

**FI**

**FI**

**FI**



EUROOPAN KOMISSIO

Strasbourg 23.11.2010  
KOM(2010) 682 lopullinen

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

**Uuden osaamisen ja työllisyyden ohjelma:  
Eurooppa tähtää täystyöllisyyteen**

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

**Uuden osaamisen ja työllisyyden ohjelma:  
Eurooppa tähtää täystyöllisyyteen**

**JOHDANTO**

Euroopan unionissa on asetettu naisten ja miesten työllisyysasteen tavoitteeksi 75 prosenttia 20–64-vuotiaiden ikäryhmässä vuoteen 2020 mennessä. Tällä pyritään Euroopan yhteiskuntamallin, hyvinvointijärjestelmien, talouskasvun ja julkisen talouden kestävyysvarmistamiseen.

Tavoitteen saavuttaminen ei ole helppo tehtävä. Kriisin myötä työllisyysaste on pudonnut 69 prosenttiin ja työttömyysaste noussut 10 prosenttiin. Jos oletetaan työmarkkinoiden vakautuvan vuosien 2010–2011 kuluessa, 75 prosentin työllisyysasteen saavuttaminen vuoteen 2020 mennessä edellyttää, että työllisyyden keskimääräinen kasvu on hieman yli 1 prosentin vuodessa. Syntyvyys on laskussa, ja EU:n työikäisen väestön (15–64-vuotiaat) määrä alkaa vähentyä jo vuonna 2012 jatkuvista maahanmuuttovirroista huolimatta. Ammattitaitoinen työvoima on keskeinen tekijä kehitettäessä kilpailukykyistä, kestävä ja innovatiivista taloutta Eurooppa 2020 -tavoitteiden mukaisesti. Talousarviorajoitusten ja ennennäkemättömien maailmanlaajuisten kilpailupaineiden aikana työllisyyden ja osaamisen edistämistä koskevien EU:n politiikkojen, jotka osaltaan edesauttavat vihreään, älykkääseen ja innovatiiviseen talouteen siirtymistä, on oltava etusijalla.

EU:ssa pystytään vastaamaan kaikkiin näihin haasteisiin ja nostamaan työllisyyslukuja huomattavasti, erityisesti naisten sekä nuorten ja iäkkäiden työntekijöiden osalta, **mutta ainoastaan suunnitelmallisilla toimilla, jotka keskittyvät seuraaviin neljään ensisijaiseen tavoitteeseen:**

- **Työmarkkinoiden toiminnan parantaminen.** Rakenteelliset, jatkuvasti korkeat työttömyysluvut edustavat turhaa henkisen pääoman menetystä: ne lannistavat työntekijöitä sekä johtavat ennenaikaiseen vetäytymiseen työmarkkinoilta ja sosiaaliseen syrjäytymiseen. Joustoturvan mukaiset toimintalinjat ovat paras väline työmarkkinoiden uudenaikaistamiseen. Niitä on arvioitava uudelleen, ja ne on mukautettava kriisin jälkeiseen tilanteeseen, jotta voidaan vauhdittaa uudistusta, vähentää työmarkkinoiden segmentoitumista, edistää sukupuolten välistä tasa-arvoa ja tehdä siirtymiset kannattaviksi.
- **Työvoiman ammattitaidon parantaminen** siten, että työntekijät pystyvät vaikuttamaan ja sopeutumaan teknologiseen muutokseen, jonka myötä työ järjestetään uusien mallien mukaisesti. Tämä on huomattava haaste, sillä tarvittava osaaminen on nopean muutoksen kohteena, ja EU:n työmarkkinoilla vallitsee jatkuva osaamisen tarjonnan ja kysynnän kohtaamattomuus. Tärkeimpiä keinoja tuottavuuden, kilpailukykyyn, talouskasvun ja viime kädessä työllisyyden lisäämiseksi ovat investoinnit koulutusjärjestelmiin, osaamistarpeiden ennakointi sekä yhteensovittamis- ja ohjauspalvelut. EU on sitoutunut parantamaan koulutustasoa siten, että koulunkäynnin keskeyttäneiden määrä ei jatkossa ylitä 10:tä prosenttia, sekä lisäämällä korkea-asteen tai sitä vastaavan koulutuksen suorittaneiden määrää siten, että se on vähintään 40 prosenttia vuonna 2020. Työntekijöiden liikkuvuutta

EU:n sisällä ja EU:n ulkopuolisista maista tulevaa muuttovirtaa ei hyödynnetä kokonaisuudessaan, eikä sitä ole riittävästi kohdennettu työmarkkinoiden tarpeisiin, vaikka muuttajilla on huomattava osuus työllisyyteen ja kasvuun.

- **Työn laadun ja työolojen parantaminen.** Työn laadun ja määrän välillä ei voida tehdä kompromissia, sillä työn korkea laatu yhdistetään EU:ssa yhtä korkeaan työn tuottavuuteen ja työmarkkinoille osallistumiseen. On otettava huomioon työolot sekä työntekijöiden fyysinen ja henkinen terveys, jotta voidaan vastata nykypäivän työurien haasteisiin, jotka muodostuvat entistä enemmän siirtymisistä entistä nopeatahtisempien ja vaativampien töiden sekä työn uusien organisointimuotojen välillä.
- **Työpaikkojen luomista ja työvoiman kysyntää edistävien toimien tehostaminen.** Pelkästään sen varmistaminen, että ihmiset pysyvät työmarkkinoilla ja hankkivat oikeanlaista osaamista työpaikan saamiseksi, ei riitä: elpymisen on perustuttava työpaikkoja luovaan kasvuun. On muodostettava oikeanlaiset olosuhteet uusien työpaikkojen luomiseksi, myös yrityksissä, joissa tarvitaan korkeaa ammattitaitoa ja käytetään t&k-intensiivisiä liiketoimintamalleja. Välillisten työvoimakustannusten valikoivalla vähentämisellä tai oikein kohdennetuilla työllistämistuilla voidaan kannustaa työnantajia rekrytoimaan pitkäaikaistyöttömiä ja muita työmarkkinoilta pois ajautuvia työntekijöitä. Työllisyysasteen nostamisessa olennaisia ovat myös toimintalinjat, joilla hyödynnetään työpaikkojen luomisen keskeisiä lähteitä ja edistetään yrittäjyyttä ja itsenäistä ammatinharjoittamista.

**Näiden tavoitteiden saavuttamisen päävastuu ja keinot ovat jäsenvaltioilla** perussopimuksen ja toissijaisuusperiaatteen mukaisesti. EU:ssa asetettu tavoite naisten ja miesten työllisyysasteen nostamisesta 75 prosenttiin vuoteen 2020 mennessä voidaan kuitenkin saavuttaa vain yhdistämällä kaikki toimet ja keinot. **Tässä uuden osaamisen ja työllisyyden ohjelmaksi nimetyssä lippulaivahankkeessa esitetään 13 avaintoimen ja niiden liitännäis- ja valmistelutoimenpiteiden avulla**, millä tavoin EU voi osallistua näihin yhteisiin pyrkimyksiin osana Eurooppa 2020 -strategiaa. Lisäksi komissio varmistaa EU:n laajentumisprosessin ja Euroopan naapuruuspolitiikan puitteissa, että tämän ohjelman tavoitteet otetaan tarkasteltaviksi asianomaisissa maissa.

## OHJELMAN PAINOPISTEALUEET

### 1. JOUSTOTURVAN VAUHDITTAMINEN: SEGMENTOITUMISEN VÄHENTÄMINEN JA SIIRTYMISTEN TUKEMINEN

***Saadut kokemukset: joustoturvan mukaiset toimintalinjat auttoivat selviytymään kriisistä, mutta heikossa asemassa olevat ryhmät ovat kärsineet eniten***

Neuvosto hyväksyi joulukuussa 2007 EU:n yhteiset joustoturvaperiaatteet, mukaan lukien joustoturvan neljä osatekijää työmarkkinoiden nykyaikaistamiseksi ja hyvän työn edistämiseksi uusien joustavuuden ja turvallisuuden muotojen avulla<sup>1</sup>. Sopeutumiskyvyn, työllisyyden ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden lisäämiseksi jäsenvaltioita kehoitettiin kehittämään omia kansallisia joustoturvajärjestelyjään ja laatimaan työmarkkinoiden

---

<sup>1</sup> Neuvoston päätelmät – Päämääränä yhteiset joustoturvaperiaatteet, 5./6. joulukuuta 2007 (asiakirja 16201/07).

uudistamisstrategioita yhdessä työmarkkinaosapuolten kanssa. Tämän jälkeen kriisi on pannut kansalliset uudistamisstrategiat ja joustoturvan koetukselle. Kahden viime vuoden aikana saadut kokemukset ovat sekä rohkaisevia että haasteellisia<sup>2</sup>.

On saatu näyttöä siitä, että joustoturvan mukaiset toimintalinjat ovat auttaneet selviytymään kriisistä. Monet jäsenvaltiot ovat ottaneet väliaikaisesti käyttöön uusia lyhennetyn työajan järjestelyjä tai lisänneet niiden määrää, soveltamisalaa ja kestoja sekä tehneet niiden käytön helpommaksi. Sisäistä joustoturvaa lisäämällä jäsenvaltiot saivat vuosina 2008–2009 työllisyyden kasvun vähenemisen hidastumaan keskimäärin 0,7 prosenttiyksikköä vuodessa. Ne auttoivat yrityksiä välttämään yrityskohtaisen inhimillisen pääoman menettämisen ja uudelleenpalkkauksesta aiheutuvat kustannukset sekä lieventämään työntekijöille aiheutuvia vaikeuksia.

Useat jäsenvaltiot ovat myös vahvistaneet työttömyysvakuutusjärjestelmiä (esimerkiksi lisänneet etuuksien määrää, kestoja ja soveltamista uusiin ryhmiin). Aktiiviset työmarkkinatoimenpiteet ovat lisääntyneet, mukaan lukien kannustimet yrityksen perustamiseen sekä koulutus- ja harjoitteluohjelmat. Julkiset työvoimapalvelut ovat antaneet entistä kohdennetumpaa työnhakuneuvontaa erityisryhmille kuten nuorille, maahanmuuttajille, lyhytaikaisella sopimuksella työskenteleville, äskettäin työttömiksi jääneille sekä henkilöille, jotka eivät saa etuuksia. Joissakin maissa työvoimapalvelut ovat lisänneet henkilöstönsä määrää 10 prosentilla tai enemmänkin selviytyäkseen työnhakijoiden määrän kasvusta.

Kriisi on myös tuonut esiin tarpeen jatkaa kiireellisesti työmarkkinauudistuksia, joilla ei kuitenkaan saa vähentää mahdollisuuksia yksimielisyyteen ja luottamukseen työmarkkinaosapuolten välillä, mikä on onnistuneiden joustoturvatoimien perusedellytys. Segmentoitumisen vähentämiseksi toteutetut toimet ovat olleet riittämättömiä, ja nuoret, tilapäiset työntekijät ja muuttajat ovat olleet taantumasta pahiten kärsineiden joukossa. Nuorten (alle 25-vuotiaiden) työttömyysaste on noussut 5,8 prosenttiyksikköä maaliskuusta 2008, ja se on nyt yli 20 prosenttia, kun taas aikuisten (25–64-vuotiaiden) työttömyysaste nousi puolet vähemmän ja on tällä hetkellä 8,3 prosenttia. Taantumana pahimmassa vaiheessa työpaikkansa menettäneiden määrä oli tilapäisessä työsuhteessa olevien kohdalla lähes neljä kertaa suurempi kuin vakituisessa työsuhteessa olevien kohdalla. Työttömyys on myös noussut jyrkästi muuttajaväestön keskuudessa.

Lisäksi kriisi on osoittanut, miten vaikeaa on panna täytäntöön todella yhdennettyjä politiikkoja. Esimerkiksi lyhytaikaisia työjärjestelyjä ei ole riittävän usein täydennetty työntekijöiden koulutusmahdollisuuksilla. Vaikka jotkin jäsenvaltiot tarjoavat lisäkannustimia kouluttautumiseen, eivät tarjoukset uudelleenkoulutuksesta ole saaneet liikkeelle riittävän paljon henkilöitä, jotka voisivat hyötyä kannustimista.

### ***Uutta vauhtia: joustoturvan osatekijöiden ja täytäntöönpanon vahvistaminen***

EU:n yhteiset joustoturvaperiaatteet ovat tasapainoiset ja kattavat, ja ne ovat edelleen käyttökelpoiset. Joustoturvan neljää osatekijää (joustavat ja luotettavat sopimusjärjestelyt, aktiivinen työmarkkinapolitiikka, elinikäinen oppiminen ja modernit sosiaaliturvajärjestelmät) on kuitenkin vahvistettava, jotta voidaan varmistaa, että maat keskittyvät kriisin jälkeisessä tilanteessa kustannustehokkaimpiin uudistuksiin ja tarjoavat samalla paremman joustavuuden ja turvallisuuden.

---

<sup>2</sup> Neuvosto päätelmät – Joustoturva kriisiaikoina, 8. heinäkuuta 2009 (asiakirja 10388/09).

Jäsenvaltioiden kansallisia joustoturvajärjestelyjä voidaan vahvistaa ja mukauttaa uuteen sosioekonomiseen tilanteeseen luomalla uusi tasapaino joustoturvan neljän osatekijän sisällä ja niiden välillä sekä eri politiikkojen ajallisen järjestyksen mukaisesti. Myös työmarkkinalaitoksia on vahvistettava sen varmistamiseksi, että työntekijöillä on mahdollisuus siirtymiseen työpaikkojen, ammattien, alojen tai ammattiasemien välillä. Siirtymisten tekeminen kannattaviksi on erittäin tärkeää, jotta työntekijät saavat tarvittavan varmuuden, jonka pohjalta he voivat hyväksyä liikkuvuuden ja toimia sen suhteen tarkoituksenmukaisesti. Lisäksi täytäntöönpanon ja hallinnon on parannettava politiikkojen koordinoitua sekä työmarkkinaosapuolten ja muiden asiaankuuluvien sidosryhmien osallistumista.

### **1.1. Joustoturvan neljän osatekijän vahvistamisen painopistealueet**

Työmarkkinoiden uudistamisen ja modernisoinnin vahvistamiseksi EU:n yhteisten periaatteiden mukaisesti **komissio ehdottaa yhteistyössä jäsenvaltioiden ja työmarkkinaosapuolten kanssa seuraavia keskeisiä toimien painopistealueita joustoturvan neljän osatekijän vahvistamiseksi:**

#### *Joustavat ja luotettavat sopimusjärjestelyt:*

- *Keskitytään työmarkkinoiden segmentoitumisen vähentämiseen.* On valittavissa erilaisia kansallisen tason toimintatapoja kuten työehtosopimusneuvottelujen hajauttaminen tai voimassa olevien sopimusjärjestelyn tarkistaminen. Joissakin tapauksissa voidaan tarvita useita erilaisia sopimuksia alueellisten ja alakohtaisten erityispiirteiden vuoksi, mutta voimakkaasti segmentoituneilla työmarkkinoilla yhtenä harkittavissa olevana toimintatapana voisi olla toistaiseksi voimassa olevien sopimusjärjestelyjen käytön laajentaminen. Näihin liittyisi riittävän pitkä koeaika sekä työntekijän suojan, koulutusmahdollisuuksien, elinikäisen oppimisen ja ammatinvalinnanohjauksen vähittäinen lisääntyminen. Tämän tavoitteena olisi vähentää määräaikaissa ja vakinaisessa työsuhteessa olevien välistä eroa.
- *Painotetaan sisäistä joustavuutta talouden laskusuhdanteen aikana.* Suhdannejakson aikana sekä sisäinen että ulkoinen joustavuus on tärkeää, mutta sisäisen joustavuuden avulla työnantajat voivat mukauttaa työpanoksen kysynnän tilapäiseen vähenemiseen säilyttäen työpaikat, jotka ovat elinkelpoisia pitkällä aikavälillä. Näin työnantajat voivat säilyttää yrityksen työntekijöiden osaamisen, joka on taas arvossaan, kun elpyminen pääsee vauhtiin. Sisäisen joustavuuden muotoihin kuuluvat työn organisoinnin ja työajan mukauttaminen (esimerkiksi työajan lyhennys). Lisäksi joustavuus antaa miehille ja naisille mahdollisuuden yhdistää työ- ja hoitovelvollisuudet. Näin lisätään erityisesti naisten osallistumista viralliseen talouteen ja kasvuun kodin ulkopuolisen palkkatyön kautta. Sisäisen joustavuuden tärkeydestä huolimatta ulkoinen joustavuus on erittäin tärkeää silloin, kun rakenteellinen mukauttaminen on tarpeen voimavarojen kohdentamiseksi tehokkaasti uudelleen.

#### *Kokonaisvaltainen elinikäinen oppiminen:*

- *Parannetaan mahdollisuuksia elinikäiseen oppimiseen,* jotta voidaan auttaa työntekijöitä siirtymään suuren lisäarvon aloille ja laajentuviin ammatteihin, jotka syntyvät esimerkiksi kestäväen kasvun politiikoista, yhtäläisiä mahdollisuuksia koskevasta politiikasta ja lainsäädännöstä, sekä hoito- ja hoiva-alan työpaikkoihin. Joustavampien oppimispolkujen avulla voidaan helpottaa siirtymisiä työskentely- ja opiskeluvaiheiden välillä, myös

esimerkiksi jakamalla opiskeluohjelmat moduuleiksi. Näiden oppimispolkujen kautta olisi saatava hyväksytyä myös epävirallinen ja vapaamuotoinen oppiminen, ja polkujen olisi perustuttava oppimistuloksiin sekä oppimis- ja ammatinvalinnanohjausjärjestelmiin.

- *Toteutetaan toimia, jotka on kohdennettu heikommassa asemassa oleviin työntekijöihin, erityisesti heikosti koulutettuihin, työttömiin, nuoriin ja iäkkäisiin työntekijöihin, vammaisiin, mielenterveyshäiriöistä kärsiviin taikka vähemmistöryhmiin kuten muuttajiin ja romaneihin. Julkisten työvoimapalvelujen olisi tarjottava ammatinvalinnanohjausta sekä hyvin kohdistettuja ja mukautettuja harjoittelu- ja työkokemusta antavia ohjelmia. Etusijalla olisi erityisesti oltava myös i) iäkkäiden työntekijöiden ammattitaidon päivittäminen, sillä he ovat erityisen heikossa asemassa talouden rakennemuutoksessa, ii) sellaisten vanhempien uudelleen koulutus, jotka palaavat töihin huollettavien perheenjäsenten hoitamiseen käytetyn ajanjakson jälkeen ja iii) ruumiillisen työn tekijöiden uudelleen koulutus, jotta he voivat siirtyä vihreisiin työpaikkoihin.*
- *Lisätään sidosryhmien osallistumista ja sosiaalista vuoropuhelua elinikäisen oppimisen toteuttamisesta. Viranomaisten, koulutuksen tarjoajien ja työnantajien välisten alueellisten ja paikallisten kumppanuuksien avulla voidaan tehokkaasti tunnistaa koulutustarpeita, parantaa koulutuksen tarkoituksenmukaisuutta ja helpottaa yksittäisten henkilöiden pääsyä lisäkoulutukseen. Työmarkkinaosapuolten välinen vuoropuhelu on erityisen tärkeää, jotta voidaan sopia tehokkaista kustannustenjakojärjestelyistä ja oppimisen järjestämisestä työpaikalla sekä edistää yhteistyötä julkisen sektorin organisaatioiden ja yritysten välillä.*
- *Luodaan tehokkaita kannustimia ja kustannustenjakojärjestelyjä, joilla lisätään julkisia ja yksityisiä investointeja työvoiman jatkokoulutukseen sekä työntekijöiden osallistumista elinikäiseen oppimiseen. Toimenpiteisiin voisivat kuulua esimerkiksi verovähennysjärjestelmät, erityisryhmille kohdistetut koulutusseteli-ohjelmat ja oppimistilit tai muut järjestelmät, joiden kautta työntekijät voivat kerryttää sekä aikaa että rahoitusta. Näiden toimenpiteiden on oltava EU:n valtioneuvoston päätösten mukaisia, mutta jäsenvaltiot voivat käyttää hyväkseen yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen (EY) N:o 800/2008 tarjoamia mahdollisuuksia.*

#### Aktiivinen työmarkkinapolitiikka

- *Mukautetaan aktiivisen työmarkkinapolitiikan osia ja niiden institutionaalista kehystä siten, että vähennetään pitkäaikaistyöttömyyden riskiä. Jäsenvaltiot ovat edistyneet merkittävästi tällä joustoturvan osa-alueella: osittain Euroopan työllisyysstrategian ansiosta työmarkkinapolitiikka on paljon parempaa ja vahvempaa kuin kymmenen vuotta sitten. Parantamisen varaa on kuitenkin monessakin asiassa, esimerkiksi henkilökohtaisessa ammatinvalinnanohjauksessa, työnhakuneuvonnassa ja toimenpiteissä, joilla parannetaan ammattitaitoa ja työllistyvyyttä. Lisäksi on kiinnitettävä erityistä huomiota aktiivisen työmarkkinapolitiikan kustannustehokkuuteen ja työmarkkinatoimenpiteisiin osallistumiseen työttömyysetuuksien ehtona. Nämä työvoiman tarjontaan liittyvät toimenpiteet eivät ehkä riitä, jos työpaikkojen luomistahti hidastuu. Niitä on silloin täydennettävä työvoiman kysyntään liittyvillä toimenpiteillä kuten kohdennetuilla kustannustehokkailla palkkaamistuuilla. Jotta julkiselle taloudelle aiheutuva rasitus olisi mahdollisimman vähäinen, nämä tuet olisi kohdistettava työpaikkojen nettomäärän kasvattamiseen ja vaikeasti työllistettäviin työntekijöihin, kuten työntekijöihin, jotka ovat heikosti koulutettuja ja joilla on vähän kokemusta.*

#### Modernit sosiaaliturvajärjestelmät:

- *Uudistetaan työttömyysetuusjärjestelmät siten, että niiden taso ja kattavuus on helpompi mukauttaa suhdannejaksoon (eli tarjotaan enemmän resursseja huonoina aikoina ja vähemmän hyvinä aikoina). Näin lisättäisiin etuuksien merkitystä automaattisina vakauttajina, kun suosittaisiin tulovakuutus- ja vakautustarpeita laskusuhdanteiden aikana ja työnhakukannustimia noususuhdanteiden aikana. Työmarkkinoiden elpymässä jäsenvaltioiden olisi harkittava, pitäisikö taantumien aikana käyttöön otettuja työttömyysvakuutuksen väliaikaisia, laajennettuja etuuksia ja niiden kestoa supistaa, jotta vältetään kielteiset vaikutukset uudelleentyöllistymisen kannustimiin. Työttömyysetuuksien ja työssäoloaikaisten etuuksien tarkistaminen, jonka tarkoituksena on lisätä työnteon taloudellisia kannustimia, olisi yhdistettävä toimenpiteisiin, joilla edistetään koulutus- ja muita työelämään siirtymiseen liittyviä järjestelyjä. Samalla olisi varmistettava, että etuuksilla torjutaan köyhyyttä niiden osalta, jotka jäävät ilman työtä.*
- *Parannetaan etuuksien kattavuutta niiden osalta, joilla työttömyyden riski on suurin. Näihin kuuluvat esimerkiksi määräaikaiset työntekijät, ensimmäisessä työpaikassaan olevat nuoret sekä itsenäiset ammatinharjoittajat. Tämä voidaan tarvittaessa toteuttaa laajentamalla työttömyysetuusjärjestelmien kattavuutta ja lisäämällä muita sosiaaliturvaoikeuksia (vanhempainloma ja muut työ- ja perhe-elämän yhteensovittamiseen liittyvät oikeudet, sairausloma, työkyvyttömyysetuudet jne.). Työttömyysetuuksien tason olisi oltava oikeassa suhteessa henkilön työhistoriaan nähden.*
- *Tarkistetaan eläkejärjestelmä riittävien ja kestävien eläkkeiden varmistamiseksi niille, joilla on ollut taukoja eläkemaksujen maksamisessa työttömyysjaksojen, sairauden tai hoitovelvoitteiden taikka lyhytaikaisten työsopimusten vuoksi. Eläkeuudistukset olisi mukautettava toimiin, joilla tuetaan iäkkäiden työmarkkinasiirtymiä, erityisesti työttömyydestä takaisin töihin.*

## **1.2. Joustoturvan täytäntöönpanon, seurannan ja hallinnan parantamisen painopistealueet**

Euroopan työmarkkinaosapuolet kannattivat yhteisten joustoturvaperiaatteiden hyväksymistä ja ovat korostaneet, että toimintamalleissa on tärkeää yhdistää sisäinen ja ulkoinen joustoturva. Monissa maissa työmarkkinaosapuolet on otettu mukaan kansallisten joustoturvamallien täytäntöönpanoon ja seurantaan, mutta kuulemista ja vuoropuhelua olisi lisättävä, sillä joustoturvan mukaiset toimintalinjat voivat menestyä vain, jos työmarkkinaosapuolet ottavat työmarkkinauudistukset kokonaan omakseen.

Kuten sisämarkkinoiden toimenpidepaketissa<sup>3</sup> ja globalisaation aikakauden teollisuuspolitiikka<sup>4</sup> -lippulaivahankkeessa ilmoitettiin, komissio kuulee jälleen Euroopan työmarkkinaosapuolia kehittääkseen rakennemuutosta koskevan EU:n kehyksen. Tarkoituksena on kannustaa siirtymään pelkistä korjaavista toimista ennakoivampiin strategioihin ja varmistaa kehyksen täysimääräinen soveltaminen. Ennakoivien strategioiden avulla voidaan ottaa huomioon tarpeet, jotka syntyvät siirtymisestä vähähiiliseen talouteen, sekä tarpeet aloilla, joilla on rakenteellista ylikapasiteettia. Niiden avulla voidaan myös välttää yhteiskunnallisia ristiriitoja, kun rakennemuutoksia hallitaan neuvottelujen pohjalta, esimerkiksi kehittämällä ammatillista koulutusta ja taloudellisia uudelleensuuntautumisia.

<sup>3</sup> KOM(2010) 608, 27.10.2010.

<sup>4</sup> KOM(2010) 614, 28.10.2010.



Kahden viime vuoden aikana on opittu se, miten tärkeitä työmarkkinalaitokset ovat. Työvoimapalvelut ja erityisesti julkiset työvoimapalvelut voivat toimia välittäjinä siirtymisissä tehostamalla palvelujaan. Vaikka työvoimapalvelujen päätehtävänä on tällä hetkellä huolehtia työttömien tarpeista, niillä voi olla kokonaisvaltaisempi rooli elinikäisten palvelujen tarjoajana. Ne voivat tarjota palveluja, jotka liittyvät ammattitaidon arviointiin, osaamisprofiilin määrittämiseen, koulutuksen toteuttamiseen, henkilökohtaiseen ammatinvalinnanohjaukseen ja asiakasneuvontaan (työntekijät ja työnantajat), työvoiman ja työpaikkojen yhteensovittamiseen, palvelujen tarjoamiseen työnantajille ja myös henkilöille, jotka ovat kauimpana työmarkkinoista. Työvoimapalvelujen olisi myös edistettävä kumppanuuksia työvoimapalvelujen tarjoajien (julkiset, yksityiset ja kolmannen sektorin työvoimapalvelut), koulutuksen tarjoajien, kansalaisjärjestöjen sekä sosiaaliturvalaitosten välillä ja myös niiden sisällä.

Järkevä joustoturvapolitiikka edellyttää lisäksi systemaattista ja tehokasta jäsenvaltioiden edistymisen seurantaa. Yhteisten periaatteiden hyväksymisen jälkeen työllisyyskomitea on kehittänyt analyttisen toimintakehyksen, joka sisältää useita indikaattoreita. Komissio pitää tätä toimintakehystä lähtökohtanaan ja seuraa ja arvioi säännöllisesti joustoturvapolitiikkaa EU:n laajuisesti.

#### *Joustoturva – avaintoimet 1–3:*

1. Joustoturvaa on vauhditettava EU:n toimielinten, jäsenvaltioiden ja työmarkkinaosapuolten yhteisten toimintamallien avulla. Tässä lippulaivahankkeessa ehdotetut painopistealueet määrittävät EU:n yhteisten joustoturvaperiaatteiden pohjalta edellytykset **joustoturvan neljän osatekijän vahvistamista koskevalle kokonaisvaltaiselle keskustelulle** (esimerkiksi toistaiseksi voimassa olevat sopimusjärjestelyt tai etuusjärjestelmien uudistaminen). Näistä painopistealueista voidaan keskustella vuoden 2011 alussa **joustoturvaa käsittelevässä sidosryhmäkonferenssissa**, jonka komissio järjestää jäsenvaltioiden, Euroopan parlamentin ja työmarkkinaosapuolten kanssa. Joustoturvaa koskeva yhteisymmärrys olisi vahvistettava yhtenä Eurooppa 2020 -työllisyystavoitteen tärkeimpänä tekijänä joustoturvan vauhdittamisesta annettavassa tiedonannossa vuoden 2012 alkupuoliskolla.

2. Koska on erittäin tärkeää hankkia taitoja ja osaamista koko työelämän ajan, on laadittava kattavia strategioita **elinikäistä oppimista ja erityisesti uutta, yhteisille periaatteille perustuvaa aikuisoppimisen toimintamallia** varten. Näitä yhteisiä periaatteita ovat esimerkiksi jaettu vastuu ja kumppanuus, tehokkaat rahoitusmekanismit, joustavat oppimispolut, laadukas perusopetus ja kohdennettu jatkokoulutus. Kööpenhaminan prosessissa saavutetun edistymisen pohjalta komissio esittää vuonna 2011 tiedonannon **elinikäisen oppimisen strategioiden ja taitojen kehittämisen täytäntöönpanosta, eurooppalaisen toimintapoliittisen käsikirjan**, jossa vahvistetaan elinikäisen oppimisen täytäntöönpanon puitteet, sekä uudistetun **aikuisoppimisen toimintasuunnitelman**.

3. Lisätäkseen työmarkkinaosapuolten osallistumista ja uuden osaamisen ja työllisyyden ohjelman omaksumista EU:n tasolla komissio ehdottaa, että vuodesta 2011 alkaen järjestetään **sosiaalialan kolmikantafoorumi**. Foorumissa keskusteltaisiin ohjelman täytäntöönpanosta ja erityisesti joustoturvapolitiikasta ennen sosiaalialan kolmikantahuippukokousta, joka edeltää keväällä pidettävää Eurooppa-neuvoston kokousta.

#### *Liitännäis- ja valmistelutoimet:*

Näiden avaintoimien lisäksi, vahvistaakseen hallinto- ja täytäntöönpanomekanismeja ja tukeakseen jäsenvaltiota, komissio

- ottaa vuodesta 2011 alkaen käyttöön **kokonaisvaltaisen menetelmän, jolla seurataan** jäsenvaltioiden edistymistä joustoturvaperiaatteiden täytäntöönpanossa ja joka perustuu työllisyyskomiteassa käynnissä olevaan työhön.
- luo vuoden 2011 loppuun mennessä **kumppanuuden** julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin **työvoimapalvelujen välille** lisätäkseen EU-tason strategista vuoropuhelua, jotta siirtymisistä tulee kannattavia. Kumppanuus tarjoaa myös pienimuotoista rahoitusta parhaiden toimintatapojen mukaisille hankkeille, ja arvioidut ja testatut hyvät toimintatavat jaetaan uuden verkkosivuston kautta.
- käynnistää vuonna 2011 **Euroopan työmarkkinaosapuolten kuulemisen rakennemuutosta koskevasta eurooppalaisesta kehyksestä.**

## 2. OIKEIDEN TAITOJEN TARJOAMINEN TYÖLLISTYMISTÄ VARTEN

### *Pysyvänä haasteena osaamisen tarjonnan ja työmarkkinoiden tarpeiden yhteensovittaminen*

Vuonna 2008 annettiin komission tiedonanto ”Uudet taidot uusia työpaikkoja varten” ja sen jälkeen kahdet neuvoston päätelmät sekä riippumattomien asiantuntijoiden raportti. Niissä todettiin työmarkkinoiden ja osaamistarpeiden ennakoimisen ja yhteensovittamisen olevan yksi EU:n ensisijaisista tavoitteista.<sup>5</sup> Toukokuussa 2009 jäsenvaltiot sopivat eurooppalaisen koulutusyhteistyön strategisista puitteista, jotka koskevat kaikenikäisten kansalaisten elinikäistä oppimista ja taitojen kehittämistä.

Kriisin myötä haasteen tärkeys on korostunut: kriisi on kiihdyttänyt talouden rakennemuutoksen tahtia ja aiheuttanut sen, että monet taantuvilla aloilla työskentelevät jäävät työttömiksi, koska heillä ole laajentuvilla aloilla tarvittavia taitoja. Nyt kun talouden elpymisen ensimmäiset merkit ovat näkyvissä, korkean ammattitaidon omaavan henkilöstön palkkaamisessa on vaikeuksia.

Myös pitkän aikavälin näkymissä korostuu osaamisen tärkeys. Korkeasti koulutetuille tarkoitettujen työpaikkojen määrän odotetaan nousevan EU:ssa 16 miljoonalla vuoteen 2020 mennessä, kun taas heikosti koulutettujen työpaikat vähentyvät noin 12 miljoonalla. Liian monilta ihmisiltä puuttuu osaaminen, jota työmarkkinoilla menestyminen edellyttää. Aikuisten, joilla on korkea koulutustaso, todennäköisyys osallistua jatkokoulutukseen on seitsemän kertaa suurempi kuin niiden, joilla on alhainen koulutustaso ja joiden on tämän vuoksi yhä vaikeampaa mukautua uusiin ja kehittyviin osaamistarpeisiin.

Suuri pula pätevistä ammattilaisista, joilla on johtamistaitoja ja teknisessä työssä tarvittavia erityistaitoja, vaikeuttaa Euroopan kestävä kehityksen tavoitteiden saavuttamista. Tämä vaje koskee myös innovoinnin kannalta tärkeitä aloja, erityisesti luonnontieteitä, teknologiaa, insinööritieteitä ja matematiikkaa. Esimerkiksi autoalalla ja laivanrakennuksessa hybridiajoneuvojen kysyntä ja meritekniset investoinnit kestävään energiankäyttöön

<sup>5</sup> KOM(2008) 868, 16.12.2008. Neuvoston päätelmät, 9.3.2009 ja 7.6.2010. Asiantuntijaryhmän raportti, New Skills for New Jobs: Action Now, helmikuu 2010.

edellyttävät jo useita muita sellaisia taitoja kuin niitä, joita kyseisten alojen työntekijöillä tällä hetkellä on. Ympäristöalan osaamiseen on todella tehtävä merkittäviä investointeja, jotta Euroopan tavoite 3 miljoonasta työntekijästä vihreässä taloudessa vuoteen 2020 mennessä voidaan toteuttaa. Vuoteen 2015 mennessä tieto- ja viestintätekniikan alan ammattilaisten vaje on 384 000–700 000, mikä vaarantaa itse alan mutta myös tieto- ja viestintätekniikan levittämisen kaikilla talouden aloilla. Lisäksi yli 30 prosenttia eurooppalaisista on vain harvoin tai ei ole koskaan käyttänyt internetiä, mikä vaikeuttaa merkittävästi heidän työllistymismahdollisuuksiaan, sillä useimmissa töissä edellytetään jo tietoteknisiä taitoja<sup>6</sup>. Terveydenhoitoalalla arvioidaan olevan vuoteen 2020 mennessä noin miljoonan ammattihenkilön vajuus, ja jos terveydenhoitoalan avustava henkilöstö lasketaan mukaan, määrä on jopa 2 miljoonaa eli 15 prosenttia EU:ssa tarvittavasta hoitoalan työvoimasta. Tutkijoita tarvitaan lisää miljoona, jotta voimme toteuttaa tavoitteemme innovaatiunionin perustamisesta.

Osaamisen tarpeen ja kysynnän kohtaamattomuudella on myös maantieteellinen ulottuvuus, sillä samaan aikaan kun voimakkaan kasvun alueilla on osaamisen puutetta ja pullonkauloja, on alueita, joilla on jatkuvasti suuri työttömyys. Liikkuvuus on EU:ssa kuitenkin edelleen hyvin vähäistä: vuonna 2009 vain 2,4 prosenttia EU:n väestöstä asui toisessa jäsenvaltiossa. Taludellinen siirtolaisuus on myös tulossa strategisesti merkittäväksi osaamisvajeiden korjaamisessa. Muiden kuin EU-maiden kansalaisia oli melkein 20 miljoonaa eli 4,0 prosenttia EU:n 27 jäsenvaltion väkiluvusta, ja jos nettosiirtolaisuutta ei otettaisi huomioon, työikäisen väestön määrä olisi vuoteen 2009 verrattuna 12 prosenttia pienempi vuonna 2030 ja 33 prosenttia pienempi vuonna 2060. Ammattitaitoisilla siirtotyöläisillä on kuitenkin liian usein vähäistä ammattitaitoa edellyttävä heikkolaatuinen työpaikka, mikä osoittaa, että näiden siirtotyöläisten kykyjä ja ammattitaitoa on hallinnoitava paremmin.

### ***On parannettava unionin kykyä ennakoida ja kohdentaa oikein työmarkkinoiden ja ammattitaidon tarpeet***

Kriisin ja jatkuvasti suurten työttömyyslukujen vuoksi on entistä tärkeämpää ymmärtää, mistä ammattitaidosta EU:ssa todennäköisesti tulee olemaan puutetta. Vuodesta 2008 lähtien eri toimien kautta saadut tiedot on koottava yhteen systemaattiseksi selonteoksi EU:n osaamistarpeista. Jäsenvaltioiden toimia osaamistason nostamiseksi on täydennettävä EU:n toimilla, ja niissä on painotettava maantieteellistä liikkuvuutta sopeutusmekanismina, joka lieventää alueellista työttömyyttä. Jäsenvaltioiden toimien on myös vastattava markkinoiden tarpeisiin. Lisäksi komissio tukee edelleen alakohtaisten ammatillista osaamista käsittelevien neuvostojen perustamista Euroopan tasolla, kun aloite tulee sidosryhmiltä kuten työmarkkinaosapuolilta tai asiaankuuluvilta seurantaryhmiltä. Tukholman ohjelman<sup>7</sup> ja erityisesti laillista maahanmuuttoa koskevan EU:n lainsäädännön mukaisesti komissio toteuttaa myös toimenpiteitä hyödyntääkseen entistä tehokkaammin jo EU:ssa olevien maahanmuuttajien kykyjä. Toimia toteutetaan seuraavilla viidellä keskeisellä osa-alueella:

#### **2.1. Työmarkkinoiden ennakoinnin ja osaamisen hallinnan kehittäminen**

Useimmat jäsenvaltiot kehittävät nykyisiin ja tuleviin osaamistarpeisiin liittyvää työmarkkinoiden ennakointia erilaisissa elimissä kuten seurantaryhmissä, joihin osallistuu sekä työmarkkinatoimijoita että koulutuksen tarjoajia. Näiden analyysien avulla voidaan muokata pätevyysvaatimuksia ja mukauttaa koulutusjärjestelmiä työmarkkinoiden tarpeisiin.

<sup>6</sup> Katso määritelmä: KOM(2007) 496, 7.9.2007.

<sup>7</sup> KOM(2010) 171, 20.4.2010.

On kuitenkin varaa parantaa vielä paljon nykyisten ennakoivien työmarkkinavälineiden kehittämistä jäsenvaltioiden, alueellisella, alakohtaisella ja EU:n tasolla sekä tulosten levittämistä siten, että voidaan entistä paremmin puuttua osaamisvajaisiin. Komissio edistää yhteistyötä jäsenvaltioiden sellaisten elinten välillä, jotka osallistuvat osaamisen hallintaan (osaamistarpeiden ennakointi sekä koulutusjärjestelmien reagoitiherkkyys). Tarkoituksena on lisätä tiedon jakamista ja työmarkkinoiden ennakoinnin parempaa käyttöä työllisyys- ja koulutuspolitiikassa.

## **2.2. Oikean osaamiskokonaisuuden tarjoaminen**

Kaikilla EU-maiden kansalaisilla olisi iästä, sukupuolesta, sosioekonomisesta taustasta, etniseen ryhmään kuulumisesta tai vammaisuudesta riippumatta oltava mahdollisuus hankkia ja kehittää sellainen tietojen, osaamisen ja kykyjen kokonaisuus, jota he tarvitsevat menestyäkseen työmarkkinoilla.

Tätä varten koulutusjärjestelmien on tarjottava oikea osaamiskokonaisuus, johon kuuluvat myös digitaaliset ja monialaiset avaintaidot, medialukutaito sekä vierailu kielillä tapahtuva viestintä. On myös varmistettava, että keski- ja korkea-asteen koulutuksen päättävät nuoret saavat koulutuksen kautta ne tiedot ja taidot, joiden avulla nopea ja onnistunut työelämään siirtyminen on mahdollista. Sosiaalisen osallisuuden, työllisyyden ja kasvun kannalta olennaista on estää koulunkäynnin keskeyttäminen ja huono koulumenestys perustaidoissa kuten luku- ja kirjoitustaidossa, laskutaidossa ja luonnontieteissä, myös aikuisten osalta. Jatkokoulutuksen osalta tavoitteena on saada vähintään 15 prosenttia aikuisista osallistumaan elinikäiseen oppimiseen<sup>8</sup>.

Opetusohjelmien mukauttamisessa, elinikäisen oppimisen eurooppalaisia avaintaitoja koskevaan viitekehykseen liittyvissä uudistuksissa ja europassin käytössä on edistytty hyvin. Jäsenvaltioiden olisi kuitenkin vauhditettava uudistuksia ja pantava täytäntöön tutkintojen tunnustamista koskevat kansalliset puitteet oppimistulosten perusteella, kuten eurooppalaista tutkintokehystä koskevassa suosituksessa esitetään. Kööpenhaminan prosessin pitäisi myös auttaa lisäämään ammatillisen peruskoulutuksen houkuttelevuutta.

Kun otetaan huomioon digitaalisten taitojen monialaisuus talouden piirissä, Euroopan digitaalistrategia on keskeisessä asemassa, kun työntekijöille ja työnhakijoille pyritään tarjoamaan heidän tarvitsemiaan digitaalisia taitoja. Tavoitteena on edistää nimenomaan sellaisten henkilöiden digitaalista peruslukutaitoa, joiden taidot ovat heikoimmat, eli kohteena ovat iäkkäät, vähän koulutetut ja pk-yritysten työntekijät. Lisäksi pyritään edistämään tarkoin määrätyn työnkuvan omaavien kuten tieto- ja viestintätekniikan ammattilaisten erikoistuneita ja edistyneitä tieto- ja viestintätekniikan taitoja.

## **2.3. Osaamisen ja työmahdollisuuksien sovittaminen toisiinsa ja Euroopan mahdollisten työpaikkojen hyödyntäminen**

On tärkeää tarjota kulloinkin tarvittava osaamiskokonaisuus, mutta yhtä tärkeää on välttää ihmisten taitojen ja kykyjen vajaakäyttö. Tämä edellyttää entistä parempaa yhteistyötä työ- ja koulutuselämän välillä sekä työmarkkinoiden entistä suurempaa avoimuutta. Perinteiset toimintamallit, joissa mitataan osaamista pelkästään virallisten pätevyyksien kautta, eivät ole riittäviä.

---

<sup>8</sup> Neuvoston päätelmät – Eurooppalaisen koulutusyhteistyön strategiset puitteet, ET (2020) (asiakirja 9845/09).

Siirtyminen osaamis- ja taitoperusteisiin toimintamalleihin on jo saamassa aikaan merkittäviä muutoksia koulutusjärjestelmässä ja työmarkkinoilla sekä niiden välisessä vuorovaikutuksessa. Tällä puolestaan on olennaisia vaikutuksia työvoimapalveluiden toimintaan seuraavilla alueilla: osaamisen arviointi, osaamisprofiiliin määrittämisprosessit, koulutuksen toteuttaminen, yhteistyö koulutuksen tarjoajien kanssa, ammatinvalinnanohjaus ja asiakkaiden (työnantajat mukaan lukien) neuvonta. Työvoimapalvelujen ja uraneuvontakeskusten välistä yhteistyötä koulutuksen alalla on lisättävä, jotta uraneuvontakeskukset voivat antaa työmarkkinoiden kannalta välittömästi tarkoituksenmukaista neuvontaa.

Yrityksille, myös pk-yrityksille, annettava neuvonta, kannustimet ja tuki ovat myös erittäin tärkeitä. Niillä autetaan yrityksiä kehittymään ja hyödyntämään osaamista työpaikalla parhaalla mahdollisella tavalla. Työnantajia olisi rohkaistava osallistumaan koulutuslaitosten toimintaan ja osarahoittamaan sitä, erityisesti kun on kyse korkeakoulutuksesta ja ammatillisesta koulutuksesta. Tällaisten kumppanuuksien kautta voidaan kehittää ja päivittää ammattitaitoprofiileja ja monialaisia koulutusohjelmia ja tutkintoja sekä edistää työssäoppimisen tarjoamista oppisopimuskoulutuksesta tohtorinkoulutusohjelmiin. Nämä jäsenneetyt kumppanuudet voivat olla tehokas ja järjestelmällinen keino tällaisen vuorovaikutuksen kehittämiseen.

Jotta voidaan täyttää tulevaisuuden työpaikkojen osaamisvaje ja saada koulutusjärjestelmämme vastaamaan paremmin taloutemme (muun muassa vihreän talouden) tuleviin tarpeisiin, on edistettävä uusia akateemisia koulutusohjelmia, joiden avulla saadaan vähintään sellainen määrä ammattilaisia, joka nostaa Euroopan kilpailukykyä.

#### **2.4. Maantieteellisen liikkuvuuden lisääminen EU:ssa**

Alueidenväliseen ja valtioiden rajat ylittävään liikkuvuuteen vaikuttavat useat lainsäädäntöön perustumattomat tekijät: asutokysymykset, kielitaito, kumppanin työllistymismahdollisuudet, paluujärjestelyt, historialliset esteet ja liikkuvuudesta saadun kokemuksen tunnustaminen, etenkin pk-yrityksissä. Viimeaikaiset pyrkimykset lisätä maantieteellistä liikkuvuutta ovat keskittyneet lainsäädännöllisiin ja hallinnollisiin esteisiin (esimerkiksi tutkintojen tunnustaminen ja lisäeläkeoikeuksien siirrettävyys). Kansalaisille on nyt tiedotettava paremmin näistä muutoksista, jotta he voivat luottavaisesti siirtyä työskentelemään toiseen valtioon. On myös entistä enemmän lisättävä työpaikkatarjousten avoimuutta EU:n alueella. Sosiaaliturvajärjestelmien koordinoinnin yhteydessä komissio aikoo yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa tarkastella myös erittäin liikkuvien ammattiryhmien kuten palkallista tutkimustoimintaa harjoittavien tutkijoiden tilannetta, jotta voidaan edistää heidän maantieteellistä ja alojenvälistä liikkuvuuttaan. Tarkoituksena on saattaa Euroopan tutkimusalue valmiiksi vuoteen 2014 mennessä.

Joidenkin ammattien edustajien on edelleen noudatettava pitkiä ja monimutkaisia menettelyjä ennen kuin heidän tutkintonsa tunnustetaan. Komissiossa on parhaillaan käynnissä ammattipätevyyden tunnustamista koskevan direktiivin arviointi, jossa pyritään määrittämään mahdollisia ratkaisuja, kuten ammattikortti, sekä yksinkertaistamaan nykytilannetta.

#### **2.5. Maahanmuuton tarjoamien mahdollisuuksien hyödyntäminen**

Jotta voitaisiin saada paras mahdollinen hyöty maahanmuutosta täystyöllisyyttä ajatellen, EU:n alueella jo laillisesti asuvat muuttajat olisi integroitava paremmin, erityisesti poistamalla työllisyyden esteitä, kuten syrjintä ja ammattitaidon ja -pätevyyden tunnustamatta jättäminen,

joiden vuoksi muuttajat joutuvat alttiiksi työttömyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen vaaralle. Lisäksi olisi puututtava siihen, että jäsenvaltioiden koulutusjärjestelmissä EU:n ulkopuolisten maiden kansalaisten tulokset ovat heikompia verrattuna alkuperäisväestön tuloksiin.

Osaamistarpeiden entistä parempi seuranta ja ennakointi sekä ammattitaidon ja -pätevyiden tunnustamisen kehittäminen, myös silloin kun ne on hankittu EU:n ulkopuolella, voivat olennaisesti vähentää korkeasti koulutettujen muuttajien osaamisen vajaakäyttöä eli heidän työskentelyään vähäistä ammattitaitoa edellyttävissä heikkolaatuisissa työpaikoissa. EU:ssa jo asuvien EU:n ulkopuolisten maiden kansalaisten ammattitaitoprofiilin kartoittaminen auttaisi sen määrittämisessä, miten EU:n kasvava oikeudellinen kehys ja kansalliset siirtotyöläisten hyväksymistä koskevat ohjelmat voisivat auttaa vähentämään osaamisvajetta. Samanaikaisesti on otettava huomioon yhteisön etuuskohtelun periaate ja jäsenvaltioiden oikeus päättää EU:n ulkopuolisista maista tulevien työntekijöiden määristä. Joustavalla ja kysyntälähtöisellä maahantulon sallimista koskevalla politiikalla voidaan edesauttaa merkittävästi tulevien työvoimatarpeiden täyttämistä. Osaamisen kohtaamista voidaan myös parantaa lisäämällä kolmansien maiden kanssa yhteistyötä, joka liittyy ammattitaidon tunnustamiseen, työmarkkinoiden tarpeita koskevan tiedon jakamiseen sekä toimintaan työhönottajien ja työnvälitystoimistojen kanssa.

#### *Osaamisen päivittäminen ja kohtaaminen – avaintoimet 4–8*

Komissio aikoo seuraavaa:

- 4. Tuotetaan vuodesta 2012 alkaen **EU:n työmarkkinoiden osaamispanoraama**, jonka tarkoituksena on lisätä avoimuutta työnhakijoita, työntekijöitä, yrityksiä ja/tai julkisia laitoksia varten. Osaamispanoraama on saatavilla verkossa, ja se sisältää päivitettyjä ennusteita osaamisen tarjonnasta ja työmarkkinoiden tarpeista vuoteen 2020 saakka. Se tarjoaa i) päivitettyt tiedot 25:stä eniten nousussa olevasta ammatista EU:ssa sekä viidestä kysytyimmistä ammatista jäsenvaltiota kohden, ii) eurooppalaiseen avointen työpaikkojen seurantavälineeseen perustuvan analyysin osaamisvaatimuksista, iii) analyysin tarjonnan ja kysynnän kohtaamattomuudesta ja osaamisen käytöstä työpaikalla työnantajien, harjoittelijoiden ja vastavalmistuneiden keskuudessa tehtyjen selvitysten kautta, iv) alakohtaisen ennakoanalyysin, joka perustuu eurooppalaisten työllisyyttä ja ammattitaitoa käsittelevien alakohtaisten neuvostojen työhön, ja v) Cedefopin<sup>9</sup> ja jäsenvaltioiden ennusteet. Tarvittaessa osaamispanoraamassa tiedotetaan erityisen tärkeiden alojen kuten luonnontieteiden, teknologian, insinööritieteiden ja matematiikan osaamistarpeista.5. Saatetaan kaikilla EU:n kielillä vuoteen 2012 mennessä valmiiksi **eurooppalainen taito-, osaamis- ja ammattiluokittelu (ESCO)**, joka on työ- ja koulutusmaailman välillä käytettävä yhteinen väline.
- 6. Harkitaan vuonna 2012 mahdollisuutta esittää ehdotuksia, joilla edistetään **ammattipätevyysien tunnustamista koskevan järjestelmän uudistamista** ammattipätevyiden tunnustamista koskevan direktiivin arvioinnin pohjalta.
- 7. Käynnistetään vuonna 2011 EU:n ulkopuolisten maiden kansalaisia koskeva **uusi kotouttamisohjelma**, jotta voidaan parantaa tietojenvaihtoon käytettäviä rakenteita ja välineitä sekä linjata jäsenvaltioiden kotouttamista koskevat painopistealueet kaikilla asiaankuuluvilla toiminnan aloilla.

<sup>9</sup> Euroopan ammatillisen koulutuksen kehittämiskeskus.

- 8. Harkitaan vuonna 2012 mahdollisuutta esittää ehdotuksia, joilla parannetaan **EU:n siirtotyöläisten oikeuksien täytäntöönpanoa** työntekijöiden vapaan liikkuvuuden periaatteen mukaisesti.

*Liitännäis- ja valmistelutoimet:*

Komissio aikoo lisäksi yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa seuraavaa:

- Ehdotetaan vuoteen 2011 mennessä **uutta vertailuarvoa koulutukselle, joka edistää työllistyvyyttä**, jotta voidaan tuoda uudella tavalla esiin nuorten valmentaminen työmarkkinoille siirtymiseen, neuvoston suositusta **koulunkäynnin keskeyttämisen vähentämisestä** sekä nuorten ja aikuisten **luku- ja kirjoitustaidon edistämistä käsittelevän korkean tason asiantuntijaryhmän** perustamista.
- Käynnistetään vuoden 2010 loppuun mennessä **tiedotuskampanja**, jolla annetaan tietoa siitä, **miten kansalaiset voivat hyötyä EU:n sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamista koskevista säännöistä ja liikkua Euroopan sisällä** menettämättä oikeuksiaan.
- Arvioidaan **pk-yritysten suorituskyvyn tarkastelun** puitteissa mikro- ja käsiteollisuusyritysten tulevia osaamistarpeita käyttäen edustavaa otosta EU:n jäsenvaltioista. Tarkoituksena on linjata entistä paremmin näiden yritysten tarpeet EU:n nykyisissä poliittisissa aloitteissa.
- Tuetaan vuodesta 2011 alkaen kestävään kehitykseen liittyvää osaamista ja edistetään osaamisen kehittämistä aloilla, jotka sisältyvät **resurssitehokasta Eurooppaa koskevaan etenemissuunnitelmaan ja uuden ekoinnovoinnin toimintasuunnitelman**.
- Tuetaan vuodesta 2011 alkaen **osaamisyhteenliittymiä** eli hankkeita, joissa yritykset ja koulutuslaitokset kehittävät yhdessä uusia opetus- ja koulutusohjelmia, joissa kiinnitetään huomiota innovointitaitojen puutteiden paikkaamiseen ja työmarkkinoiden tarpeisiin vastaamiseen. Lisäksi kehitetään EU:n tohtorinkoulutusohjelmia Marie Curie -toimien puitteissa sekä Erasmus-harjoittelua yrityksissä.
- Ehdotetaan vuonna 2011 neuvoston suositusta virallisen koulutuksen ulkopuolella hankitun **pätevyyden tunnistamisesta, kirjaamisesta ja hyväksymisestä**. Tähän sisältyy erityisesti **eurooppalainen osaamispassi**, jonka tarkoituksena on auttaa kirjaamaan ja esittämään elämän aikana hankittu osaaminen.
- Esitetään vuonna 2011 Tukholman ohjelman mukaisesti **analyysi siitä, miten maahanmuuttopolitiikka on auttanut työmarkkinoiden ja osaamisen yhteensovittamista**. Jotta voidaan puuttua maahan muuttaneiden opiskelijoiden ja alkuperäisväestön välisiin tuloseroihin kouluissa, perustetaan **verkosto maahanmuuttajien koulutuksen parantamiseksi**.
- **Uudistetaan** vuoteen 2012 mennessä **Euroopan työnvälitysverkosto EURES ja sen oikeusperusta**, jotta voidaan kehittää verkoston mahdollisuuksia työnhakijoiden ja toimenkuvien yhteensovittamiseen ja työpaikkoihin sijoittamiseen Euroopan työllisyysstrategian mukaisesti sekä laajentaa sitä tukemaan ”Eka Eures-työpaikka” -ohjelmaa.

- Ehdotetaan vuoteen 2012 mennessä EU:n laajuista lähestymistapaa ja välineitä, joilla tuetaan jäsenvaltioita **tieto- ja viestintätekniikan taitojen ja digitaalisen lukutaidon (tietotekniset taidot) sisällyttämisessä elinikäisen oppimisen keskeisiin toimintalinjoihin.**
- Esitetään vuoteen 2012 mennessä **Euroopan monikielisyyspolitiikasta tiedonanto**, jossa ehdotetaan koulutusjärjestelmien painopistealueita ja eurooppalaista kielitaidon vertailuarvoa, joka perustuu eurooppalaiseen kielitaitotutkimukseen. Tämän tarkoituksena on saavuttaa Barcelonassa asetettu tavoite ”äidinkieli +2”.
- Laaditaan vuoteen 2012 mennessä yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa **toimintasuunnitelma, jolla puututaan terveysalan työntekijöiden tarjonnan vajeeseen.** Toimintasuunnitelman lisäksi toteutetaan yhteisiä toimia terveydenhuoltoalan työvoimatarpeiden ennustamiseen ja terveydenhuoltoalan työvoimasuunnitteluun liittyvän terveysohjelman yhteydessä.
- Kartoitetaan vuoteen 2012 mennessä tulevaisuuden **työpaikkoihin valmistavien, uusien korkeakoulutusohjelmien eurooppalaiset huippuyksiköt** ja edistetään niiden toimintaa. Komissio selvittää, mikä on paras tapa tukea opiskelijoiden (sekä eurooppalaisten että muualta tulevien) liikkuvuutta, jotta he voivat opiskella näissä huippuyksiköissä.

### 3. TYÖN LAADUN JA TYÖOLOJEN PARANTAMINEN

#### *Työn laadun tulokset sekalaisia kaikkialla EU:ssa viime vuosikymmenellä*

Korkea työn laatu liittyy tiivistä korkeaan työmarkkinoille osallistumisen asteeseen. Tämä johtuu siitä, että työympäristöllä on keskeinen merkitys työvoimapotentialin hyödyntämisessä, ja se on merkittävä kilpailukykyyn vaikuttava tekijä. EU:n yritykset ovat innovatiivisuuden ja nopean ja tehokkaan toiminnan, ja sitä kautta myös eloon jäämisen ja laajentumisen, suhteen ovat riippuvaisia sitoutuneesta työvoimasta. Työvoima puolestaan voi hyvin korkealaatuisessa työympäristössä, jossa työterveydestä ja työturvallisuudesta pidetään huolta.

Viime vuosikymmenellä työn laadusta on saatu sekä hyviä että huonoja uutisia ympäri Eurooppaa. Työtyytyväisyys on lisääntynyt kaikkialla, ja työtapatuomat (myös kuolemaan johtaneet) ovat vähentyneet, vaikka ainakin osalle työntekijöistä työ on muuttunut intensiivisemmäksi ja stressaavammaksi. Toisaalta muusta kuin työntekijän toiveesta johtuva määräaikainen työnteko on lisääntynyt 53,7 prosentista 60,3 prosenttiin ja osa-aikatyö 18 prosentista 25,6 prosenttiin vuosina 2001–2009. Useimmissa jäsenvaltioissa palkat ovat kasvaneet vähemmän kuin tuottavuus, ja työssäkävien köyhyys on pysynyt paikallaan: köyhyysrajan alapuolella elävien työssäkävien määrä on pysynyt vakaana 8 prosentissa vuodesta 2005 lähtien. Monissa maissa merkittävät työvoimaryhmät ovat suojattomia ja heikossa asemassa pimeän työn vuoksi.

Kriisin seurauksena moniin työpaikkoihin kohdistuu kilpailupaineita, ja työolot huonontuvat. Työ on saanut uusia muotoja ja siirtymiset työpaikasta toiseen ovat lisääntyneet ilman että työolojen asianmukaisuutta on varmistettu, mikä on lisännyt psykologista stressiä ja psykososiaalisia ongelmia. Tämä aiheuttaa sosiaalisia ja taloudellisia kustannuksia ja saattaa heikentää Euroopan kilpailukykyä: turvattomat ja epäterveelliset työympäristöt johtavat työkyvyttömyysetuuksien saajien lisääntymiseen ja aikaisempaan vetäytymiseen työelämästä.



## ***EU:n lainsäädännön uudelleentarkastelu ja ei-sitovien instrumenttien edistäminen***

Työpaikkojen laadun parantaminen edellyttää sekä yhtenäistä toimintatapaa EU:n tasolla että jäsenvaltioiden toimia. Unionilla on vahva säännöstö, jolla voidaan tukea jäsenvaltioiden toimia, jotka liittyvät työ- ja elinolojen parantamiseen, työoloja koskevien vähimmäisvaatimusten varmistamiseen EU:ssa, työterveyteen ja työturvallisuuteen, työntekijöille tiedottamiseen sekä heidän kuulemiseensa ja osallistumiseensa liittyviin oikeuksiin, sukupuolten tasa-arvoon ja syrjimättömyyteen sekä reilumpaan kilpailuun, korkeaan tuottavuuteen ja laadukkaiden työpaikkojen luomiseen. Säännöstöä on kuitenkin mukautettava: on selkeytettävä sääntöjen täytäntöönpanoa ja tulkintaa, jotta sekä työntekijät että yritykset voivat ymmärtää ja soveltaa niitä helpommin, on pystyttävä reagoimaan työpaikkojen uusiin terveys- ja turvallisuusriskeihin ja on vähennettävä byrokratiaa. Yleisesti ottaen säännöstön on pysyttävä työn muotojen ja tekniikan kehityksen tasalla, jotta niillä voidaan estämisen sijaan edesauttaa työpaikkojen mukautumista.

Lainsäädäntö EU:n tasolla ei aina riitä. Ei-sitovat instrumentit, kuten vertailevat analyysit, politiikan koordinointi, hyvien käytäntöjen vaihto, esikuva-analyysit, täytäntöönpano-oppaat, toimintapuitteet, toimintasäännöt ja suositukset, voivat olla erittäin hyödyllisiä konsensuksen saavuttamisessa ja oikeiden kannustimien luomisessa toiminnalle sekä kansallisella että yritystasolla. Sen vuoksi olisi käynnistettävä myös aloitteita, joilla saadaan aikaan älykkäämpi oikeudellinen kehys, vahvistetaan pitkän aikavälin strategia, jonka avulla viranomaiset ja työmarkkinaosapuolet voivat parantaa lainsäädännön täytäntöönpanoa kansallisella tasolla, ja tarkistetaan työn laadun käsitettä ja indikaattoreita.

### **3.1. Älykkäämpi työllisyyttä sekä työterveyttä ja työturvallisuutta koskeva EU:n oikeudellinen kehys**

Komissio aikoo tehdä nykyisestä säännöstöstä kattavan arvioinnin, joka toteutetaan vaiheittain. Työ on jo käynnistetty arvioimalla kaksi merkittävää säädöstä, työaika ja työntekijöiden lähettämistä koskevat säädökset. Arviointia laajennetaan koskemaan myös muita työllisyyteen ja työterveyteen ja työturvallisuuteen liittyviä aihealueita. Tämä laaja arviointityö ei estä uusien lakiehdotusten valmistelua. Uusia lakiehdotuksia voidaan tehdä, jos tarvetta välittömiin toimenpiteisiin ilmenee ja uudet säädökset ovat perusteltuja täysimittaisen taloudellisten ja sosiaalisten vaikutusten arvioinnin perusteella.

Lisäksi on tarpeen arvioida perusteellisesti joitakin säännöksiä, jotka vaikuttavat tehottomilta tai vaikeilta panna täytäntöön. Tällaisia ovat esimerkiksi säännöt, joita sovelletaan ammatillisten lisäeläkkeiden saajien turvaan siinä tapauksessa, että työnantaja on maksukyvytön. Asianmukaisen arvioinnin jälkeen komissio aikoo ehdottaa, että EU:n työläinsäädäntöä aletaan soveltaa myös merenkulkijoihin ja kalastajiin. Työterveyden ja työturvallisuuden alalla painopistealueisiin kuuluu sähkömagneettiselle säteilylle ja syöpäsairausten vaaraa aiheuttaville tekijöille tai perimän muutoksia aiheuttaville aineille altistuvien työntekijöiden turvaa sekä tuki- ja liikuntaelinsairauksien ennaltaehkäisyä koskevien direktiivien tarkastelu. Myös riskiä altistua ympäristön tupakansavulle on syytä tarkastella tarkemmin. Lisäksi tarkastellaan nanomateriaaleihin liittyviä riskejä ja syitä työperäisten mielenterveysongelmien lisääntymiseen.

### **3.2. Ei-sitoviin instrumentteihin perustuva toimintatapa**

Komissio voi vaikuttaa jäsenvaltioiden, työmarkkinaosapuolten ja EU:n virastojen resurssien mobilisointiin. Eurooppalaiset työmarkkinaosapuolet ovat alojen välisessä ja alakohtaisessa

vuoropuhelussa kehittäneet lukuisia ei-sitovia instrumentteja, joihin kuuluvat myös itsenäiset sopimukset. Niillä myötävaikutetaan työstandardien parantamiseen, ja niillä on välitön, konkreettinen vaikutus miljoonien työntekijöiden työoloihin EU:ssa. Komissio aikoo tukea ja helpottaa tätä toimintaa jatkossakin ottaen samalla huomioon työmarkkinaosapuolten riippumattomuuden. Tarvittaessa komissio arvioi tällaisten sopimusten vaikutusta.

EU:n työterveys- ja työturvallisuusstrategiasta 2007–2012 saatujen kokemusten pohjalta olisi käynnistettävä keskustelu kyseisen strategian uusimisesta sekä sen mahdollisesta laajentamisesta koskemaan muita politiikan aloja.

Pimeä työ, mukaan luettuna tapaukset, joissa työnantaja virheellisesti luokittelee työntekijän itsenäiseksi ammatinharjoittajaksi, lisääntyy entisestään ja ulottuu enenevässä määrin rajojen yli: tarvitaan lisäponnistuksia EU:n tasoisen yhteistyön lujittamiseksi työsuojeluviranomaisten ja muiden sellaisten elinten välillä, joiden tehtävänä on valvoa työlaainsäädännön soveltamista.

On tarpeen tarkastella myös työn laatua koskevia EU:n määritelmiä ja yhteisiä indikaattoreita, jotta niitä olisi helpompi käyttää tehtäessä asiaan liittyviä arvioita ja vertailuanalyyskejä jäsenvaltioissa. Erityisesti työn laatua koskevaa lähestymistapaa oli tarkasteltava uudelleen alan viimeaikaisen kehityksen valossa. Tällaista kehitystä ovat muun muassa joustoturva ja ”siirtymisten kannattaviksi tekeminen” sekä uusien työn muotojen kehittyminen.

#### *Työn laatu ja työolot – avaintoimet 9–12:*

Komissio aikoo seuraavaa:

- 9. Tarkastellaan vuonna 2011 uudelleen **työaikadirektiiviä**, ja tehdään lakiehdotus, jolla pyritään parantamaan **työntekijöiden lähettämistä koskevan direktiivin** täytäntöönpanoa. Komissio aikoo EU:n työmarkkinaosapuolia kuultuaan käynnistää tarvittaessa toimia **nykyisen työlaainsäädännön muuttamiseksi, selventämiseksi tai yksinkertaistamiseksi**, jos se on perusteltua vaikutusten arvioinnin nojalla.
- 10. Tehdään vuonna 2011 **EU:n työterveys- ja työturvallisuusstrategian 2007–2012 lopullisen arvioinnin** ja tältä pohjalta ehdotetaan sille vuonna 2012 **seurantastrategiaa vuosiksi 2013–2020**.
- 11. Tarkastellaan vuonna 2012 **työntekijöille tiedottamista ja heidän kuulemistaan koskevan EU:n lainsäädännön tehokkuutta sekä osa-aikatyötä ja määräaikaista sopimuksia koskevia EU:n direktiivejä ja niiden vaikutusta naisten osallistumiseen työelämään ja samapalkkaisuuteen**; tarkoituksena on tehdä yhteistyötä työmarkkinaosapuolten kanssa kunnioittaen työmarkkinaosapuolten vuoropuhelun itsenäisyyttä.
- 12. Tarkastellaan vuoteen 2014 mennessä **kattavasti työterveys- ja työturvallisuuslainsäädäntöä** työturvallisuuden ja työterveyden neuvonantavassa komiteassa yhteistyössä jäsenvaltioiden ja eurooppalaisten työmarkkinaosapuolten kanssa.

Liitännäis- ja valmistelutoimet:

Yhteistyössä jäsenvaltioiden ja työmarkkinaosapuolten kanssa komissio aikoo

- tutkia vuonna 2011 **työsuojeluviranomaisten ja muiden täytäntöönpanoelinten välisen yhteistyön lujittamista koskevan aloitteen toteuttamiskelpoisuutta** pimeän työn ehkäisemiseksi ja torjumiseksi.
- vuonna 2011 **tarkastella ja modernisoida työn laadun yleiskäsitettä** yhteistyössä jäsenvaltioiden ja työmarkkinaosapuolten kanssa.
- vuonna 2012 **tutkia työelämään liittyvien syrjimättömyysdirektiivien vaikutusta** (direktiivit 2000/78/EY<sup>10</sup> ja 2000/43/EY<sup>11</sup>).

#### 4. TYÖPAIKKOJEN LUOMISEN TUKEMINEN

##### *Taluskriisillä oli voimakas vaikutus työpaikkojen luomiseen – tietyt työvoiman kysynnän esteet ovat kuitenkin rakenteellisia*

Ei riitä, että varmistetaan, että työntekijät pysyvät työmarkkinoilla ja hankkivat oikeat taidot työn saamiseksi: elpymisen on perustuttava työpaikkojen luomiseen, mikä taas riippuu ensisijaisesti talouskasvusta. Vuodesta 2008 lähtien taloudellisella taantumalla on ollut voimakas vaikutus työpaikkojen luomiseen. Taantuma on mitätöinyt suurelta osin EU:n työllisyyden vakaan kasvun ja työttömyyden vähenemisen viime vuosikymmenellä. Supistuttuaan viiden peräkkäisen vuosineljänneksen aikana talouskasvu alkoi EU:ssa jälleen vuoden 2009 toisella vuosipuoliskolla. EU:n työmarkkinoilla on alkanut näkyä merkkejä vakautumisesta, ja avointen työpaikkojen määrä on alkanut kasvaa viimeisimpien vuosineljännesten aikana.

Suotuisaan kehitykseen on syytä olla tyytyväinen, mutta kahden viime vuoden aikana tapahtuneet muutokset eivät johtuneet kokonaisuudessaan talouden ilmapiiristä: työpaikkojen syntyminen riippuu myös EU:ssa ja jäsenvaltioissa toteutetusta työvoimapolitiikasta. Kasvun tukeminen ei välttämättä riitä uusien ja parempien työpaikkojen luomiseen, vaan myös liiketoimintaympäristön on tuettava työllisyyttä.

Työpaikkojen luomista edistävässä politiikoissa on otettava huomioon pienten ja keskisuurten yritysten (pk-yritysten) keskeinen merkitys suurelle osalle Euroopan talous- ja ammatillista toimintaa. EU:n yrityksistä yli 99 prosenttia on pk-yrityksiä, ja kaksi kolmasosaa yksityisen sektorin työpaikoista on pk-yrityksissä. Juuri tästä syystä työlaainsäädännön laatimisessa on syytä kiinnittää riittävästi huomiota pk-yritysten tarpeisiin. Liian harvoista innovatiivisista pk-yrityksistä kasvaa suuria yrityksiä, jotka työllistävät suuremman määrän ihmisiä. EU:ssa on myöskin vähemmän nuoria, t&k-intensiivisiä innovatiivisia yrityksiä kuin Yhdysvalloissa. Innovointi- ja tietoteknisten taitojen vaje estää pk-yrityksiä soveltamasta innovatiivisia liiketoimintamalleja ja uusia teknologioita. Itsenäisten ammatinharjoittajien osuus EU:n työvoimasta on vain 15 prosenttia, eikä heidän määränsä ole lisääntynyt merkittävästi myöskään taloudellisen vaurauden aikoina: itsenäisten ammatinharjoittajien osuus EU:n koko työvoimasta laski vuosina 2000–2008 yhden prosenttiyksikön.

##### *Edellytysten palauttaminen työpaikkojen luomiselle, jotta kaikki työkykyiset saavat työtä*

<sup>10</sup> Neuvoston direktiivi 2000/78/EY, annettu 27. marraskuuta 2000, yhdenvertaista kohtelua työssä ja ammatissa koskevista yleisistä puitteista.

<sup>11</sup> Neuvoston direktiivi 2000/43/EY, annettu 29. kesäkuuta 2000, rodusta tai etnisestä alkuperästä riippumattoman yhdenvertaisen kohtelun periaatteen täytäntöönpanosta.

Taloukasvu on edelleen tärkein työpaikkoja luova tekijä. Eurooppa 2020 -strategian lippulaivahankkeissa ”Innovaatiounioni”<sup>12</sup> ja ”Globalisaation aikakauden teollisuuspolitiikka”<sup>13</sup> esitellään tärkeä toimenpidepaketti innovointia ja kilpailukykyistä teollisuus pohjaa koskevaa uutta strategiaa varten. Toimenpiteillä pyritään lisäämään taloukasvua osaamisen ja suurta arvonlisää tuovien toimien avulla ja tunnistamaan investointiin ja työpaikkojen luomiseen liittyvät mahdollisuudet. Myös sisämarkkinoiden toimenpidepaketissa<sup>14</sup> annetaan ehdotuksia sisämarkkinoiden potentiaal in täysipainoiseksi hyödyntämiseksi ja kasvun ja työpaikkojen lisäämiseksi. Samaan tapaan lippulaivahankkeessa ”Nuoret liikkeellä”<sup>15</sup> on määritelty erityiset puitteet nuorten työllisyydelle.

Näiden aloitteiden lisäksi etenkin ammattitaitoasteikon ääripäissä on luotava olosuhteet, joissa työpaikkoja voi syntyä. EU:lla on edelleen huomattavasti parantamisen varaa siinä, miten innovaatiot siirretään tuotantojärjestelmiin. Tästä syystä komissio aikoo ehdottaa keinoja työpaikkojen luomisen helpottamiseksi yrityksissä, joissa työntekijöiltä edellytetään korkeaa ammattitaitoa ja jotka toimivat t&k-intensiivisten liiketoimintamallien mukaisesti. Komissio pyrkii myös kannustamaan työnantajia palkkaamaan pitkäaikaistyöttömiä ja muita työmarkkinoilta pois ajautuvia työntekijöitä. Jäsenvaltioiden toteuttamien toimien tueksi komissio aikoo kiinnittää erityistä huomiota myös yrittäjyyteen ja itsenäiseen ammatinharjoittamiseen, jotta työllisyysastetta voitaisiin nostaa niiden avulla. Kaikissa aloitteissa noudatetaan ”etusija pienyrityksille” -periaatetta pk-yritysten erityispiirteiden huomioon ottamiseksi.

#### **4.1. Työpaikkojen luomista edistävien toimintaedellytysten vahvistaminen**

Komission arvioiden mukaan hallinnollisen taakan keventäminen 25 prosentilla voisi pitkällä aikavälillä kasvattaa BKT:tä 1,4 prosentilla. Jotta taloukasvu ja työpaikkojen luominen voitaisiin yhdistää, yrityksen perustamiseen ja työvoiman palkkaamiseen liittyvät hallinnolliset esteet olisi poistettava. Tämä on erityisen tärkeää t&k-intensiivisille, nopeasti kehittyvillä aloilla toimiville yrityksille, joissa korkean ammattitaidon tarve voi olla huomattava. Jos saavutetaan EU:n tavoite käyttää 3 prosenttia BKT:stä tutkimukseen ja kehitykseen vuoteen 2020 mennessä, voidaan luoda 3,7 miljoonaa työpaikkaa niinkään vuoteen 2020 mennessä<sup>16</sup>. Tätä varten olisi panostettava enemmän luonnontieteiden, teknologian, insinööritieteiden ja matematiikan alalla loppututkinnon suorittaneiden määrän lisäämiseen, jotta voidaan luoda asianmukaiset olosuhteet sellaisten mahdollistavien avainteknologioiden käyttöönotolle, jotka ovat oleellisia teollisuuden ja palvelualojen t&k- ja innovointistrategioiden kannalta.

Rekrytoinnin tukeminen vähentämällä välillisiä työvoimakustannuksia (esimerkiksi siirtymällä työn verotuksesta energiankulutuksen ja ympäristön pilaamisen verottamiseen) on välttämätöntä korkean työttömyyden aikana, sillä on todennäköistä, että työttömyysvakuutusjärjestelmien ylläpidon kustannukset ovat suuremmat kuin sosiaaliturvajärjestelmien tulojen menetykset. Tällä on erityisen suuri merkitys niille, joiden on vaikea löytää uusi työpaikka laman jälkeen, kuten heikosti koulutetuille ja pitkäaikaistyöttömille. Tärkeitä ovat myös kannustimet, joilla tuetaan työpaikkojen siirtämistä epävirallisesta taloudesta viralliseen talouteen. Tältä osin on olennaista luoda virallisia

---

<sup>12</sup> KOM(2010) 546, 6.10.2010.

<sup>13</sup> KOM(2010) 614, 28.10.2010.

<sup>14</sup> KOM(2010) 608, 27.10.2010.

<sup>15</sup> KOM(2010) 477, 15.9.2010.

<sup>16</sup> KOM(2010) 546, 6.10.2010.

työpaikkoja kotitalouksissa, sosiaalihuollossa ja muilla voittoa tavoittelemattomilla aloilla ja tarjota siten elintärkeää työmarkkinoille pääsy niille, jotka ovat niistä kauimpana.

#### 4.2. Yrittäjyyden, itsenäisen ammatinharjoittamisen ja innovoinnin edistäminen

Osuus- ja yhteisötalouden yritykset, osuuskunnat, keskinäiset yhtiöt ja mikroyritykset, itsenäinen ammatinharjoittaminen mukaan luettuna, voivat tarjota innovatiivisia ratkaisuja osallistavan prosessin yhteiskunnallisiin tarpeisiin sekä erityisiä työllistymismahdollisuuksia niille, jotka ovat kauimpana työmarkkinoista. Komission tiedonannossa ”Sisämarkkinoiden toimenpidepaketti”<sup>17</sup> mainitaan useita aloitteita, joilla pyritään kehittämään yhteisötalouden alaa ja sosiaalialan yrityksiä. Tällaisia aloitteita ovat esimerkiksi sosiaalisen yrittäjyyden aloite ja eurooppalaisten osuuskuntien ohjesääntöä koskevan asetuksen täytäntöönpanoa koskeva julkinen kuuleminen. Euroopan innovaatio- ja teknologiainstituutti (EIT) tukee yritysten perustamista ja kehittämistä innovaatioon perustuvalla tutkimuksella ja korostaa voimakkaasti yrittäjyyttä.

Yrittäjyyden pitäisi olla yleisempi keino luoda työpaikkoja ja torjua sosiaalista syrjäytymistä. Etusijalle on nostettava koulutus sen varmistamiseksi, että koulutusjärjestelmät tarjoavat todellisen perustan uusien yrittäjien syntymiselle ja että pk-yrityksen perustamisesta ja yrittäjänä toimimisesta kiinnostuneet voivat hankkia siihen tarvittavat taidot. Jäsenvaltioiden tulisi sisällyttää yrittäjyys koulujen opetusohjelmiin, jotta saadaan riittävä määrä yrittäjyyden opettajia, ja tukea yliopistojen ja tutkimuskeskusten rajat ylittävää yhteistyötä innovoinnin ja yrittäjyyden alalla.

##### *Työpaikkojen luomisen tukeminen – avaintoimi 13:*

13. Vuonna 2011 komissio aikoo ehdottaa **pääperiaatteiden laatimista työpaikkojen luomisen mahdollistavien olosuhteiden edistämiseksi**. Niissä esitettäisiin keinoja, joilla voidaan i) vähentää palkkaamiseen ja irtisanomiseen sekä uusien yritysten perustamiseen ja itsenäiseen ammatinharjoittamiseen liittyviä hallinnollisia ja oikeudellisia esteitä, ii) vähentää työn sivukuluja ja iii) siirtyä epävirallisesta tai pimeästä työstä viralliseen työllisyyteen.

##### *Liitännäis- ja valmistelutoimet:*

Komissio aikoo eurooppalaisia pk-yrityksiä tukevan aloitteen (*Small Business Act*) puitteissa

- vuoden 2010 loppuun mennessä antaa ehdotuksen **Erasmus nuorille yrittäjille -valmistelutoimen laajentamisesta ja muuttamisesta pysyväksi ohjelmaksi**.
- tukea tiettyjä opettajankoulutusohjelmia ja hyvien käytäntöjen vaihtoa **yrittäjyyden alan opettajankoulutuksen kehittämiseksi** ja laatia yrittäjyyskoulutuksen käsikirjan eurooppalaisen yrittäjyyskoulutuksen leviämisen, vaikutuksen ja laadun edistämiseksi.

\*\*\*

<sup>17</sup> KOM(2010) 608, 27.10.2010.

## UUDEN OSAAMISEN JA TYÖLLISYYDEN OHJELMAA PALVELEVAT EU:N RAHOITUSVÄLINEET

Koska jäsenvaltioiden talousarvioihin kohdistuu nykyisessä talustilanteessa suuria paineita, jäsenvaltioiden ja komission on pystyttävä hyödyntämään paremmin EU:n rahastoja. Koheesipolitiikalla edistetään jo uuden osaamisen kehittämistä ja työpaikkojen luomista myös kasvavalla vihreän talouden alalla. EU:n rahoitusvälineiden ja työllisyys- ja koulutusalojen uudistusta tukevien säännösten hyödyntämistä voidaan tehostaa nykyisestä: ensisijaisesti kyseeseen tulee Euroopan sosiaalirahasto (ESR), mutta tukea voidaan myöntää myös Euroopan aluekehitysrahastosta (EAKR), maaseudun kehittämisrahastosta, elinikäisen oppimisen ohjelmasta ja Progress-ohjelmasta.

EU:n talousarvion kokonaistarkastelussa<sup>18</sup> ja viidennessä koheesioraportissa<sup>19</sup> esitettyjen ehdotusten mukaisesti koheesipolitiikan välineiden, ESR mukaan luettuna, vaikutusta olisi tehostettava keskittymällä neljään painopistealueeseen, jotka ovat 1) rahoitusresurssien keskittäminen harvempiin painopistealueisiin, 2) ehdollisuuden ja kannustimien lisääminen jäsenvaltioiden rohkaisemiseksi toteuttamaan kansallisiin uudistusohjelmiin kirjatut institutionaaliset uudistukset, 3) keskittyminen tuloksiin komission ja jäsenvaltioiden sopimien, selkeiden ja mitattavissa olevien tavoitteiden ja indikaattoreiden avulla ja 4) kehittämistä ja yhteisiä investointeja koskevat komission ja jäsenvaltioiden väliset sopimukset.

Rahoitusvälineitä tullaan tarkastelemaan yksityiskohtaisesti monivuotisen rahoituskehyksen valmistelun yhteydessä käytävissä keskusteluissa, mutta mainittuja neljää painopistealuetta voidaan käyttää jo nyt suuntaviivoina vahvistettaessa EU:n rahastojen ja EU:n talousarvion osuutta uuden osaamisen ja työllisyyden ohjelman toteuttamisessa.

Jäsenvaltioita kehoitetaan keskittämään ESR:n ja muiden EU:n rahastojen tukitoimia keskeisiin rakenneuudistuksiin ja rakenteellisen ehdollisuuden edistämiseen, ja siten vaikuttamaan tässä ohjelmassa ehdotettujen avaintoimien ja toimenpiteiden sekä Eurooppa 2020 -strategian tavoitteiden ja kansallisten päämäärien toteuttamiseen. Näitä ovat erityisesti seuraavat:

**1. Joustoturva:** ESR:n ohjelmilla voidaan tukea parempien toimintatapojen, kuten aktiivisten työmarkkinatoimenpiteiden ja elinikäisen oppimisen, välineiden ja instituutioiden, mukaan lukien julkiset työvoimapaikat, suunnittelua. ESR voi tukea myös **työmarkkinaosapuolia** tarjoamalla kumppanuuksia työllisyyden uudistamisessa. ESR:n tuki hallinnollisten valmiuksien vahvistamiseksi voi luoda pohjaa yhtenäisille joustoturvastrategioille; **tutkimusta, teknologista kehittämistä ja esittelyä koskevalla seitsemännellä puiteohjelmalla** voidaan edistää tosiasioihin perustuvaa päätöksentekoa.

**2. Osaamisen parantaminen ja ammattitaitoisen työvoiman ja työpaikkojen kohtaaminen:** ESR:stä voidaan rahoittaa pätevyys- ja ammattitaitotarpeiden ennakoimista ja kehittämistä sekä tukea koulutusjärjestelmien uudistamista, jotta ne vastaisivat paremmin työmarkkinoiden tarpeita. Rahoitusta voidaan myöntää myös korkeakoulujen ja tutkimus- ja yrityskeskusten väliseen kokemusten vaihtoon ja verkostoitumiseen uusien osaamisvaatimusten kartoittamiseksi. Myös työpaikkoja, jotka liittyvät talouden muuttamiseen vihreämmäksi ja terveys- ja

<sup>18</sup> KOM(2010) 700, 19.10.2010.

<sup>19</sup> KOM(2010) 642, 9.11.2010.

sosiaalipalveluoihin, voidaan tukea tehostetummin ESR:stä ja muista EU:n rahastoista. Ottaen huomioon tieto- ja viestintätekniikan merkityksen taloudelle ja yhteiskunnalle samaa pätee tieto- ja viestintätekniikkataitoihin. EAKR:stä tuetaan investointeja koulutuksen infrastruktuuriin. Lisäksi ESR ja muut rakennerahastot voisivat toimia synergiassa muiden välineiden kanssa, kuten **kolmansien maiden kansalaisten kotouttamista tukevan eurooppalaisen rahaston** kanssa maahanmuuttajien työelämään osallistumisen lisäämiseksi ja syrjäytymisen torjumiseksi ja **elinikäisen oppimisen ohjelman** kanssa.

**3. Työn laatu ja työolot:** ESR:stä voidaan osarahoittaa työn organisoinnin innovatiivisten ja tuottavampien muotojen suunnittelua ja levittämistä. Tämä koskee myös työterveyden ja työturvallisuuden parantamista. Sukupuolten välisten erojen vähentämiseksi ESR:stä voidaan tukea toimenpiteitä, jotka liittyvät työ- ja perhe-elämän yhteensovittamiseen, sukupuolten tasa-arvon valtavirtaistamiseen ja toimiin, joilla pyritään ehkäisemään sukupuoleen perustuvaa työmarkkinoiden eriytymistä.

**4. Työpaikkojen luominen:** ESR:stä ja muista EU:n rahastoista voidaan tukea yrittäjyyden edistämistä, yritysten perustamista ja itsenäistä ammatinharjoittamista. Rahoitusjärjestelyillä voidaan paikata rahoitusmarkkinoiden ja pienyrittäjien väliltä puuttuva yhteys. ESR:stä, EAKR:stä rahoitetusta yhteisestä toimesta EU:n mikroluottolaitosten tukemiseksi (**JASMINE**) ja äskettäin perustetusta **eurooppalaisesta Progress-mikrorahoitusjärjestelystä** myönnettävän rahoituksen avulla yksityishenkilöt voivat selviytyä työttömyydestä ja sosiaalisesta syrjäytymisestä perustamalla yrityksen tai ryhtymällä itsenäiseksi ammatinharjoittajaksi. Näillä toimenpiteillä täydennetään heikoimmassa asemassa olevien hyväksi tarkoitettuja muita ESR:n investointeja.

Lisäksi ESR:stä ja muista EU:n rahastoista voidaan myöntää erityistä, **kohdennettua tukea kaikille ohjelman painopistealueisiin kuuluville erityisryhmille**; tällaista tukea on esimerkiksi joissakin jäsenvaltioissa **romaneille** neuvonnan, koulutuksen ja itsenäisen ammatinharjoittamisen alalla annettava tuki.

## PÄÄTELMÄT

Uuden osaamisen ja työllisyyden ohjelmassa ehdotetut 13 avaintointia ja niiden liitännäis- ja valmistelutoimet edellyttävät monien EU:n strategisten keinojen käyttöä, kuten lainsäädäntöä, politiikan koordinoitua, työmarkkinaosapuolten vuoropuhelua, rahoitusta ja strategisia kumppanuuksia. Ohjelman rinnalla toteutetaan muita EU:n aloitteita, joilla pyritään ratkaisemaan erityisryhmien ongelmia. Tällaisia ovat esimerkiksi Eurooppa 2020 -strategian lippulaivahanke ”Nuoret liikkeellä”<sup>20</sup> ja ”Naisten ja miesten tasa-arvostrategia 2010–2015”<sup>21</sup>. Monet ohjelman aihealueet, kuten työpaikkojen luominen, ovat riippuvaisia Eurooppa 2020 -strategian yhtenäisestä lähestymistavasta ja ovat vain osa sitä.

**Toteutus ja osallistuminen ovat olennaisia ohjelman onnistumisen kannalta.** Etenkin työmarkkinaosapuolilla on ratkaiseva merkitys joustoturvan ja tämän lippulaivahankkeen muiden osa-alueiden täytäntöönpanossa. Toimia olisi hyvä analysoida vuosittain EU:n tasolla sosiaalialan kolmikantafoorumissa. Paikallisen ja alueellisen yhteistyö

<sup>20</sup> KOM(2010) 477, 15.9.2010.

<sup>21</sup> KOM(2010) 491, 21.9.2010.

työmarkkinaosapuolten, julkisten työvoimapalvelujen, sosiaalipalvelujen, koulutuslaitosten ja kansalaisjärjestöjen välillä on välttämätöntä, jotta voidaan tavoittaa ne, joiden on vaikeinta päästä työmarkkinoille.

**EU:n rahastot, erityisesti Euroopan sosiaalirahasto**, voivat vaikuttaa merkittävästi ohjelman onnistumiseen ja vauhdittaa ja tukea unionin poliittisten tavoitteiden saavuttamista.

**Komissio aikoo vahvistaa ohjelman kansainvälistä ulottuvuutta.** Kriisin seurauksena vallitsee maailmanlaajuisesti yksimielisyys siitä, että taloudellisten ja rahoitukseen liittyvien tavoitteiden lisäksi on samanaikaisesti otettava huomioon työllisyyttä ja sosiaalisia näkökohtia koskevat tavoitteet. Nyt kun elpyminen on alkanut, komissio aikoo kannustaa kansainväliseen resurssien yhdistämiseen monenvälisesti (ILO, G20, OECD ja YK), strategisten kumppaneiden kesken nykyisten kahdenvälisen yhteistyörakenteiden puitteissa (etenkin Yhdysvallat, Kanada, Kiina, Intia, Japani, Etelä-Afrikka, Venäjä ja Brasilia) ja alueellisesti (ASEM ja EU–Latinalainen-Amerikka).

Komissio aikoo **tarkistaa ohjelman painopistealueet vuonna 2014** ja mukauttaa ne uuteen monivuotiseen rahoituskehykseen. Siihen asti komissio raportoi edistymisestä vuosittaisissa kasvututkimuksissa Eurooppa 2020 -strategian puitteissa.