



**Bryssel, 23. toukokuuta 2023  
(OR. en)**

**9481/23**

**SOC 323  
EMPL 209  
ECOFIN 443**

## **ILMOITUS**

|                |                                                                                                                                                              |
|----------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Lähettiläjä:   | Työllisyyskomitea ja sosiaalisen suojelun komitea                                                                                                            |
| Vastaanottaja: | Pysyvien edustajien komitea / Neuvosto                                                                                                                       |
| Asia:          | Sosiaalisen lähentymisen kehityksen sisällyttäminen eurooppalaiseen ohjausjaksoon<br>– Työllisyyskomitean ja sosiaalisen suojelun komitean keskeiset viestit |

Valtuuskunnille toimitetaan liitteenä työllisyyskomitean (EMCO) ja sosiaalisen suojelun komitean (SPC) keskeiset viestit, jotka koskevat sosiaalisen lähentymisen kehystä ja perustuvat näiden komiteoiden yhteisen työryhmän (EMCO-SPC) raporttiin.

Keskeiset viestit hyväksyttiin valmistelevien komiteoiden yhteisessä kokouksessa 12. toukokuuta 2023 niiden työjärjestyksen mukaisesti neuvoston (työllisyys, sosiaalipolitiikka, terveys ja kuluttaja-asiat – TSTK) 12. kesäkuuta pidettävää 2023 istuntoa silmällä pitäen.

Koko raportti on asiakirjassa 9481/23 ADD 1.



## Sosiaalisen lähentymisen kehyksen sisällyttäminen eurooppalaiseen ohjausjaksoon

*Työllisyyskomitean ja sosiaalisen suojelun komitean keskeiset viestit*

### **Johdanto**

1. **Kuten EU:n johtajien 8. toukokuuta 2021 antamassa Porton julistuksessa vahvistetaan, ylöspäin tapahtuva sosiaalinen lähentyminen on unionin perustavanlaatuinen tavoite, joka sisältyy Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilariin.** Vuosia 2019–2024 koskevan EU:n strategisen ohjelman mukaan pilarin täytäntöönpanon olisi oltava keskeinen prioriteetti sekä EU:n että jäsenvaltioiden tasolla ottaen asianmukaisesti huomioon niiden toimivallat sekä toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteet. Tässä yhteydessä eurooppalaisella ohjausjaksolla – Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen mukaisena talous-, finanssi-, työllisyys- ja sosiaalipolitiikan koordinoinnin ja valvonnan EU-kehystenä – on keskeinen rooli tuettaessa pilarin täytäntöönpanoa jäsenvaltioissa.

2. **Työllisyyskomitea (EMCO) ja sosiaalisen suojelun komitea (SPC) tarkastelivat, miten eurooppalaisen ohjausjakson sosiaalista ulottuvuutta voitaisiin vahvistaa puheenjohtajavaltioilta (Ranska, Tšekki ja Ruotsi) saatujen toimeksiantojen mukaisesti** ja ottaen huomioon TSTK-neuvoston kokouksessa lokakuussa 2021 esitetty Belgian ja Espanjan aloite ”sosiaalista epätasapainoa koskevan menettelyn” käyttöön ottamisesta. EMCO-SPC-työryhmän 16. toukokuuta 2022<sup>1</sup> antamassa lausunnossa painotetaan, että aloitteen keskeisiä näkökohtia on työstettävä lisää käsitteellisesti ja analyttisesti, ja todetaan, että jäsenvaltiot olivat erimielisiä aloitteen mahdollisesta lisäarvosta. Näillä keskeisillä viesteillä pyritään tiedottamaan neuvostolle syvemmästä tarkastelusta, joka tehtiin lokakuun 2022 ja toukokuun 2023 välisenä aikana tarkoituksena pohtia eri keinoja vahvistaa eurooppalaisen ohjausjakson sosiaalista ulottuvuutta. Tarkastelun yhteydessä otettiin huomioon lausunnossa jo aiemmin ilmaistut näkemykset. Koko raportti on liitteessä.
3. **Syyskuussa 2022 EMCO ja SPC sopivat, että perustetaan yhteinen työryhmä erityisesti tarkastelemaan syvemmin kysymyksiä, jotka oli esitetty niiden lausunnossa kesäkuun 2022 TSTK-neuvostolle.** Työryhmä muodostettiin 21 jäsenvaltion ja komission edustajista.<sup>2</sup> Lokakuun 2022 ja maaliskuun 2023 välisenä aikana työryhmä kävi lisää menettelyihin liittyviä keskusteluja ja toteutti pilottihankkeen uuden kehyksen rakenteesta ja toiminnasta. Pilottivaiheen keskustelujen tukena oli kannanottoja yleisestä rakenteesta ja simulaatioasiakirjoja, jotka olivat komission yksiköiden laatimia<sup>3</sup>, sekä sihteeristön muistioita. Tarkoituksena oli keskustella kuvitteellisista mutta todenmukaisista esimerkeistä osallistuvien jäsenvaltioiden näkemysten määrittämiseksi.

---

<sup>1</sup> Asiak. 9222/22.

<sup>2</sup> Osallistuminen työryhmään oli vapaaehtoista. Seuraavat jäsenvaltiot hakivat jäseniksi työryhmään: BE, CZ, DE, EE, EL, ES, FI, FR, HR, HU, IE, IT, LU, LT, LV, MT, NL, PL, PT, SI ja SK.

<sup>3</sup> Komission yksiköiden pilottihankkeen tukemiseksi laatimat asiakirjat sisälsivät esimerkkejä sosiaalisen lähentymisen kehyksen täytäntöönpanosta kussakin eri vaiheessa. Esimerkit koskivat *yhteisen työllisyysraportin* uutta jaksoa, *sosiaalisen lähentymisen raporttia*, *maakohtaisen suosituksen* simuloitua säädöstä, jonka johdanto-osaan sisältyi maininta uudesta kehyksestä, sekä simuloituja *neuvoston päätelmiä sosiaalisesta lähentymisestä unionissa*.

Työryhmän laatiman raportin tarkastelun ja niiden indikaattorityöryhmissä käytyjen keskustelujen jälkeen EMCO ja SPC vahvistivat seuraavassa esitetyt päätelmät tunnustaen samalla sen, että jäsenvaltioiden tuessa oli vaihtelua.

#### **Mahdollisen sosiaalisen lähentymisen kehyksen määritelmä ja soveltamisala**

4. **Sosiaalisen lähentymisen kehyksen käyttöönotto voi erityisesti tarjota tilaisuuden jäsennetymän ja syvemmän analyysin tekemiseen työllisyys- ja sosiaalipolitiikan kehityssuuntauksista jäsenvaltioiden ja unionin tasolla vuotuisen ohjausjakson aikana.** Tässä yhteydessä perustana olisi käytettävä menetelmää, jota sovelletaan sosiaali-indikaattoreiden tulostaulun pääindikaattoreihin yhteisessä työllisyysraportissa. Tällainen kehys tarjoaisi lisäarvoa analysoitaessa kokonaisriskejä ja haasteita ylöspäin tapahtuvan sosiaalisen lähentymisen alalla unionissa ja tekisi ne näkyvämmiksi. Kehyksestä ei saisi tulla liiallinen hallinnollinen lisätaakka. Sen avulla voisi olla mahdollista nykyaikaistaa lisää komiteoiden seurantavälineitä.

#### **Mahdollinen sisällyttäminen eurooppalaiseen ohjausjaksoon**

5. **Edellä mainitun tavoitteen mukaisesti ja vaikuttamatta poliittiseen yhteisymmärrykseen sosiaalisen lähentymisen kehyksen käyttöönotosta komissio toteuttaisi tässä yhteydessä kaksivaiheisen analyysin.** Aluksi komissio arvioisi vuotuisessa ehdotuksessaan yhteiseksi työllisyysraportiksi kokonaisriskejä ylöspäin tapahtuvan sosiaalisen lähentymisen alalla kaikissa jäsenvaltioissa. Se perustaisi tämän arvioinnin sosiaali-indikaattoreiden tulostaulun pääindikaattoreista saatujen tulosten tulkintaan. Komissio myös yksilöisi syvempää tarkastelua kaipaavat jäsenvaltiot. Tämän jälkeen komission yksiköt julkaisisivat sosiaalisen lähentymisen raportteja niiden jäsenvaltioiden osalta, joissa on riskejä ylöspäin tapahtuvan sosiaalisen lähentymisen alalla. Raportit sisältäisivät syvemmän maakohtaisen tarkastelun sen määrittämiseksi, onko unionissa tosiasiallisia *haasteita* ylöspäin tapahtuvan sosiaalisen lähentymisen alalla.

6. **Yhteistä työllisyysraporttia koskevan ehdotuksen kattamassa ensimmäisessä analyysivaiheessa olisi täydennettävä sosiaali-indikaattoreiden tulostauluun sovellettavaa menettelyä arviointiperusteilla<sup>4</sup>, joiden avulla voitaisiin tunnistaa kokonaisriskit** ylöspäin tapahtuvan sosiaalisen lähentymisen alalla syvempää analyysiä kaipaavien jäsenvaltioiden osalta. Näiden arviointiperusteiden avulla koottaisiin yhteen tulostaulun yksittäisistä pääindikaattoreista saadut tulokset ja tuettaisiin alustavaa arviointia mahdollisista kokonaisriskeistä ylöspäin tapahtuvan sosiaalisen lähentymisen alalla yksittäisissä jäsenvaltioissa. Vaikka yksinkertaisten arviointiperusteiden avulla voidaan taata laajempi ymmärtämys asiaan liittyvästä jäsenvaltioiden vuotuisesta yksilöimisestä, monet valtuuskuntien jäsenet totesivat kuitenkin, että on käytettävä pidempää aikaperspektiiviä, kun arvioidaan riskejä ylöspäin tapahtuvan sosiaalisen lähentymisen alalla. Tämä olisi otettava huomioon arviointiperusteiden valinnassa.
7. **Komission yksiköiden sosiaalisen lähentymisen raporttien kattama toinen analyysivaihe perustuisi laajaan määrälliseen ja laadulliseen näyttöön. Siinä otettaisiin asianmukaisesti huomioon kansallisen tason politiikkatoimet, joilla poistetaan tunnistetut riskit ylöspäin tapahtuvan sosiaalisen lähentymisen alalla.** Komissio käyttäisi tässä yhteydessä sosiaali-indikaattoreiden tulostaulun tulosten lisäksi kaikkia seurantavälineitä ja analyysikehyksiä, joista on sovittu ohjausjaksossa, sekä tapauksen mukaan myös laadullisia tietoja ja kansallisia lähteitä. Tämä kattaisi muun muassa analyysit indikaattoreiden absoluuttisista kehityssuunnista keskipitkällä aikavälillä, edistyksen työllisyyttä, osaamista ja köyhyyden vähentämistä koskevissa vuoteen 2030 ulottuvissa kansallisissa tavoitteissa sekä datan muista asiaankuuluvista EU-indikaattoreista (mukaan lukien sosiaali-indikaattoreiden tulostaulun toissijaiset indikaattorit, joita komissio on ehdottanut Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilaria koskevassa toimintasuunnitelmassa). Laajemman ohjausjaksokehyksen yhteydessä toteutettujen muiden maakohtaisten analyysien mukaisesti on tärkeää varmistaa kahdenväliset neuvottelut jäsenvaltioiden kanssa niiden sosiaalisen lähentymisen raporteista ennen näiden raporttien julkaisemista sekä täydentävyys niiden maaraporttien kanssa, jotka julkaistaan myöhemmin ohjausjakson aikana.

<sup>4</sup> Työryhmässä käsiteltyjen laajojen simulaatioiden perusteella valtuuskuntien jäsenet ovat taipuvaisia kannattamaan syvempää tarkastelua kaipaavien jäsenvaltioiden vuotuista yksilöimistä ennalta asetettujen kynnyksiarvojen mukaisesti. Perustana olisi käytettävä i) niiden sosiaali-indikaattoreiden tulostaulun pääindikaattoreiden lukumäärää, joiden yhteydessä maa luokitellaan tiettyä vuonna ”kriittiseksi” tai ”seurattavaksi”, ja ii) niiden indikaattoreiden lukumäärää, jotka osoittavat kaksi peräkkäistä huonontumista niiden luokittelussa yhteisessä työllisyysraportissa.

8. **Sosiaalisen lähentymisen raportteja voitaisiin käyttää pohjana EMCO:n ja SPC:n vuotuisille monenvälisille valvontatoimille, jotta neuvostolle voidaan tiedottaa haasteista ylöspäin tapahtuvan sosiaalisen lähentymisen alalla.** Jos sosiaalisen lähentymisen kehys nivottaisiin yhteen monenvälisten valvontatoimien kanssa, voitaisiin edistää keskinäistä ymmärtämystä haasteista ylöspäin tapahtuvan sosiaalisen lähentymisen alalla sekä asiaan liittyvistä toimenpiteistä. Samalla otettaisiin huomioon syvempi maakohtainen perspektiivi. Työryhmässä käsiteltyjen simulaatioiden mukaan monet valtuuskuntien jäsenet ovat samaa mieltä siitä, että tällainen yhteen nivominen voisi myös tarjota tilaisuuden yksinkertaistaa ja vakauttaa komiteoiden valvontatyöhön liittyvää lähestymistapaa lisäämättä hallinnollista taakkaa merkittävästi.<sup>5</sup>
9. **Monenvälisten valvontatoimien tulosten perusteella useimmat valtuuskuntien jäsenet antavat tukensa uusille neuvoston päätelmille sosiaalisesta lähentymisestä unionissa. Nämä päätelmät on määrä hyväksyä TSTK-neuvoston kesäkuun kokouksessa joka vuosi.** Kesäkuussa 2022 esitetyssä lausunnossa on jo painotettu, että komiteat suhtautuvat myönteisesti ”*tavoitteeseen säilyttää eurooppalaisen ohjausjakson työllisyys-, sosiaali-, talous- ja finanssipoliittisten ulottuvuuksien tasapainoinen edustus vahvistamalla TSTK-neuvoston roolia sen hallinnoinnissa*”. Uusia neuvoston päätelmiä puoltavat valtuuskuntien jäsenet korostivat, että tunnustamalla sosiaalisen lähentymisen kehysten tulokset tällaisilla päätelmillä voitaisiin lisätä sosiaalisen ulottuvuuden poliittista näkyvyyttä eurooppalaisessa ohjausjaksossa ja parantaa osaltaan työllisyys- ja sosiaalipoliittisia tuloksia jäsenvaltioiden ja EU:n tasolla. Muutamat valtuuskuntien jäsenet ilmaisivat uudelleen huolensa asiakirjamäärästä, joka on valmisteltava neuvostoa varten eurooppalaisen ohjausjakson yhteydessä. He kannattivat yksinkertaistettua lähestymistapaa korostaen, että kullakin asiakirjalla olisi oltava selkeä tarkoitus.

---

<sup>5</sup> Vuosina 2020–2023 EMCO ja SPC mukauttivat monenväliseen valvontaan liittyvää lähestymistapaansa joka vuosi ottaakseen huomioon rakennemuutokset eurooppalaisessa ohjausjaksossa. Jos sosiaalisen lähentymisen kehys nivottaisiin yhteen monenvälisten valvontatoimien kanssa, kaikkia haasteita niissä jäsenvaltioissa, joita analysoidaan sosiaalisen lähentymisen raportissa, voitaisiin käsitellä yhdessä ainoassa kokouksessa. Viime vuosina noudatettuihin lähestymistapoihin verrattuna tämä lähestymistapa voisi vähentää maakohtaisten tarkastelujen määrää.

10. **Sosiaalisen lähentymisen kehysten haasteiden tunnistaminen ei saisi automaattisesti eikä suoraan johtaa ehdotuksiin maakohtaisiksi suosituksiksi.** Jos maakohtaisia suosituksia koskevissa säädöksissä viitataan ylöspäin tapahtuvaan sosiaaliseen lähentymiseen unionissa, niihin olisi sisällyttävä asianmukaiset viittaukset uuteen kehykseen, joka toimii pohjana analyyseille.

Edellä mainittujen tulosten valossa ja liitteessä olevan raportin tarkastelun jälkeen komiteat saattoivat arviointinsa siitä, miten eurooppalaisen ohjausjakson sosiaalista ulottuvuutta voitaisiin vahvistaa ottamalla mahdollisesti käyttöön sosiaalisen lähentymisen kehys, päätökseen 12. toukokuuta 2023 seuraavasti:

11. **EMCO ja SPC suhtautuvat myönteisesti komission yksiköiden ehdottamaan positiiviseen narratiiviin ”sosiaalisen lähentymisen kehyksestä” (”sosiaalista epätasapainoa koskevan menettelyn” sijaan).** Tavoitteena on parantaa riskien ja haasteiden tunnistamista ja arvioimista ylöspäin tapahtuvan sosiaalisen lähentymisen alalla unionissa. Jäsenvaltioiden kannoissa otetaan yleensä ottaen pitkälle huomioon laaja konsensus perustana olevasta käsitteestä, joka on ylöspäin tapahtuva sosiaalinen lähentyminen, kehysten rakenne ohjausjakson yhteydessä sekä tekniset ominaispiirteet, joita voitaisiin käyttää syvempää tarkastelua kaipaavien jäsenvaltioiden yksilöimisen tukena. Tässä yhteydessä useimmat jäsenvaltiot pitäisivät tervetulleena komission toteuttamaa kahden analyysivaiheen lähestymistapaa. Siinä tuloksista keskustellaan komiteoiden monenvälisten valvontatoimien puitteissa, jotta neuvostolle voidaan tiedottaa sosiaalisen lähentymisen tilasta unionissa. Tulokset otetaan myös huomioon ehdotuksissa maakohtaisiksi suosituksiksi.

12. **Sosiaalisen lähentymisen kehyksen käyttöönoton lisäarvoa on tarkasteltu yksityiskohtaisesti, ja se on saanut taakseen jäsenvaltioiden tuen vaihtelevasti.** Komission yksiköt ja useimmat jäsenvaltiot panivat merkille hyödyt, jotka saadaan jäsennellymmästä kehyksestä työllisyys- ja sosiaalipolitiikan kehityssuuntausten seurannan alalla, sekä mahdollisuuden suunnata TSTK-komiteoiden vuosittaiset monenväliset valvontatoimet entistä vahvemmin haasteisiin sosiaalisen lähentymisen alalla ja pohtia teknisiä tarkennuksia analyysieihin, jotka tehdään käyttäen sosiaali-indikaattoreiden tulostaulua ja siihen sovellettavaa menetelmää yhteisen työllisyysraportin mukaisesti. Useimmat jäsenvaltiot korostivat myös hyötyjä, jotka liittyvät työllisyys- ja sosiaalipoliittisten haasteiden näkyvyyden paranemiseen sekä kattavamman ymmärtämyksen saamiseen sosiaalisen lähentymisen tilasta unionissa.
13. **Joidenkin jäsenvaltioiden osalta ei kuitenkaan ole edelleenkaan selvää, voitaisiinko sosiaalisen lähentymisen kehyksellä parantaa haasteiden määrittämistä olennaisesti, kun otetaan huomioon potentiaalinen hallinnollisen taakan riski.** Tässä yhteydessä painotettiin, että uudistetut toimet – parhaillaan tarkistettavana olevien – komitean seurantavälineiden nykyaikaistamiseksi ovat avainprioriteetti, erityisesti jos sosiaalisen lähentymisen kehyksen luomisesta päästään yhteisymmärrykseen. Jotkin jäsenvaltiot viittasivat myös siihen, että vaikka TSTK-komiteoiden monenvälinen valvontatyö hyötyisikin sen nivomisesta yhteen kehyksen kanssa, saattaa olla tarpeen parantaa sen koordinoinnin laajuutta, joka vaaditaan kansallisella tasolla, jotta voidaan keskustella kattavasti haasteista ylöspäin tapahtuvan sosiaalisen lähentymisen alalla, ja sitä on testattava käytännössä.

14. **Sosiaalisen lähentymisen kehysten mahdollisen käyttöönoton on tarkoitus olla linjassa eurooppalaisen ohjausjakson yhdenntyn lähestymistavan kanssa, kuten komission ehdotuksissa EU:n talouden ohjausjärjestelmän uudistamiseksi esitetään.** Komission huhtikuussa 2023 esittämät lainsäädäntöehdotukset tarjoavat uuden perustan tuleville valvontatoimille. Niillä otetaan käyttöön kansallisia keskipitkän aikavälin finanssi- ja rakennepoliittisia suunnitelmia, joissa yhdistetään finanssi-, uudistus- ja investointipolitiikka sekä vuotuiset kertomukset edistymisen seuraamiseksi. Ne eivät sisällä muutoksia vuotuisen eurooppalaisen ohjausjakson pääpiirteisiin. Sosiaalisen lähentymisen kehyksellä ei ole tarkoitus puuttua makrotalouden epätasapainoa koskevaan menettelyyn, eikä sillä millään lailla muuteta menettelyä eikä indikaattoreita, joita kyseisessä prosessissa käytetään. Mahdollinen uusi sosiaalisen lähentymisen kehys olisi johdonmukainen sen yhdenntyn lähestymistavan kanssa, jota sovelletaan politiikan valvontaan ohjausjaksossa, ja osaltaan vahvistaisi ja tehostaisi poliittista koordinoitua. Sillä vastattaisiin tavoitteisiin, jotka ovat Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarin täytäntöönpano ja eurooppalaisen ohjausjakson yhdenntyn luonteen varmistaminen, kuten komission 26. huhtikuuta 2023 antamissa talouden ohjausjärjestelmää koskevissa ehdotuksissa esitetään. Lisäksi erityisesti komission syvemmillä analyyseillä maakohtaisista haasteista työmarkkinoilla, osaamisen alalla ja sosiaalipolitiikan alalla sekä TSTK-neuvoston ja sen neuvoa-antavien komiteoiden lujitetuilla monenvälisillä valvontatoimilla uuden sosiaalisen lähentymisen kehysten puitteissa voitaisiin tarvittaessa osaltaan vahvistaa analyysipohjaa komission pohdinnoille mahdollisista ehdotuksista maakohtaisiksi suosituksiksi ja jäsenvaltioiden toimintapolitiikan suunnittelua yhdenntymän ohjausjakson yhteydessä.