:n kilpailulainsäädäntö.

## 4. Täydentävät suuntaviivat

4.1. Kaudella 2004/2005 keskitytään ennen kaikkea vuonna 2000 käynnistetyn prosessin täydentämiseen ja lujittamiseen. Kun otetaan huomioon muuttunut taloudellinen tilanne, ETSK katsoo, että nyt on määritettävä selvästi ja asteittain edeten strategiset päälinjaukset, jotka onkin jo esitetty nykyisessä ohjelmassa mutta joiden merkitystä olisi korostettava

- alakohtaisten politiikkojen ja nykyisen ohjelman toteuttamiseen liittyvien painopisteiden ohjaamiseksi
- uuden, kautta 2006–2010 koskevan sosiaalipoliittisen ohjelman jo alkaneen valmisteluvaiheen määrittelemiseksi.

(1) ETSK:n lausunto aiheesta "Komission valkoinen kirja: Eurooppalainen hallintotapa", EYVL C 125, 27.5.2002.

(2) Ks. ETSK:n lausunto vuoden 2000 sosiaalipoliittisesta ohjelmasta, EYVL C 14, 16.1.2001 ja ETSK:n lausunto sosiaalisen toimintaohjelman toteuttamista koskevasta tulostaulusta, EYVL C 241, 7.10.2002.

(3) Ks. ETSK:n lausunto sosiaalisen toimintaohjelman toteuttamista koskevasta tulostaulusta, EYVL C 241, 7.10.2002, ETSK:n lausunto aiheesta "Voittoa tavoittelemattomat yksityiset sosiaalipalvelut yleishyödyllisten palveluiden yhteydessä Euroopassa", EYVL C 311, 7.11.2001 ja ETSK:n lausunto aiheesta "Osuus- ja yhteisötalous ja yhtenäismarkkinat", EYVL C 117, 26.4.2000.

4.1.1. Väliarviointi tarjoaa arvokkaan tilaisuuden vahvistaa ennen kaikkea työllisyyteen (ja kansainvälistä kilpailukykyä edistäviin sosiaalialan toimiin) keskittyvän sosiaalipoliittisen toimintaohjelman muuttamista sellaiseksi ohjelmaksi, jossa sosiaalialan kehityksen ja yhteenkuuluvuuden kysymyksillä on itsenäinen asema ja jossa otetaan huomioon niiden keskinäinen riippuvuus suhteessa muihin unionin poliittisiin toimiin.

4.1.2. Jos nykyisin johtojatoksena on sosiaalinen yhteenkuuluvuus tuottavana tekijänä sellaisessa unionissa, jossa yhteisvastuullinen sosiaalisuus on kehityksen liikkeellepanija, kyseessä on "tuottavuuden" käsitteen täsmentäminen sekä talouden kannalta että sosiaalisen laadun edistämisen osalta. Sosiaalisuutta ei tule tarkastella eikä käsitellä vain sosiaalisten ongelmien näkökulmasta käsin (syrjäytyminen, epätasa-arvo jne.), vaan huomioon on otettava myös siihen liittyvä myönteinen ja tuottavuutta lisäävä kansalaisuuden käsite, toisin sanoen kansallinen ja paikallinen sosiaalinen pääoma, jota on arvostettava ja kasvatettava.

4.1.3. On pohdittava erityisesti kysymystä siitä, miten yhteinen kuuluminen Euroopan unioniin voidaan tulkita Euroopan sosiaalisesti kansalaisuudeksi, jolla ei tarkoiteta uutta oikeudellista asemaa kansallisten (sekä kansalaisiin että politiikkaan liittyvien) erojen tasoittamisprosessin seurauksena, vaan päinvastoin erojen hyödyntämistä ihmisten liikkuaessa yhä enemmän työn, koulutuksen, tutkimuksen, tuotannon sekä tietojen ja taitojen siirron vuoksi. Samoin kuin on käynyt valuuttojen suhteen, kansalaisten liikkuvuus merkitsee tiettyjä kansalaisuuden ja sosiaalisuuteen liittyviä yhteisiä perusmuuttujia, joiden on tarkoitus olla takeena perusoikeuksien siirrettävyydestä Euroopan unionin alueella siten, että henkilöiden perustarpeisiin vastataan ja heille tarjotaan näin entistä paremmat mahdollisuudet vaihtoon, liikkuvuuteen ja turvallisuuteen.

4.1.4. Pyrkimykseen luoda eräänlainen yhteinen sosiaalisen kansalaisuuden rakenne liittyy myös rinnakkainen haaste, joka on Euroopan talouskehityksen laajan infrastruktuurin toteuttaminen. Tämä on kunnianhimoinen vaihtoehto, jonka toteutettavuutta on pohdittava perusteellisesti ja jonka toteutumiseksi on määriteltävä sellaiset edellytykset (vähimmäisrakenne), joilla voidaan edistää sosiaalista kansalaisuutta pitäen lähtökohtana aiemmin esitettyjä, yksittäisten maiden valitsemia vaihtoehtoja, jotka koskevat terveyttä, sosiaalista suojelua, sosiaaliturvaa, koulutusta, ympäristön suojelua ja perhepolitiikkaa, toisin sanoen erilaisten kansallisten yhteisöjen sosiaalista pääomaa.

#### 4.2. Euroopan inhimillisen ja sosiaalisen pääoman kasvattaminen

4.2.1. Euroopan inhimillisen ja sosiaalisen pääoman kasvattaminen on paitsi välttämätön ehto tietoon perustuvan talouden tukemiselle ja kilpailukykyyn lisäämiselle myös paras keino tukea tehokkaasti työmarkkinoiden rakenteellisia muutoksia ja uusia kansalaisuuteen ja sosiaaliseen osallisuuteen liittyviä

näkymiä<sup>(1)</sup>. Nykyistä suurempi inhimillinen ja sosiaalinen pääoma on huomisen Eurooppaa ajatellen ratkaiseva voimavara erilaisten yhteiskunnallisten toimijoiden täysimääräisen ja aktiivisen osallistumisen ansiosta.

4.2.2. Tätä varten on välttämätöntä, että elinikäisen oppimisen politiikasta<sup>(2)</sup> tulee ensisijainen painopiste sekä uusien työpaikkojen luomiseen tähtäävässä aktiivisessa politiikassa että sosiaalipoliitikassa sen laajassa merkityksessä. Jos kaikissa Euroopan unionin jäsenvaltioissa annettaisiin jokaiselle mahdollisuus vuoden mittaiseen lisäkoulutukseen, EU:n kokonaisuutuavuus nousisi varmasti sekä lyhyellä että pitkällä aikavälillä. ETSK:n mielestä tästä näkökohdasta olisikin tehtävä aiempaa selvempi ja tärkeämpi monialainen painopiste uudessa sosiaalipoliittisen ohjelman täytäntöönpanovaiheessa.

#### 4.3. Sosiaalisen suojelun järjestelmien nykyaikaistaminen

4.3.1. Sosiaalisen suojelun järjestelmien ansiosta Euroopan sosiaalimallin erityispiirteet ja sen esimerkillinen luonne erotuvat edukseen nykypäivän maailmassa<sup>(3)</sup>. Eläkekysymys ja useiden jäsenvaltioiden järjestelmissä parhaillaan tehtävät muutokset sekä terveyden ja terveydenhuollon edistämisen monimutkaisuus työntekijöiden liikkuaessa vapaasti unionin alueella ovat kaksi eurooppalaisten sosiaalisen suojelun järjestelmien tärkeintä pilaria, jotka vaikuttavat merkittävästi sosiaalijärjestelmän toimivuuteen tehokkuuden, yhteisvastuullisuuden, turvallisuuden ja kehityksen kannalta.

4.3.2. Sosiaalista integrointia koskevien maakohtaisten toimintasuunnitelmien lisäksi ETSK kannattaa suunnitelmia avoimen koordinoinnin selkeyttämiseksi ja lujittamiseksi. Eläkejärjestelmään liittyviä uudistusprosesseja ja toimia koskeva vuodeksi 2005 asetettu määräaika ja Eurooppa-neuvoston komissiolle osoittama pyyntö esittää lisäehdotuksia yhteistyön ja kokemustenvaihdon tehostamiseksi vanhusten- ja terveydenhuollossa voivat muodostua tärkeiksi tekijöiksi tällaisessa strategiassa ja tehostaa siten sosiaalipoliittisen ohjelman täytäntöönpanoa<sup>(4)</sup>.

(1) Ks. myös työllisyyttä, sosiaalipoliittikkaa, terveyttä ja kuluttaja-asioita käsittelevän 2. ja 3. kesäkuuta 2003 kokoontuneen neuvoston päätöslauselma sosiaalisen ja inhimillisen pääoman merkityksestä.

(2) Ks. ETSK:n lausunto aiheesta "Elinikäinen oppiminen", EYVL C 311, 7.11.2001 ja ETSK:n lausunto komission tiedonannosta "Koulutuksen eurooppalaiset vertailuarvot: Lissabonin Eurooppa-neuvoston seuranta", EUVL C 133, 6.6.2003.

(3) Ks. ETSK:n lausunto aiheesta "Eläkeuudistuksen mahdolliset vaihtoehdot", EYVL C 221, 17.9.2002 ja ETSK:n lausunto turvatuista ja kestävästä eläkkeistä, EYVL C 48, 21.2.2002.

(4) Ks. komission tiedonanto "Lissabonin strategian sosiaalisen ulottuvuuden vahvistaminen: avoimen koordinoinnin selkeyttäminen sosiaalisen suojelun alalla" (KOM(2003) 261 lopullinen) ja siihen liittyvä, 29.–30. lokakuuta 2003 pidetyssä täysistunnossa hyväksytty ETSK:n lausunto.

#### 4.4. Työllisyys taloudellisen ja sosiaalisen kehityksen painopisteinä

4.4.1. Työllisyys on ollut yksi Euroopan sosiaalipoliittisen ohjelman tärkeimmistä lähentymistä koskevista ja ponnisteluja vaatineista kohdista. Saavutukset liittyvät ennen kaikkea uusien työpaikkojen luomiseen korkean teknologian alalle ja osaamisvaltaisille aloille. Strategiaan on sisällytettävä myös osallisuuden edistäminen, joka koskee naisia, nuoria, muita heikommassa asemassa olevia, vaikeuksissa olevilta tuotannonaloilta liian varhain poistuneita aikuisia ja maahanmuuttajia. Erityisesti on kehitettävä ennalta ehkäisevää ja aktiivista politiikkaa, jolla edistetään vammaisten pääsyä työmarkkinoille.

4.4.2. Vaikka taloussuhdanne on heikko, on olemassa poliittiset ja kulttuuriset edellytykset sille, että tähän mennessä tehtyjen investointien ansiosta työn laatua voidaan parantaa. Työn laadun parantamiseen eivät liity ainoastaan sinänsä tärkeät työpaikkojen turvallisuutta ja ihmisten suojelua koskevat ongelmat, vaan siinä on kysymys myös työehtojen ja työsuhteiden laadusta <sup>(1)</sup>.

4.4.3. Työn laatuun liittyvät osaamisen siirtämistä koskevat strategiat (elinikäinen oppiminen ja oppimisympäristöt), työn joustavuuden ja työn epävarmuuden välinen hankala yhteys (joka kiinnostaa erityisesti nuoria sukupolvia), konflikteja välttävät, yhteistoimintaan perustuvat työprosessien hallintastrategiat (vastuullistaminen sekä strategioiden ja tulosten jakaminen) sekä työelämän ja perhe-elämän yhteensovittaminen, joka vaikuttaa joissakin maissa merkittävästi myös syntyvyyteen.

4.4.4. Yksittäisten maiden on tehostettava päättäväisesti toimiaan pimeän työn torjumiseksi, sillä Maailmanpankin viimeaikaisten arvioiden mukaan noin 20 miljoonaa ihmistä työskentelee Euroopassa pimeästi <sup>(2)</sup>. He jättävät täyttämättä yhteiskunnalliset ja verovelvoitteensa eivätkä myöskään osallistu riittävästi oman eläketurvansa rahoittamiseen. Tässä yhteydessä komitea panee tyytyväisenä merkille työllisyyttä, sosiaalipolitiikkaa, terveyttä ja kuluttaja-asioita käsitelleen neuvoston antaman, aihetta koskevan päätöslauselman, jossa todetaan jälleen painokkaasti ilmiön vakavuus ja kehoitetaan jäsenvaltioita, unionin toimielimiä ja työmarkkinaosapuolia tekemään voitavansa ilmiön torjumiseksi <sup>(3)</sup>.

#### 4.5. Seuranta ja yhteinen arviointi

4.5.1. Unionin tavoitteena on tarkkailla ja arvioida sosiaalista edistystä ja ohjelman vaikutuksia yhteisten ja luotettavien muuttujien avulla. Seurantatoimet ovat tuoneet esiin tavoitteeseen sisältyvät rajoitukset. Pelkkään raportointiin keskittyvästä nykyisestä suuntauksesta johtuvat vaikeudet voidaan kuitenkin voittaa, jos etusijalle asetetaan odotettujen tulosten saavuttamista mittaava seuranta- ja arviointistrategia. Seurantavälineiden epäasianmukaisuus ja riittämättömyys, joka on todettu asiakirjoissa useaan otteeseen, ei tulevaisuudessa saa olla este tai, mikä olisi vieläkin pahempaa, ”rakenteellisenä” hyväksytty tekosyy, vaan kyseinen ongelma on ratkaistava ensi tilassa.

4.5.2. Tämän tiedon puutteen poistamiseen tarkoitetuilla toimilla tulee kannustaa kehittämään normeja ja asiaankuuluvia politiikkoja koskeva ”eurooppalainen sosiaalisen vaikutuksen arviointimalli”, joka perustuu investointia ja rahoitusta (panos), vastausten organisointia (tuotos) ja toimien tehokkuutta (tulos) koskeviin kolmitahosiin indikaattoreihin ja jonka avulla voidaan luotettavien indikaattoreiden pohjalta antaa kuva Euroopan sosiaalisesta kansalaisuudesta eri maissa.

4.5.3. Tällainen suunnitelma, jota jo testataan kokeiluhankkeissa, osoittaa, miten voidaan yksinkertaistaa arviointia ja saada aikaan merkittäviä kustannussäästöjä vähentämällä muuttujien määrää ja miten tulokset voidaan esittää edellä mainittujen kolmen indikaattorin avulla, mikä tehostaa ja selkeyttää maiden välisiä vertailuja. Näin ollen olisi helpompi lukea ja tulkita tuloksia, jotka koskevat nykyistä sosiaaliin indikaattoreihin perustuvaa strategiaa. Se toisi esiin toteutettujen toimien ”yhteiskunnallisen tuoton” Euroopan tasolla ja yksittäisissä maissa, jolloin tulosten arviointi yhdessä olisi helpompaa, kun työmarkkinaosapuolet ja erilaiset yhteisväestöllisen kansalaisuuden edistämiseksi työskentelevät yhteiskunnalliset toimijat osallistuisivat siihen.

## 5. Päätelmät

5.1. ETSK toteaa tyytyväisenä, että kaikki vuoden 2000 sosiaalipoliittisessa ohjelmassa kaavailut toimet on käynnistetty. Komitea on täysin vakuuttunut siitä, että suunniteltujen toimintalinjojen toteuttaminen ja sosiaalipoliittisen ohjelman tulevaisuus ovat ratkaisevan tärkeitä myös talouskriisin tai stagnaation vallitessa.

(1) Ks. ETSK:n lausunto aiheesta ”Sosiaali- ja työllisyyspolitiikan laadun parantaminen”, EYVL C 311, 7.11.2001.

(2) Komitea muistuttaa, kuten muissa yhteyksissä on aiemmin todettu, että maahanmuuttajat ovat tämän ilmiön suhteen erityisen haavoittuvassa asemassa. Ks. erityisesti ETSK:n oma-aloitteinen lausunto aiheesta ”Maahanmuutto, kotouttaminen ja järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan rooli”, EYVL C 125, 27.5.2002.

(3) Ks. pimeää työtä koskeva neuvoston päätöslauselma työllisyyttä, sosiaalipolitiikkaa, terveyttä ja kuluttaja-asioita käsitelleen neuvoston päätelmissä, 20. lokakuuta 2003.

5.2. ETSK on yhtä mieltä siitä, että on tarpeen varmistaa toimien, investointien ja menetelmien jatkuvuus ja kiinnittää erityistä huomiota normien sekä inhimilliseen ja sosiaaliseen pääomaan tehtyjen investointien sosiaalisiin vaikutuksiin. On myös syytä tuoda esiin osuus- ja yhteisötalous ja sen eri toimijat, jotta Lissabonin strategiassa asetetut yhteenkuuluvuuden ja sosiaalisen kehityksen tavoitteet voitaisiin saavuttaa tehokkaasti ja täysimääräisesti.

5.3. ETSK toteaa, että on ehdottomasti parannettava mahdollisuuksia saada ajantasaista tietoa. Sitä tarvitaan välttämättömän ja jatkuvan seurannan tueksi sekä entistä tehokkaampien ja innovatiivisempien osallistavan arvioinnin menetelmien yksilöimiseksi.

5.4. ETSK katsoo, että ensisijaiset tavoitteet ohjelman jo käynnistettyä toista vaihetta varten on määriteltävä aiempaa täsmällisemmin, jotta voidaan ottaa huomioon poliittiseen ja taloudelliseen tilanteeseen liittyvät vaikeudet, toimielinten

aikataulu, rahavarojen rajallisuus sekä erityisesti uusien jäsenten integroiminen unioniin.

5.5. ETSK muistuttaa, että on tarpeen auttaa uusia jäsenvaltioita osallistumaan aktiivisesti Lissabonin strategian täytäntöönpanoon ja huolehtimaan velvoitteestaan noudattaen sosiaalialaa koskevaa yhteisön säännöstöä.

5.6. ETSK on yhtä mieltä komission kanssa siitä, että vuodet 2004 ja 2005 ovat epäilemättä ratkaisevan tärkeitä Euroopan sosiaalipolitiikan tulevaisuudesta käytävän keskustelun puitteiden määrittelemiseksi. Näin ollen komitea ilmaisee tyytyväisyytensä komission tiedonannossaan esittämään aikeeseen perustaa korkean tason työryhmä, jonka tehtävänä on tarkastella sosiaali- ja työllisyyspolitiikan tulevaisuutta. Syksyllä 2004 järjestettävän julkisen keskustelun valmistelua ajatellen ja viime vuosina laatimiinsa monilukuisiin ja asiantunteisiin lausuntoihin viitaten ETSK ilmaisee kiinnostuksensa osallistua aktiivisesti jo käynnistettyyn prosessiin.

Bryssel 10. joulukuuta 2003.

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean*

*puheenjohtaja*

Roger BRIESCH

---