

FI

FI

FI



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 30.1.2008
KOM(2008) 42 lopullinen

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

Ehdotus: sosiaalista suojelua ja sosiaalista osallisuutta koskeva yhteinen raportti 2008

{SEK(2008)91}

KESKEISET VIESTIT

– Sosiaali- ja talouspolitiikka voivat ja niiden pitäisi tukea toisiaan. Sosiaalisen suojelun alalla toteutetut uudistukset ja aktiivinen osallisuuspolitiikka ovat viime vuosina tukeneet kasvua ja työpaikkojen luomista. Toimia on kuitenkin lisättävä, jotta parantunut taloudellinen toimintaympäristö koituu myös yhteiskunnan marginaalissa olevien hyödyksi. Kestävä kehitys edellyttää Euroopassa sitä, että köyhyyttä ja sosiaalista syrjäytymistä torjutaan jatkamalla sosiaalisen suojelun modernisoimista terveellä finanssipolitiikalla ottaen huomioon sekä järjestelyn sosiaalinen riittävyys että sen taloudellinen kestävyys. Yleisempänä tavoitteena on oltava integroitu politiikka, jossa otetaan huomioon tarve huolehtia yhteiskunnassa kaikkein heikoimmassa asemassa olevien täysimääräisestä osallisuudesta ja jossa mukana on myös sukupuolten tasa-arvo. Tarvitaan pitkäjänteisiä toimia, jotka kattavat Lissabonin strategian seuraavan vaiheen ja ulottuvat sitä pitemmällekin.

– Työllisyysaste on parantunut kaikissa ikääntyneiden työntekijöiden ryhmissä. Aktiivista osallisuutta tukevat toimet sekä eläke- ja työmarkkinauudistukset ovat parantaneet työnteon kannustimia, mutta työssäkävien määrää olisi vielä lisättävä, ja ihmisten olisi lisäksi pysyttävä työssä nykyistä pitempään. Yhdessä tuottavuuden parantamiseen tähtäävien toimien kanssa se loisi terveemmän pohjan sosiaalisen suojelun järjestelmille ja eläkkeitten riittävyydelle ja niiden kestäväälle rahoitukselle. Eläkeuudistuksilla voidaan tukea aktiivisena ikääntymistä, kun työllistettävyys paranee, varhaiseläkejärjestelmiä supistetaan, eläkejärjestelyjen joustavuutta lisätään ja työnteon jatkamisen kannustimia vahvistetaan. Edellytyksenä on, että työmarkkinat avataan iäkkäämmille työntekijöille.

– Eläkeuudistukset ovat hyvässä vauhdissa, mutta niiden vaikutuksia eläkkeiden tulevaan riittävyyteen, köyhyysriskiin ja ylläpidettävyyteen on seurattava säännöllisesti. Eri eläkejärjestelmiin liittyviä riskejä olisi tuotava paremmin esille, jotta ihmiset voisivat tehdä tietoon perustuvia valintoja.

– Euroopassa elää köyhyydessä 78 miljoonaa ihmistä, joista 19 miljoonaa on lapsia. Jotta köyhyyden ja syrjäytymisen periytyminen seuraavalle sukupolvelle voidaan estää, on tarjottava kaikille yhtäläiset mahdollisuudet ja huolehdittava, että jokainen lapsi saa asianmukaisen koulutuksen. Tässä suhteessa on tehostettava osallisuutta edistävää ja syrjinnän vastaista politiikkaa. Erityistä huomiota on kiinnitettävä maahanmuuttajiin ja heidän jälkeläisiinsä samoin kuin etnisiin vähemmistöihin.

– Lasten köyhyyden taustalla on se, että heidän kotitaloudessaan on työttömyyttä eikä saatu toimeentulotuki riitä tai etteivät vanhempien työtulot riitä estämään köyhyyttä tai selviytymään siitä. Tasapainotettujen ja kattavien aktiivista osallisuutta edistävien strategioiden täytäntöönpano edistää välillisesti mutta merkittävällä tavalla lasten ja nuorten hyvinvointia. Sitä varten tarvitaan mallia, jossa perheitä tukevat ja suoraan lapsiin kohdistettavat toimenpiteet ovat tarkoituksenmukaisella tavalla tasapainossa. Tässä suhteessa onnistuneimmissa ratkaisuissa sisältyy yleiseen toimintamalliin toimia, jotka kohdistetaan kaikkein heikoimmassa asemassa olevien lasten tilanteeseen.

– Sosiaalipolitiikka vaikuttaa vahvasti terveyteen, joka taas merkittävällä tavalla muokkaa ihmisten tulevaisuudennäkymiä. On ryhdyttävä toimiin, joilla vähennetään terveydelliseen tilanteeseen liittyvää itsepintaista ja merkittävää eriarvoisuutta. Terveys on otettava huomioon kaikessa politiikassa. Sosiaalisen suojelun keinoin voidaan huolehtia siitä, että kaikilla – myös

niillä, joille se on kaikkein vaikeinta – on tasapuoliset mahdollisuudet tarpeen mukaan käyttää hyväkseen terveydenhuoltoa ja ennaltaehkäiseviä toimia.

– Pitkäaikaishoidon tarve lisääntyy. Jäsenvaltiot ovat sitoutuneet parantamaan laadukkaitten palvelujen saatavuutta. On määriteltävä tasapainoisella tavalla, mitkä tehtävät kuuluvat julkisen ja mitkä yksityisen sektorin vastuulle ja mikä on virallisesti järjestetyn ja omaishoidon suhde. Kotona tai yhteisöllisesti järjestettyä hoitoa pidetään laitoshoidoa parempana, mutta monilla jäsenvaltioilla on vaikeuksia järjestää laadukasta tämältyyppistä hoitoa. Sama koskee hoidon koordinoimnin parantamista ja omaishoitajien tukea.

– Tehostetun avoimen koordinoimintimenetelmän ensimmäinen vaihe on osoittanut, että vuonna 2006 sovitut yhteiset sosiaaliset tavoitteet ovat auttaneet jäsenvaltioita muotoilemaan politiikkaansa. Nämä pitkän tähtäimen tavoitteet pätevät edelleen, ja niiden toteuttamista on jatkettava, jotta Lissabonin strategia voi toteutua.

– Avointa koordinoimintimenetelmää uudistettiin niin, että vuonna 2007 keskityttiin tiettyihin keskeisiin aiheisiin. Tämä lisäsi keskinäistä ymmärrystä ja vastavuoroista oppimista, paransi seurantaa ja tarkensi raportointia. Paranneltujen työmenetelmien avulla jäsenvaltiot ja komissio tehostavat Euroopan tason ja jäsenvaltioiden strategioiden toteuttamista avoimen koordinoimintimenetelmän toteutusvaiheessa 2008–2011 ja sen jälkeen.

1. JOHDANTO

Lissabonin strategian mukaisten uudistusten ansiosta kasvu on kiihtynyt, ja eri puolille Eurooppaa syntyy uusia työpaikkoja ja työttömyys vähenee. Myös sosiaalisen koheesion paranemisesta on merkkejä: esimerkiksi pitkäaikaistyöttömyys vähenee. Vaikka myös sukupuolittaiset erot pienenevät, ne ovat yleisesti edelleen huomattavia. Ikäntyneiden työntekijöiden työllisyysaste on EU:ssa lähes 44 prosenttia (naiset 34,8 % ja miehet 52,6 %). Yhdeksän maata on saavuttanut vuoden 2010 tavoitetason 50 prosenttia. Sosiaalisen suojelun uudistukset ja sosiaalisen osallisuuden politiikka alkavat tuottaa tulosta: ne edistävät sosiaalista koheesiota suoraan mutta myös tukevat kasvua, kun työvoiman tarjonta ja rahoituksen kestävyys paranevat. Sosiaalisen suojelun rahoitus edellyttää rahoitusperustan laajentamista työn verottamisesta muun tyyppisiin veroihin. Jotta sosiaalinen suojele voidaan säilyttää riittävällä tasolla ja julkisen talouden pohja pitää terveenä, sosiaalialan varainkäytön on oltava mahdollisimman tarkoituksenmukaista.

Kasvu ja työpaikkojen syntyminen eivät kuitenkaan automaattisesti paranna yhteiskunnassa kaikkein syrjäytyneimpien tilannetta. Työpaikka tarjoaa parhaan mahdollisuuden välttää syrjäytyminen, mutta aina se ei sitä takaa. EU-kansalaisista noin 8 prosenttia elää köyhyysriskissä vaikka käy työssä. Työttömien kotitalouksien osuus voi pysyä samana kukoistavillakin työmarkkinoilla, ja osa ihmisistä juuttuu tilanteeseen, jossa tulot ovat joko pienet tai niitä ei ole ollenkaan. Kun tarkastellaan koko väestöä, tuloköyhyyden riski koettelee noin 16:ta prosenttia EU-kansalaisista eli lähes 80:aa miljoonaa ihmistä. Erityisesti se koettelee naisia. Useimmissa jäsenvaltioissa lapset ja nuoret kuuluvat niihin ryhmiin, joilla riski on vieläkin suurempi.

Vuoden 2007 yhteisessä raportissa tarkasteltiin jäsenvaltioiden ensimmäisiä strategiaraportteja, joissa käsitellään integroidusti sitä, miten politiikan keinoin puututaan

sosiaaliseen osallisuuteen, eläkkeisiin, terveyteen ja pitkäaikaishoitoon.¹ Raportit osoittivat, miten politiikan tehokkuutta ja julkisten varojen käytön laatua voidaan parantaa tarkastelemalla yhdessä kaikkia tavoitteita ja omaksumalla entistä strategisempi ja kohdennetumpi toimintamalli. Vuonna 2007 ei laadittu kansallisia raportteja, joten silloin voitiin keskittyä tiettyihin teemoihin, jotka leimaavat Euroopan tason strategiaa pitemmällä aikavälillä. Luvussa 2 esitellään valituista teemoista saatuja opetuksia ja luvussa 3 luodaan katsaus tulevaan. Vuonna 2007 alkoi myös rakennerahastojen uusi ohjelmakausi. Useimmat jäsenvaltiot ovat pontevasti pyrkineet käyttämään rakennerahastoja tavoitteitten mukaisesti – ei vain kasvun ja työllisyyden vaan myös yhteisten sosiaalisten tavoitteitten hyväksi. Euroopan sosiaalirahaston ESR:n vuosien 2007–2013 budjetista lähes 10 miljardia euroa eli 12,4 prosenttia kokonaismäärästä käytetään suoraan sosiaalisen osallisuuden tavoitteeseen. Tämän suoran rahoituksen lisäksi ESR:n muillakin toimilla tuetaan muita heikommassa asemassa olevien osallisuutta. Myös Euroopan aluekehitysrahastosta EAKR:stä tehdään huomattava investointi (noin 17 mrd. euroa) sosiaaliseen infrastruktuuriin (koulutukseen, terveyteen, lastenhoitoon, sosiaaliseen asuntotarjontaan). Jäsenvaltiot täydentävät rakennerahastojen varoilla valtakunnallista, alueellista ja paikallista rahoitusta ja toimintaa.

Tarkempi teemakohtainen arvio ja kattava analyysi rakennerahastojen käytöstä yhteisten sosiaalisten tavoitteitten hyväksi esitetään tämän tiedonannon oheisasiakirjassa.²

2. AVOIMEN KOORDINOINTIMENETELMÄN JA LISSABONIN KASVU- JA TYÖLLISYYSSTRATEGIAN VÄLINEN VUOROVAIKUTUS

Maaliskuussa 2007 kokoontunut Eurooppa-neuvosto korosti, että EU:n yhteiset sosiaaliset tavoitteet olisi otettava paremmin huomioon Lissabonin asialistalla. Epävirallisessa kokouksessaan neuvosto taas totesi, että sosiaalisten tavoitteitten huomioon ottamista ja näkyvyyttä olisi parannettava myös Euroopan laajemmassa strategisessa uudistusohjelmassa. Ministerit painottivat, että yksi tärkeimmistä keinoista, joilla EU voi edistyä työllisyys- ja sosiaalikeskeisyyksissä, on politiikan koordinointi. Se on olennaista sekä politiikan laadun että yhteisten päämäärien saavuttamisen kannalta. Sosiaalisen suojelun komitea reagoi neuvoston painotuksiin asettamalla työryhmän, jonka tehtävänä on kartoittaa esimerkkejä myönteisestä keskinäisestä vuorovaikutuksesta yhteisten sosiaalisten tavoitteitten sekä talouskasvun lisäämiseen ja uusien ja parempien työpaikkojen luomiseen tähtäävän tavoitteen välillä.

Työryhmä esitti raportissaan, miten talous-, työllisyys- ja sosiaalipolitiikka ovat tiiviisti kytköksissä toisiinsa ja tukevat toisiaan. Toimivasti rakennetut sosiaalisen suojelun järjestelmät ja sosiaalisen osallisuuden politiikka ovat tuottavia tekijöitä, jotka antavat merkittävän panoksen jäsenvaltioiden talouden saavutuksiin. Meneillään olevat eläke- ja terveydenhuoltouudistukset vaikuttavat myönteisesti sekä julkisen talouden kestävyys- että työmarkkinakäyttäytymiseen. Kun terveydenhuoltoon liittyvissä toimissa onnistutaan, elämänlaatu ja tuottavuus paranevat. Työmarkkinoilta pahiten syrjäytyneiden hyväksi toteutettavalla kattavalla aktiivisen osallisuuden politiikalla lisätään inhimillistä pääomaa ja työvoiman tarjontaa, ja samalla yhteenkuuluvuus vahvistuu yhteiskunnassa. Kun lasten ja nuorten hyvinvointi paranee, tulevien sukupolvien on helpompaa kehittyä täyteen

¹ Vuonna 2007 strategioitaan ovat päivittäneet Itävalta, Ranska, Alankomaat, Romania, Suomi, Ruotsi, Slovenia ja Yhdistynyt kuningaskunta.

² Sosiaalista osallisuutta tuetaan eräillä muillakin EU:n rahoitusvälineillä, joista mainittakoon Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahasto.

potentiaaliinsa, jolloin ne voivat antaa suuremman panoksen yhteiskunnan ja talouden toimintaan.

2.1. Toimet lasten köyhyyden vähentämiseksi

Köyhyysriskissä elävien lasten osuus on EU:ssa 19 prosenttia eli suurempi kuin koko väestön. Osuus lähentelee 30:a prosenttia maissa, joissa tilanne on huonoin. Lapsista noin 10 prosenttia asuu kotitaloudessa, jossa kukaan ei käy työssä, ja heistä 60 prosenttia elää köyhyysriskissä. Huolimatta työmarkkinoitten yleisestä kehittymisestä luku on pysynyt ennallaan vuodesta 2000. Jos molemmat vanhemmat käyvät työssä, köyhyysriski koskee vain 7:ää prosenttia lapsista, mutta osuus kasvaa 25 prosenttiin, jos vain toinen vanhempi on työssä. Asiaan vaikuttaa – yhdessä heikon työllisyystilanteen kanssa – myös se, että lapsi asuu vain yhden vanhemman kanssa taikka suuressa perheessä. Sosiaaliset tulonsiirrot vähentävät lasten köyhyysriskiä keskimäärin 44 prosenttia. Lasten köyhyyden taustalla on näiden tekijöiden mutkikas vuorovaikutus. Parhaimpiin tuloksiin tapaavat päästä maat, jotka puuttuvat ongelmaan kaikilla rintamilla ja onnistuvat kohdistamaan toimet tasapainoisesti toisaalta perheeseen ja toisaalta lapseen itseensä. Tällöin tarvitaan sekä toimia, joilla parannetaan vanhempien työnsaantia ja työssä pysymistä, että tukipalveluja ja tulotukea, jolla minimoidaan erilaisten loukkujen syntyminen. Näistä toimista on koottava tasapainoinen paketti, jossa painotetaan varhaista reagoitua ja jonka tukena on riittävät resurssit ja selkeät tavoitteet.

Lasten köyhyys johtuu yleensä asianomaisen kotitalouden köyhyydestä. Lasten aineellisen tilanteen parantamiseksi on lisättävä perheen tuloja suoralla tuella – joko taloudellisella tuella taikka perussosiaalipalvelujen avulla – sekä helpotettava kummankin vanhemman pääsyä työmarkkinoille. Työ- ja perhe-elämän yhteensovittamisella voi olla suuri merkitys; sitä voidaan tukea esimerkiksi parantamalla lastenhoitojärjestelyjen laatua ja lisäämällä niiden määrää. Toteutettaessa toimia, joilla vahvistetaan vanhempien yhteyksiä työmarkkinoille, on samalla tarjottava riittävää tukea myös niille, jotka eivät kykene työhön tai joilla ei ole mahdollisuutta tehdä työtä, jotta he ja heidän perheensä voivat elää ihmisarvoista elämää. Köyhyysriski koskee myös työssäkäyvien vanhempien lapsia, minkä vuoksi selvästikin tarvitaan laadukkaampia työpaikkoja, työssäkäynnin jatkamista tukevaa ympäristöä sekä mahdollisuuksia edetä työuralla. Tältä osin onkin rohkaisevaa huomata, kuinka voimakkaasti jäsenvaltiot painottavat aktiivista osallisuutta ehdotuksissaan, jotka liittyvät ESR:n hyödyntämiseen pyrkimyksissä poistaa esteitä muita heikommassa asemassa olevien osallistumiselta.

Tässä suhteessa kärkijoukkoa edustavissa jäsenvaltioissa käytetään onnistuneella tavalla sekä yleisiä että kohdennettuja etuuksia. Yleisillä toimilla luodaan perheille kaiken kaikkiaan suotuisat toimintaolosuhteet, ne eivät synnytä loukkuja eivätkä leimaa kohdettaan. Jotta voidaan saavuttaa myös tukea kaikkein eniten tarvitsevat, on kuitenkin tarjottava myös kohdennettuja etuuksia, jotka eivät saa vähentää halua käydä työssä. Koulutus voi ratkaisevalla tavalla kompensoida sosioekonomisesti heikompia lähtökohtia ja avata tietä lapsen menestyksekkäälle kehitykselle. Jäsenvaltiot tunnustavat, että kaikille lapsille on tarjottava yhtäläiset mahdollisuudet hoitoon ja esiasteen koulutukseen. Lisäksi pyritään yhä enemmän ehkäisemään koulunkäynnin varhaista lopettamista.

Lisätoimia edellyttää kuitenkin useammalla tavalla heikossa asemassa olevien lasten ja nuorten riski syrjäytyä sosiaalisesti. Näihin usein erityisen syrjäytyneisiin ryhmiin kuuluvat esimerkiksi romanilapset. Olisi lisättävä tukea kohdennetuille koulutusohjelmille, jotka on

suunnattu nimenomaan tällaisille ryhmille ja joihin vanhemmat pyritään saamaan aktiivisesti mukaan.

Lapsuutensa laitoshoidossa viettävien nuorten sosiaalinen syrjäytyminen on yleinen ja edelleen vakava ongelma. Monissa jäsenvaltioissa on nähtävissä suunnanmuutos: lapsi sijoitetaan laitoshoidon sijaan mieluummin sijaiskotiin, jotta hän voisi varttua perheessä. Tämä on vain yksi niistä monista osa-alueista, joilla on varaa politiikan kehittämiseen ja keskinäiseen oppimiseen (sijaisvanhempien arviointi ja koulutus, sijoituspäätösten kaavaillun lisäämisen vuoksi tarvittavan työvoiman hankkiminen jne.).

Kansallisilla määrällisillä tavoitteilla ja vahvalla poliittisella sitoutumisella voidaan tukea edistymistä täytöntöönpanossa. Tilanteen asianmukainen seuranta on välttämätöntä, ja sitä varten ollaan tarvittaessa perustamassa menettelyjä. On kuitenkin tärkeää tunnustaa, että kaikkein heikoimmassa asemassa olevien lasten (esim. laitoshoidossa olevien tai katulasten) tilannetta ei voida seurata tavanomaisilla tutkimusvälineillä. Siihen tarvitaan erityisiä välineitä. Indikaattorityöryhmän alainen lasten köyhyyttä ja hyvinvointia käsittelevä ryhmä on ehdottanut suosituksia, joiden avulla analysointia ja seuranta voitaisiin parantaa. Sosiaalisen suojelun komitea tukee ryhmän suosituksia.

Köyhyydentorjuntastrategioiden, lasten oikeuksia käsittelevien toimintalinjojen ja syrjinnänvastaisten toimien keskinäistä synergiaa voitaisiin hyödyntää tehokkaammin. On yleisesti tunnustettua, että lasten köyhyyttä on tarkasteltava laaja-alaisesti: taloudellisen köyhyyden lisäksi olisi kiinnitettävä huomiota esimerkiksi aineelliseen puutteeseen, sosiaalisen osallistumisen puuttumiseen sekä altistumiseen riskeille – myös riskikäyttäytymiselle.

2.2. Pitemmän työelämän puolesta

Useimmissa jäsenvaltioissa on viime vuosikymmenen aikana toteutettu mittavia työmarkkinoiden ja eläkejärjestelmien rakennemuutoksia, jotka joissain jäsenvaltioissa vielä jatkuvat. Ne perustuvat elinkaariajatteluun – eläkemaksujen ja eläke-etuuksien yhteyttä vahvistetaan – ja aktiivisena ikääntymiseen – varhaiseläkejärjestelmien käyttömahdollisuuksia vähennetään, työnteon jatkamisen kannustimia vahvistetaan ja ikääntyvien työntekijöiden työllistettävyyttä parannetaan. Uudistuksia on täydennettävä koko elinkaaren mitalle sijoittuvilla joustoturvatoimilla, joilla lisätään työpaikkoja ja parannetaan niiden laatua etenkin niiden osalta, joiden työura ei ole vakaa, joiden tulot ovat pienet ja joilla on vaikeuksia saada riittävä eläke. Varhaiseläke-etuuksia käyttää monissa tapauksissa noin 20 prosenttia 55–64-vuotiaista. Tuon osuuden pienentämisellä olisi suuri merkitys työelämän pidentämiselle.

55–64-vuotiaitten työllisyysaste on viime aikoina parantunut kaikissa työntekijäryhmissä heikosti koulutettuja myöten. Ryhmään olisi kiinnitettävä erityistä huomiota myös meneillään olevissa varhaiseläkejärjestelmien uudistuksissa.

Useimmat jäsenvaltiot pyrkivät uudistuksillaan vähentämään varhaiseläke-etuuksien käyttöä. Erityisesti tarkastellaan työttömyys- ja varhaiseläke-etuuksien rakennetta sekä pääsyä työkyvyttömyyseläkkeelle ja kuntoutukseen. Joissakin maissa myös tarkistetaan verotusta ja yksityisiä eläkkeitä.

Uudistuksilla on seuraavat keskeiset tavoitteet: a) tiukennetaan myöntämisehtoja ja luodaan samalla asianmukainen järjestely, jonka avulla iäkkäät työntekijät voivat jatkaa

työmarkkinoilla ja joka sisältää poikkeuksia erityisen vaativien tai vaarallisten tehtävien osalta, b) lisätään kannustimia, jotka edistävät työnteon jatkamista pitempään ja iäkkäitten työntekijöitten palkkaamista tai heidän työsuhteensa ylläpitämistä ja c) lisätään vammaisten ja heikosti koulutettujen työmahdollisuuksia parantamalla työoloja, tunnustamalla epävirallinen oppiminen ja tarjoamalla mahdollisuuksia taitojen (myös tietoteknisten taitojen) parantamiseen, uudelleenkoulutukseen ja elinikäiseen oppimiseen. Apuna käytetään usein ESR:n rahoitusta.

Joissakin jäsenvaltioissa varhaiseläke-etuuksien suosio kuitenkin kasvaa edelleen. Tarvitaan järjestelmällisempiä uudistuksia, jotta voidaan merkittävästi lyhentää aikaa, joka kuluu viimeisen työpaikan jättämisestä siihen, kun valtiollista eläkettä aletaan maksaa. Useimmat toimenpiteet ovat omiaan vahvistamaan julkisesta eläkejärjestelmästä tietynikäisille maksettavan eläkkeen odotettua pienenemistä, mikä lisää huolta eläkkeitten tulevasta riittävydestä. Ratkaisuksi olisi huolehdittava siitä, että yhä useampi ihminen työskentelee ja työskentelee pitempään. Sitä varten on aktiivisin toimin vähennettävä iäkkäitten syrjimistä työmarkkinoilla. Samalla korostuu yksityisten lisäeläkkeitten merkitys.

2.3. Yksityisrahoitteisten eläkkeitten turvaaminen

Yksityisrahoitteisten eläkejärjestelmien merkitys kasvaa. Yleisesti ottaen kyse on muutoksesta riskin jakautumisessa edunsaajien, valtion, yritysten ja eläkerahastojen välillä. Asia kaipaa perinpohjaista arviointia ja asianmukaista sääntelyä.

Tulevien eläkkeiden riittävyteen kohdistuvaa kokonaisvaikutusta ei ole helppo arvioida. Se riippuu rahastoihin järjestelmiin ohjattujen maksujen määrästä ja järjestelmien todellisesta kattavuudesta. Työllisyyden lisääntyminen ja tuottavuuden kasvu parantavat sellaisten työntekijöiden eläketurvaa, joiden mahdollisuudet yksityisiin eläkkeisiin ovat pienet. Vaikuttaisi kuitenkin olevan tarpeen nostaa kattavuutta nykyisestä keskimääräisestä 50–60 prosentista, jotta koko työssäkävälle väestölle kertyisi riittävät yksityiset eläkeoikeudet, kuten monessa jäsenvaltiossa on asetettu tavoitteeksi. Tuleviin eläke-etuuksiin vaikuttavat myös kartutetun pääoman todellinen tuotto sekä todelliset kustannukset ja maksut, jotka voivat vaikuttaa vahvasti pieniin eläkkeisiin.

Jäsenvaltioissa, jotka ovat korostamassa yksityisten eläkejärjestelmien asemaa, on vielä kehitettävä siirtymävaiheen menettelyjä. Tuleviin eläke-etuuksiin voivat vaikuttaa voimakkaasti muutkin tekijät, kuten ikä, jolloin lakisääteiseen järjestelmään on liityttävä, maksuvapaiden kausien kohtelu, indeksointisäännöt, vakuuksien rakenne ja eläkeikä.

Rahastoivien järjestelmien on kuitenkin sopeuduttava eliniänodotteen pitenemiseen. Kun rahastoivien järjestelmien asema korostuu, on selkeästi määriteltävä valtion rooli. On määriteltävä maksuehdot sekä huolehdittava asianmukaisesta valvonnasta, julkisesta tiedotuksesta ja taloudellisista perustiedoista.

2.4. Terveystilanteeseen liittyvän eriarvoisuuden vähentäminen

Vaikka tilanne terveyden alalla onkin yleisesti ottaen parantunut, terveydellisessä tilanteessa on huomattavia eroja paitsi jäsenvaltioiden välillä myös niiden sisällä – tilanne vaihtelee sosioekonomisen aseman, asuinpaikan, etnisen taustan ja sukupuolen mukaan. Koulutustasoltaan, toimeentuloltaan tai ammattiasemaltaan heikommassa asemassa olevien ihmisten elinikä on keskimäärin lyhempi ja sairastuvuus suurempi kuin paremmin toimeentulevilla, eivätkä erot ole pienenemässä. Tulonjaon epätasaisuus, köyhyys, työttömyys, stressi, huonot työolot ja asumistaso vaikuttavat merkittäväällä tavalla

terveyseroihin, kuten myös henkilökohtainen käyttäytyminen ja halu ja kyky vastata kustannuksista.

Terveydenhuoltojärjestelmät ovat parantaneet terveystilannetta EU:ssa huomattavasti, mutta terveydenhuollon saatavuus vaihtelee sosiaaliryhmästä toiseen. Keskeisenä tehtävänä on saattaa laadukas, teknologian viimeisimmän kehityksen tasoinen terveydenhuolto kaikkien ulottuville ja huolehtia samalla järjestelmien ylläpidettävyydestä. Jäsenvaltiot pyrkivät vähentämään eriarvoisuutta esimerkiksi puuttamalla riskitekijöihin terveydenedistämistoimilla, vähentämällä joidenkin tautien yleisyyttä ja esiintyvyyttä ja tehostamalla ennaltaehkäisyä eri ympäristöissä (kotona, koulussa ja työpaikoilla). Merkittäviä ovat myös toimet, joilla laajennetaan hoidon kattavuutta väestössä, puututaan hoidon käytön taloudellisiin esteisiin, korostetaan edistämistä- ja ennaltaehkäisytoimia parantavan hoidon sijaan ja poistetaan palvelujen käytön kulttuurisia esteitä. Rakennerahastoista tuetaan uudistuksia ja kapasiteetin rakentamista etupäässä rahastojen ns. lähentymistavoitteeseen kuuluvilla alueilla. Tavoitteena on parantaa palvelujen saatavuutta ja kehittää henkilöresursseja.

Tilanteessa tarvitaan sekä yleisiä että alempiin sosioekonomisiin ryhmiin kohdennettuja strategioita. Kuten kaikki jäsenvaltiot ovat vahvistaneet yleisen tai lähes yleisen oikeuden saada hoitoa ja muokanneet palvelujaan niin, että niillä saavutetaan myös ne, joilla on vaikeuksia käyttää tavanomaisia palveluja fyysisen tai henkisen vamman taikka kieli- tai kulttuurierojen vuoksi. Muutamassa maassa on ryhdytty korjaamaan terveyteen liittyvää eriarvoisuutta järjestelmällisesti ja kattavasti. Maat pyrkivät vähentämään sosiaalisia eroja ja estämään niistä johtuvat terveyserot taikka hoitamaan näistä syistä jo heikentynyttä terveyttä. Näin halutaan päästä käytännössä siihen, että kaikki saavat tasapuolisesti samoihin tarpeisiin samat palvelut. Terveysalan toimien lisäksi muutkin toimet ovat keskeisiä väestön terveyden parantamisessa ja terveydenhuollossa olevien aukkojen pienentämisessä.

2.5. Pitkäaikaishoito

Väestön ikääntymistä ja sosioekonomista muutosta pidetään yleisesti tärkeimpinä tekijöinä, jotka lisäävät pitkäaikaishoidon tulevaa tarvetta. Kysyntää lisäävät kuitenkin itse asiassa eliniänodotteen piteneminen ja työkyvyttömyyden ja huoltoriippuvuuden lisääntyminen. Jäsenvaltiot ovat tiedostaneet, että pitkäaikaishoitoa on tarkasteltava uutena sosiaalisena riskinä, johon sosiaalisen suojelun on vastattava. Maat ovat päättäneet huolehtia palvelujen lähes yleisestä saatavuudesta. Vaikka kaikkia eroja hoidon järjestämisessä ei voidakaan välttää, henkilökohtainen maksukyky tai yksityisten rahoituslähteiden osuus eivät saa estää laadukkaitten palvelujen saatavuutta. Vaikka tarve tunnustetaankin, nykyisellä tarjonnalla ei välttämättä päästä pitkäaikaishoidon kattavaan ja yleiseen järjestämiseen. Jäsenvaltiot pyrkivät huolehtimaan siitä, että rahoitus järjestetään kestäväällä tavalla julkisista ja yksityisistä varoista. Rahoitusjärjestelyihin tehdään muutoksia, mutta monissa maissa ei ole vielä saatu pitkäaikaishoidon rahoitusta varmalle pohjalle.

Jäsenvaltioiden raporteista kävi ilmi, että huollettavan tarpeisiin räätälöityä, kotona tai yhteisöllisesti järjestettyä hoitoa pidetään parempana kuin laitoshoidon. Omaishoitajia tukemalla ja uutta teknologiaa hyödyntämällä voidaan auttaa ihmisiä asumaan kotonaan mahdollisimman pitkään. Laitoshoidon vähentämistä ja yhteisöllisten palvelujen vahvistamista edistetään myös rakennerahastojen avulla. Terveydenhuolto- ja sosiaalipalvelujen parempaa koordinoitua pidetään ratkaisevana tekijänä pyrittäessä varmistamaan hoidon asianmukainen jatkuvuus, niin että voidaan turvata pitkäaikaishoidon

laatu ja tehokas resurssienkäyttö sekä laitoksissa että yhteisöllisissä järjestelyissä. Korkeaan laatuun pyritään yhtenäisillä normeilla ja laatujärjestelmillä sekä lakisääteisellä arvioinnilla.

Yhtä tärkeää on huolehtia myös pitkäaikaishoitoa tarjoavasta työvoimasta, josta suurin osa on naisia. Riittävän henkilökunnan saaminen, koulutus ja uudelleen koulutus ovat etenkin työvoimapulasta kärsivissä maissa kysymyksiä, joihin vastaamisessa voisi olla mahdollista hyödyntää Euroopan sosiaalirahastoa samoin kuin virallisesti järjestetyn ja omaishoidon koordinoimista. Omaishoidon laadusta voidaan huolehtia parantamalla työoloja ja antamalla omaishoitajille tunnustettu asema sosiaaliturvajärjestelmissä.

3. AVOIMEN KOORDINOINTIMENETELMÄN TULEVA KEHITYS

Keskittyminen tiettyihin teemoihin vuonna 2007 tarjosi mahdollisuuden analysoida ongelmia ja niiden ratkaisemiseksi toteutettua politiikkaa perinpohjaisesti. Erityisesti mainittakoon lasten köyhyys, jonka tarkempi tarkastelu on parantanut käsitystä niistä eri tekijöistä, joihin lasten ja nuorten sosiaalinen osallisuus ja hyvinvointi perustuvat. Jatkamalla samoilla linjoilla ja huolehtimalla vastaavasta edistymisestä myös tulevana teemakohtaisen tarkastelun vuosina vahvistetaan avoimen koordinointimenetelmän vaikutusta yhteisiin sosiaalisiin tavoitteisiin.

Avoin koordinointimenetelmä on avainasemassa, kun haetaan yhteisymmärrystä sosiaalipolitiikan painotuksista. Menetelmä tarjoaa puitteet keskinäiselle oppimiselle ja kokemustenvaihdolle, ja niiden ansiosta on laadittu entistä tehokkaampia poliittisia strategioita. Saavutettu edistyminen osoittaa, että yhteiset sosiaaliset tavoitteet ovat perusteltuja. Ne tarjoavat kattavat puitteet yhtenäisille toimille, ja pitemmän aikavälin haasteiden analyysi osoittaa, että toimia on pakko tehostaa.

Sosiaalisen suojelun komitea asetti vuonna 2007 yhdeksi tärkeimmistä tehtävistään etsiä keinoja yhteistyön kehittämiseen. Komitea pohti etenkin keskinäisen oppimisen vahvistamista. Se sopi erinäisistä parannuksista, jotka olisi tehtävä kaudella 2008–2011:

- Omaksutaan entistä konteksti- ja prosessilähtöisempi toimintamalli ja tarkastellaan myös epäonnistuneita strategioita sekä politiikan jatkuvaa kehittämistä kohdattujen esteiden ylittämiseksi.
- Hyödynnetään entistä integroidummin ja strategisemmin kaikkia käytettävissä olevia välineitä, joilla voidaan tukea avoimen koordinointimenetelmän toteuttamista (tällainen on etenkin Progress-ohjelma).
- Otetaan vahvistetun seurannan kautta saadut keskeiset tulokset järjestelmällisemmin huomioon politiikan muotoilussa.
- Vahvistetaan analyysitoimia sosiaalisten vaikutusten arviointi mukaan luettuna.
- Parannetaan hallintoa ottamalla sidosryhmät (myös paikallisviranomaiset) pysyvästi mukaan toimintaan koko avoimen koordinointimenetelmän toteutusvaiheen ajan.
- Tehostetaan sosiaalialan avoimen koordinointimenetelmän ja muiden Lissabonin strategiaan liittyvien EU:n menettelyjen positiivista vuorovaikutusta.
- Parannetaan tutkimustulosten levittämistä.

Aktiivista osallisuutta koskevassa tiedonannossaan³ komissio kehotti jäsenvaltioita ja muita sidosryhmiä harkitsemaan ehdotusta, jolla vahvistettaisiin avoimen koordinoitimenetelmän kykyä tukea jäsenvaltioiden toimia yhteisten sosiaalisten tavoitteitten toteuttamiseksi. Toimissa on otettava huomioon toissijaisuusperiaate ja eri jäsenvaltioiden erilainen tilanne. Tavoitteena on laatia yhteisymmärryksessä toteutusohjeita keskeisten yhteisesti määriteltyjen haasteiden pohjalta. Avoimella koordinoitimenetelmällä voitaisiin näin edistää parhaita toimintatapoja ja seurata edistymistä tehokkaammin.

³ Lokakuun 17. päivänä 2007 käynnistetty kuuleminen aiheesta *Sosiaalisen suojelun nykyaikaistaminen yhteiskunnallisen oikeudenmukaisuuden ja taloudellisen koheesion lisäämiseksi: työmarkkinoilta kauimmas etäänntyneiden ihmisten aktiivisen osallisuuden edistäminen* (KOM(2007) 620).