



TYÖLLISYYSPOLITIikka

Eurooppa 2020 -strategian tärkeimpiä tavoitteita on uusien ja parempien työpaikkojen luominen. Euroopan työllisyysstrategia ei ole sitova, mutta se edistää koordinoitua seurantamenettelyjensä ja niihin liittyvien rahoitusvälineiden kautta. Vaikka työllisyys- ja sosiaalipolitiikka onkin pääasiallisesti jäsenvaltioiden vastuulla, EU:n lainsäädännöllä on merkitystä tietyillä aloilla.

OIKEUSPERUSTA

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 3 artiklan 3 kohta sekä Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 8–10, 145–150, 156–159 ja 162–164 artikla

TAVOITTEET

Euroopan unionin toiminnasta tehdyssä sopimuksessa mainittuihin tärkeisiin periaatteisiin, tavoitteisiin ja toimiin sisältyy myös korkean työllisyystason edistäminen. Tähän pyritään kehittämällä yhteensovitettu strategia erityisesti ammattitaitoisen, koulutetun ja mukautumiskykyisen työvoiman sekä talouden muutoksiin reagoivien työmarkkinoiden varmistamiseksi. SEUT:n 9 artiklaan sisältyvän horisontaalisen lausekkeen mukaisesti korkean työllisyystason tavoite on otettava huomioon EU:n politiikan ja toiminnan määrittelyssä ja toteuttamisessa.

SAAVUTUKSET

A. Alkuvaiheista (1950–1990-luvut) Eurooppa 2020 -strategiaan

Työntekijät hyötyivät Euroopan hiili- ja teräsyhteisön (EHTY) mukautusavustuksista jo 1950-luvulla. Tukea myönnettiin hiili- ja teräsalojen työntekijöille, joiden työpaikat olivat vaarassa teollisuuden rakennemuutosten takia. Tärkein väline työttömyyden torjumisessa oli 1960-luvun alussa perustettu Euroopan sosiaalirahasto (ESR) ([2.3.2 Euroopan sosiaalirahasto](#)).

Työllisyyttä koskevissa toimintaohjelmissa keskityttiin 1980-luvulla ja 1990-luvun alussa tiettyihin kohderyhmiin. Lisäksi perustettiin seuranta- ja dokumentointijärjestelmiä.

Useimpien EU-maiden kärsiessä korkeasta työttömyydestä julkaistiin valkoinen kirja kasvusta, kilpailukyvystä ja työllisyydestä (1993). Tämä käynnisti keskustelun EU:n talous- ja työllisyysstrategiasta ja toi työllisyyden ensimmäistä kertaa EU:n asialistan kärkeen.



Toukokuussa 1999 voimaan tulleeseen Amsterdamin sopimukseen sisältyi uusi työllisyyttä koskeva osasto. Sen mukaisesti luotiin Euroopan työllisyysstrategia ja perustettiin pysyvä työllisyyskomitea (EMCO), joka toimii neuvoa-antavana elimenä ja jonka tehtävänä on edistää jäsenvaltioiden työllisyys- ja työmarkkinapolitiikan yhteensovittamista. Työllisyyspolitiikka kuuluu kuitenkin edelleen ensisijaisesti jäsenvaltioiden toimivaltaan. Työmarkkinaosapuolten mahdollisuuksia osallistua toimiin vahvistettiin liittämällä perussopimukseen sosiaalipolitiikkaa koskeva pöytäkirja ([2.3.7. Työmarkkinaosapuolten vuoropuhelu](#)).

Luxemburgissa marraskuussa 1997 järjestetyssä, työllisyyttä käsitelleessä ylimääräisessä huippukokouksessa käynnistettiin Euroopan työllisyysstrategia ja avoin koordinoitimenetelmä, eli niin kutsuttu Luxemburgin prosessi. Tällä tarkoitetaan kansallisten työllisyyspolitiikkojen vuosittaista yhteensovittamista ja valvontaa, jotka perustuvat jäsenvaltioiden sitoumukseen määrittää yhteiset tavoitteet ja päämäärät.

Euroopan työllisyysstrategiassa korkea työllisyysaste katsottiin yhtä tärkeäksi kuin kasvua ja vakautta koskevat makrotaloudelliset tavoitteet.

Vuonna 2000 Lissabonissa kokoontunut Eurooppa-neuvosto sopi uudesta strategisesta tavoitteesta, jonka mukaan EU:sta olisi tehtävä ”maailman kilpailukykyisin ja dynaamisin tietopohjainen talous”. Lisäksi työllisyys- ja sosiaalipolitiikan yleiseksi tavoitteeksi asetettiin täystyöllisyys ja määriteltiin konkreettisia tavoitteita vuodeksi 2010 (Lissabonin strategia).

Euroopan työllisyysstrategiaa tarkistettiin vuonna 2002, ja se käynnistettiin uudelleen vuonna 2005. Tarkistetussa strategiassa keskitytään kasvuun ja työllisyyteen. Menettelyjen yksinkertaistamiseksi ja sujuvoittamiseksi käyttöön otettiin monivuotinen aikataulu (ensimmäinen kausi oli 2005–2008) ja työllisyyden suuntaviivat otettiin osaksi jäsenvaltioiden ja unionin talouspolitiikan laajoja suuntaviivoja.

Vuonna 2010 finanssikriisin jälkeen hyväksyttiin Eurooppa 2020 -strategia ja otettiin käyttöön eurooppalainen ohjausjakso rahoitus- ja talouspolitiikan koordinoitua varten.

Tässä työllisyyttä ja älykästä, kestäväää ja osallistavaa kasvua koskevassa kymmenvuotisstrategiassa määriteltiin ensimmäisen kerran esimerkiksi seuraavat yleistavoitteet:

- työmarkkinat: nostetaan 20–64-vuotiaiden työllisyysaste 75 prosenttiin vuoteen 2020 mennessä
- sosiaalisen osallisuuden edistäminen ja köyhyden torjunta: vähennetään köyhyys- tai syrjäytymisuhan alla elävien määrää 20 miljoonalla
- koulutusjärjestelmien laadun ja tulosten parantaminen: vähennetään koulunkäynnin keskeyttävien osuus 10 prosenttiin (15 prosentista) ja nostetaan vähintään 40 prosenttiin (31 prosentista) niiden 30–34-vuotiaiden osuus, joilla on korkea-asteen koulutus tai vastaava koulutus.

Jäsenvaltioiden on muunnettava kaikki viisi yleistavoitetta kansallisiksi tavoitteiksi ottaen huomioon niiden suhteelliset lähtökohdat ja kansalliset olosuhteet.

Työllisyyspolitiikan seurantajakso sisältää seuraavat osatekijät:



- työllisyyden suuntaviivat, jotka komissio laatii ja neuvosto hyväksyy
- yhteinen työllisyysraportti, jonka komissio julkaisee ja neuvosto hyväksyy
- kansalliset uudistusohjelmat
- maaraportit ja maakohtaiset suositukset, jotka komissio laatii ja joista jälkimmäiset neuvosto hyväksyy.

Työllisyyspolitiikan suuntaviivoissa (SEUT:n 148 artikla) esitetään kansallisten työllisyyspolitiikkojen strategiset tavoitteet sekä työllisyyttä, koulutusta ja sosiaalista osallisuutta koskevat painopisteet. Niissä työllisyyspolitiikan painopisteisiin yhdistetään keskeisiä ajankohtaisia osa-alueita. Kymmeneen yhdennettyyn suuntaviivaan sisältyy neljä työllisyyttä koskevaa suuntaviivaa ja kuusi talouspolitiikan laajaa suuntaviivaa (SEUT:n 121 artikla).

Vuoden 2018 suuntaviivoissa otettiin huomioon Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarin periaatteet (2.3.1. Sosiaali- ja työllisyyspolitiikan yleiset periaatteet). Euroopan parlamentin suostumuksella ne pidettiin voimassa myös vuonna 2019. Viimeisimpiin suuntaviivoihin (2020) on sisällytetty vuotuisen kestävän kasvun strategian neljä ulottuvuutta ja erityisesti ympäristön kestävyyttä koskeva ulottuvuus. Näin otetaan huomioon tammikuussa 2020 julkaistu komission tiedonano ”Vahva sosiaalinen Eurooppa oikeudenmukaisten siirtymien toteuttamiseksi” ja YK:n kestävän kehityksen tavoitteet. Suuntaviivat koskevat neljää aihealuetta:

- työvoiman kysynnän lisääminen (työpaikkojen luominen, työn verotus ja palkanmuodostus)
- työvoiman tarjonnan parantaminen sekä työhön pääsyn, taitojen ja osaamisen parantaminen
- työmarkkinoiden toiminnan ja työmarkkinaosapuolten vuoropuhelun toimivuuden parantaminen
- yhtäläisten mahdollisuuksien ja sosiaalisen osallisuuden edistäminen sekä köyhyyden torjuminen.

B. Sitovat säädökset – EU:n lainsäädäntö

Euroopan unionin toiminnasta tehdyssä sopimuksessa vahvistettujen, työllisyyteen ja sosiaaliasioiden liittyvien määräysten mukaisesti on annettu useita direktiivejä, asetuksia ja päätöksiä, jotta voidaan varmistaa vähimmäisvaatimusten noudattaminen seuraavilla aloilla:

- työterveys ja työturvallisuus: yleiset ja erityiset oikeudet ja velvoitteet, työlaitteet, erityiset riskit, kuten vaaralliset aineet ja syöpää aiheuttavat aineet (2.3.5. Työterveys ja työturvallisuus)
- naisten ja miesten yhtäläiset mahdollisuudet: yhtäläinen kohtelu työelämässä, raskaus, äitiysvapaa, vanhempainvapaa (2.3.9. Köyhyyden, sosiaalisen syrjäytymisen ja syrjinnän torjunta)
- suojelu sukupuoleen, rotuun, uskontoon, ikään, vammaisuuteen tai seksuaaliseen suuntautumiseen perustuvalta syrjinnältä (2.3.9. Köyhyyden, sosiaalisen syrjäytymisen ja syrjinnän torjunta)



- työolot: osa-aikatyö, määräaikaiset työsopimukset, työaika, nuorten työllisyys, tietojen antaminen työntekijöille ja heidän kuulemisensa ([2.3.6. Työntekijöiden oikeus saada tietoja sekä tulla kuulluiksi ja osallistua](#); [2.3.7. Työmarkkinaosapuolten vuoropuhelu](#))
- tukipalvelut: julkisten työvoimapalvelujen tehostetusta yhteistyöstä 15. toukokuuta 2014 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös N:o 573/2014/EU, jonka voimassaoloa jatkettiin marraskuussa 2020 seitsemällä vuodella (2021–2027).

EU:n lainsäädännöllä tuetaan myös perusoikeuksia, jotka säätelevät ihmisten, palvelujen ja pääoman liikkuvuutta unionissa (sisämarkkinat):

- työntekijöiden vapaa liikkuvuus: yhtäläinen kohtelu, sosiaalietuuksien saanti ([2.1.5. Työntekijöiden vapaa liikkuvuus](#))
- työntekijöiden lähettäminen: kesto, palkka, toimialat, joita koskee ([2.1.13. Työntekijöiden lähettäminen](#))

C. Koordinointi suositusten ja muiden poliittisten aloitteiden avulla

Edellä mainitun sitovan oikeuden lisäksi EU:n jäsenvaltioiden välistä koordinoitua lisätään myös muiden toimenpiteiden kuin sitovien säädösten avulla. Näitä toimenpiteitä ovat muun muassa neuvoston suositukset, jotka eivät ole oikeudellisesti sitovia, ja komission esittämät muut toimintapoliittiset aloitteet. Niillä voi olla merkittävä vaikutus, jos ne on valmisteltu hyvin ja niitä tuetaan ja valvotaan unionin tasolla. Tärkeitä EU:n toimintapoliittisia aloitteita ovat muun muassa seuraavat:

- neuvoston suositus nuorisotakuusta (huhtikuu 2013), jonka tavoitteena on varmistaa, että kaikille alle 25-vuotiaille nuorille tarjotaan laadukas työ-, jatkokoulutus-, oppisopimus- tai harjoittelupaikka neljän kuukauden kuluessa työttömäksi joutumisesta tai virallisen koulutuksen päättämisestä. Parlamentti kehotti 8. lokakuuta 2020 antamassaan päätöslauselmassa tekemään nuorisotakuusta sitovan.
- eurooppalainen oppisopimusyhteenliittymä (toiminta alkoi heinäkuussa 2013)
- neuvoston suositus harjoittelun laatuun (maaliskuu 2014)
- neuvoston suositus pitkäaikaistyöttömien integroitumisesta työmarkkinoille (helmikuu 2016)
- nuorille tarkoitetut Euroopan solidaarisuusjoukot (2016), joiden tarkoituksena on auttaa erityisesti luonnonkatastrofeissa tai yhteisöjen sosiaalisten ongelmien käsittelemisessä
- osaamishjelma Euroopalle (kesäkuu 2016). Tähän pakettiin sisältyi 10 keskeistä tainta, joiden tarkoituksena on antaa kansalaisille työmarkkinoilla tarvittavat taidot. Komissio esitti heinäkuussa 2020 vuoden 2016 osaamishjelmaan perustuvan uuden viisivuotissuunnitelman, jonka avulla pyritään auttamaan kansalaisia ja yrityksiä kehittämään ja lisäämään taitojaan. Se kattaa 12 tainta, jotka koskevat työssä tarvittavia taitoja. Tavoitteena on varmistaa, että koko Euroopassa toteutuu oikeus koulutukseen ja elinikäiseen oppimiseen.



Kaikki kolme EU:n toimielintä antoivat marraskuussa 2017 yhteisessä julistuksessa tukensa Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarille, jolla pyritään parantamaan työoloja ja -ehtoja, mukaan lukien sosiaalinen suojelu ja oikeudenmukainen liikkuvuus ([2.3.1 Sosiaali- ja työllisyyspolitiikan yleiset periaatteet](#)).

Toukokuussa 2020 perustettiin uusi eurooppalainen hätätilasta aiheutuvien työttömyysriskien lieventämisen tilapäinen tukiväline (SURE) covid-19-pandemian ja siitä johtuvien sosiaalisten ja taloudellisten seurausten vuoksi. Sillä tuetaan taloudellisesti työajan lyhentämistäjärjestelyjen tai vastaavien toimenpiteiden toteuttamista työpaikkojen turvaamiseksi ja työntekijöiden suojelemiseksi.

D. Tukea antavia EU:n rahoitusvälineitä

Erinäisistä EU:n rahoitusohjelmista tuetaan ohjelmien laatimista, toimenpiteitä ja valmiuksien kehittämistä jäsenvaltioissa:

- Euroopan sosiaalirahastosta (ESR) voidaan tukea hyvin erilaisia aloitteita jäsenvaltioissa. Lisäksi Eurooppa-neuvosto sopi helmikuussa 2013 nuorisotyöllisyysaloitteesta, jonka kohteena ovat 15–24-vuotiaat nuoret, jotka eivät ole työelämässä tai koulutuksessa (NEET-nuoret), alueilla, joilla työttömyys on erityisen suurta ([2.3.2. Euroopan sosiaalirahasto](#)).
- Parlamentin ja neuvoston hyväksymässä työllisyyttä ja sosiaalista innovointia koskevassa Euroopan unionin ohjelmassa (EaSI) yhdistyy kolme ohjelmaa: Progress (työllisyyttä ja sosiaalista yhteisvastuuta koskeva ohjelma), EURES (Euroopan työnvälitysverkosto) sekä mikrorahoitus ja sosiaalinen yrittäjyys.
- **Euroopan globalisaatorahastosta** (EGR) tuetaan maailmankaupan rakennemuutosten johdosta työpaikkansa menettäneitä.

Toukokuussa 2018 komissio esitti ehdotuksen asetukseksi, joka koskee Euroopan sosiaalirahasto Plus -välineen (ESR+) perustamista ja sen vuosien 2021–2027 määrärahoja. ESR+-väline kattaa useita rahastoja ja ohjelmia, esimerkiksi ESR:n, nuorisotyöllisyysaloitteen ja EaSI-ohjelman. ESR+ ja EGR täydentävät toisiaan, sillä ESR+-välineestä tuetaan ennaltaehkäiseviä ja ennakoivia toimenpiteitä, kun taas EGR säilyy monivuotisen rahoituskehiksen ulkopuolisena reaktiivisena hätäapurahastona.

Komissio esitti toukokuussa 2020 kattavaa Euroopan elpymissuunnitelmaa koskevan ehdotuksen, jossa muutettiin ESR+-välinettä koskevaa alkuperäistä ehdotusta. Uuden suunnitelman avulla pyritään korjaamaan covid-19-pandemian aiheuttamia taloudellisia ja sosiaalisia vahinkoja erityisesti työpaikkojen luomisen ja suojelun avulla ([2.3.2. Euroopan sosiaalirahasto](#)).

Komissio on myös käynnistänyt koronaviruksen vaikutusten lieventämistä koskevan investointialoitteen (CRII), jonka avulla autetaan jäsenvaltioita rahoittamaan covid-19-kriisin torjuntaa. Varoja osoitetaan terveydenhuoltojärjestelmille, pienille ja keskisuurille yrityksille, työmarkkinoille ja muille erityisen haavoittuville EU:n jäsenvaltioiden talouden aloille.

Komissio on lisäksi laskenut liikkeelle sosiaalivaikuttaisia SURE-joukkolainoja SURE-välineen rahoittamiseksi.



EUROOPAN PARLAMENTIN ROOLI

Parlamentin rooli tällä alalla on vahvistunut vähitellen. Amsterdamin sopimuksen voimaantulon jälkeen neuvoston on pitänyt kuulla parlamenttia ennen kuin se hyväksyy **työllisyyden suuntaviivat**. Myös avoin koordinoitimenetelmä on vahvistanut parlamenttien roolia. Tämä koskee Euroopan parlamentin lisäksi kansallisia parlamentteja, joiden olisi voitava osallistua kansallisten tavoitteiden asettamiseen ja saavuttamiseen.

Parlamentti on tukenut voimakkaasti Eurooppa 2020 -strategiaa. Useat aloitteet nuorisotyöttömyyden torjumiseksi perustuvat parlamentin ehdottamiin konkreettisiin käytännön toimiin. Näihin kuuluvat EU:n nuorisotakuu ja harjoittelua koskevat vähimmäisvaatimukset. Parlamentti on vuodesta 2010 kannattanut voimakkaasti nuorisotakuuta ja seuraa sen täytäntöönpanoa. Se vaati 17. heinäkuuta 2014 antamassaan päätöslauselmassa EU:n lainsäädäntökehystä, jolla otetaan käyttöön nuorisotakuun toteuttamista koskevat vähimmäisvaatimukset, jotka koskevat muun muassa oppisopimuskoulutuksen laatua ja kattavat 25–30-vuotiaat nuoret. Parlamentti hyväksyi vuonna 2018 seuraavaa unionin pitkän aikavälin talousarviota koskevan päätöslauselman, jossa kehoitettiin lisäämään nuorisotyöllisyysaloitteen täytäntöönpanoon osoitettavaa rahoitusta. Parlamentti myös tuki 29. lokakuuta 2015 antamassaan päätöslauselmassa lähestymistapaa, jota noudatetaan pitkäaikaistyöttömyydestä annetussa suosituksessa. Osaamisen kehittämiseen liittyvä parlamentin määrätietoinen työ näkyy komission kesäkuussa 2016 julkistamassa uudessa osaamisohjelmassa Euroopalle.

Parlamentti korosti **13. maaliskuuta 2019 antamassaan päätöslauselmassa eurooppalaisesta ohjausjaksosta**, että EU:n sosiaaliset tavoitteet ja sitoumukset ovat yhtä tärkeitä kuin sen taloudelliset tavoitteet.

Parlamentti on pyrkinyt covid-19-pandemian alusta lähtien lieventämään kriisin kielteisiä vaikutuksia erityisesti työmarkkinoilla. EU:n työllisyyspolitiikan suuntaviivoista 10. heinäkuuta 2020 antamassaan päätöslauselmassa parlamentti kehotti toteuttamaan radikaaleja toimia pandemian aiheuttamien häiriöiden lieventämiseksi. Se kehotti erityisesti tarkistamaan tulevia suuntaviivoja tilanteen vuoksi ja korosti tarvetta asettaa etusijalle nuorisotyöttömyyden torjunta vahvistamalla nuorisotakuuta.

[Regina Konle-Seidl / Zahra Boudalaoui-Buresi](#)
12/2020

