

KV Kröger Tarja, Bruun Anna

27.09.2007

*Eduskunta
Suuri valiokunta*

Viite

Asia

EU; Komission tiedonanto "Kohti yhteisiä joustoturvaperiaatteita: Enemmän ja parempia työpaikkoja joustavuuden ja turvan kautta"

U/E-tunnus:

**EUTORI-numero:
EU/2007/1213**

Ohessa lähetetään perustuslain 97§:n mukaisesti perusmuistio komission tiedonannosta "Päämääränä yhteiset joustoturvaperiaatteet: Uusia ja parempia työpaikkoja jouston ja turvan avulla" (KOM (2007) 359 lopullinen) 10255/2007

Ministerineuvosto käsittelee aihetta kokouksessaan 5.12.2007 työllisyyskomitean ja sosiaalisen suojelun komitean lausuntojen pohjalta ja hyväksyy aiheesta päätelmät. Tarkoituksena on, että Eurooppa-neuvosto voisi hyväksyä neuvoston päätelmien pohjalta yhteiset periaatteet joustoturvasta vuoden 2007 loppuun mennessä.

Työministeri

Tarja Cronberg

Lainsäädäntöjohtaja

Tarja Kröger

LIITTEET Perusmuistio TM2007-00090, KOM (2007) 359 lopullinen suomeksi ja ruotsiksi

Asiasanat	joustoturva, työllisyys, työllisyys- sosiaalipolitiikka- terveys- ja kuluttaja-asiat -neuvosto, sosiaaliturva, elinikäinen oppiminen, työoikeus
Hoitaa	KTM, OPM, STM, TM
Tiedoksi	EUE, MMM, OM, SM, TK, UM, VM, VNEUS, YM

KV Bruun Anna, Kröger Tarja

27.09.2007

Asia

Komission tiedonanto ”Kohti yhteisiä joustoturvaperiaatteita: Enemmän ja parempia työpaikkoja joustavuuden ja turvan kautta.”

Kokous

Liitteet

Viite

EUTORI/Eurodoc nro: EU/2007/1213

U-tunnus / E-tunnus:

Käsittelyn tarkoitus ja käsittelyvaihe:

Maaliskuun 2006 Eurooppa-neuvosto pyysi komissiota, jäsenmaita ja työmarkkinaosapuolia laatimaan yhteiset joustoturvaperiaatteet, jotka voisivat toimia hyödyllisenä vertailukohtana pyrittäessä kohti avoimempia ja paremmin tarpeita vastaavia työmarkkinoita sekä tuottavampia työpaikkoja.

Komissio antoi joustoturvatieдонantonsa 27.6.2007. Työllisyys-, sosiaalipolitiikka-, terveys- ja kuluttaja-asiaiden neuvosto käsittelee aihetta kokouksessaan 5.12.2007 työllisyyskomitean ja sosiaalisen suojelun komitean lausuntojen pohjalta ja hyväksyy aiheesta päätelmät.

ECOFIN-neuvosto käsittelee joustoturvaan liittyviä taloudellisia näkökohtia, (kuten budjettivaikutukset ja työmarkkinat) talouspoliittisen komitean valmisteleman päätelmäluonnoksen perusteella. Päätelmissä esiintuvat näkökohdat ovat rinnakkaisia niille kannoille, joita tässä perusmuistiossa esitetään.

Tarkoituksena on, että Eurooppa-neuvosto voisi hyväksyä neuvostojen päätelmien pohjalta yhteiset periaatteet vuoden 2007 loppuun mennessä. Eurooppa-neuvoston hyväksymät yhteiset periaatteet vaikuttavat mahdollisesti Lissabonin strategian toimeenpanoon ja vuonna 2008 tapahtuvaan työllisyysuuntaviivojen tarkasteluun.

Asiakirjat:

10255/2007, SOC 241, ECOFIN 312

Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle sekä alueiden komitealle – Päämääränä yhteiset joustoturvaperiaatteet: Uusia ja parempia työpaikkoja jouston ja turvan avulla (COM(2007) 359)

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely:

Hyväksyttävät päätelmät otetaan mahdollisesti huomioon EU:n työllisyysuuntaviivojen tarkistuksessa vuonna 2008. Oikeusperusta työllisyyspolitiikkojen koordinoinnille on Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 128 artikla.

Käsittelijä(t):

Työministeriö

Tarja Kröger, lainsäädäntöjohtaja, 010 60 48932
 Anna Bruun, EU-koordinaattori, 010 60 48017
 Jussi Toppila, työmarkkinaneuvos, 010 60 48070
 Pasi Järvinen, lainsäädäntöneuvos, 010 60 48 067
 Varpu Weijola, neuvotteleva virkamies, 010 60 48029

Sosiaali- ja terveysministeriö

Carin Lindqvist-Virtanen, apulaisosastopäällikkö, 160 73870
 Pertti Siiki, hallitusneuvos, 160 72464
 Antti Närhinen, ylitarkastaja, 160 73 175

Valtiovarainministeriö

Marja Tuovinen, neuvotteleva virkamies, 160 33197

Suomen kanta/ohje:

Väestön ikääntyminen, työvoimavarojen niukentuminen ja talouden globalisaation syveneminen vaikuttavat suuresti Suomen talouden kehitykseen, työmarkkinoihin ja työelämään. Siksi myös työmarkkinoita koskevaa politiikkaa ja pelisääntöjä on uudistettava. Uudistukset on tehtävä koordinoitusti ja tasapainoisesti, ottamalla huomioon työnantajien ja työntekijöiden jousto- ja turvatarpeet. Uudistusten on tuettava julkisen talouden kestävyyttä. Toimenpiteiden tulee olla kustannustehokkaita sekä työn tekoa ja työllistymistä kannustavia.

Hallitus toteaa ohjelmassaan, että ”työntekijöiden korkea osaaminen, luovuuteen kannustava ilmapiiri, työhyvinvointi ja toimivat työmarkkinat ovat tärkeitä kansallisia menestystekijöitä. Työelämää kehitetään yhteistyössä työmarkkinajärjestöjen kanssa siten, että joustavuus ja turvallisuus muodostavat tasapainoisen kokonaisuuden.”

Suomi tukee pääosin komission ehdotusta joustoturvaperiaatteiksi. Suomen lähtökohtana kuitenkin on, että jokainen maa luo oman kansallisen joustoturvamallinsa olosuhteittensa ja toimintatapojensa pohjalta. Joustoturvan rakentaminen ja sen eri osatekijöitten toisiinsa suhteuttaminen tapahtuu parhaiten kansallisella tasolla osana kyseisen maan työllisyys-, sosiaali- ja talouspolitiikkaa. Yhteiset EU-tason periaatteet voivat kannustaa myönteisellä tavalla jäsenmaita tässä kehittämistyössä. Jäsenmaiden kokemusten vaihto malleistaan ja toimenpiteistään on tärkeää, kuitenkin yksittäisten toimenpiteiden tai mallien siirtäminen ja kopioiminen maasta toiseen sellaisenaan ei ole mahdollista, koska näin tehtäessä ei oteta huomioon maakohtaisia eroja järjestelmissä, toimintatavoissa ja talouden rakenteissa. Suomen lähtökohdista työmarkkinaosapuolten osallistuminen ja sitoutuminen kehittämisprosessiin on olennaista, johtuen mm. työehtosopimusjärjestelmästämmme.

Työn tuottavuuden kasvu on Suomessa eurooppalaisittain hyvä. Hyvän suunnan ylläpito edellyttää työmarkkinoiden ja työelämän laadun kehittämistä. Siksi Suomen näkökulmasta sisäiseen joustoturvaan, eli mm. työelämän laadun ja työntekijöiden osaamisen kehittämiseen liittyvät kysymykset rinnan ulkoisen työmarkkinoiden toimivuuteen liittyvän joustoturvan kanssa ovat tärkeitä ja Suomi pitää hyvänä, että asia on kirjattu myös komission ehdotukseen joustoturvaperiaatteista. Työntekijöiden turvallisuuden, terveyden ja hyvinvoinnin merkitys on olennainen parempien työpaikkojen, työllisyysasteen, työssä jaksamisen ja työn tuottavuuden lisäämisessä sekä työurien pidentämisessä. Erityisesti huomiota tulee tässä suhteessa kiinnittää henkiseen työsuojeluun sekä työn tekemisen muutosten vaikutuksiin työntekijöiden terveyteen ja turvallisuuteen.

Komission ehdotukseen joustoturvaperiaatteiksi sisältyy kohta, jossa korostetaan, että juopaa työmarkkinoiden sisäpiiriläisten ja ulkopuolisten välillä tulee pienentää. Suomen kansallinen lähtökohta on, että työmarkkinoiden segmentaatiota olisi lievitettävä lähentämällä epätyyppillisiä työsuhteita toistaiseksi voimassa oleviin työsuhteisiin. Suomen näkökulmasta työmarkkinoiden kaipaamaa joustoa ei tule lisätä työntekijöiden turvattomuutta lisäämällä. Tästä määrätään myös EU:n määräaikatyötä ja osa-aikatyötä koskevissa direktiiveissä, joissa on lähtökohtana syrjimättömyyden periaate.

Suomi painottaa sukupuolten välisen tasa-arvon huomioon ottamista joustoturvaan liittyvässä keskustelussa ja panee tyytyväisenä merkille, että aihe on kirjattu myös komission periaatteisiin. Joustoturvan kehittämisen eräänä haasteena on oltava työelämän ja työmarkkinoiden muuttaminen tasa-arvoisemmiksi. Kuten komission tiedonannossa todetaan, on yhtäläiset mahdollisuudet tarjottava myös muille ryhmille, kuten maahanmuuttajille, nuorille, vammaisille ja vanhemmille työntekijöille.

Joustoturvan täytäntöönpano edellyttää myös sosiaaliturvajärjestelmien nykyaikaistamista, siten että niiden avulla vastataan uusiin sosiaalisiin riskeihin ja kannustetaan onnistuneisiin siirtymiin. Sosiaaliturvan tulee tukea kaikkien kansalaisten aktiivista osallistumista työmarkkinoille tarjoamalla riittävät ja joustavat etuudet.

Joustoturvan täytäntöönpanossa tulee erityisesti kiinnittää huomiota toimenpidekokonaisuuksien kustannustehokkuuteen. Se edellyttää aikaisempaa parempaa analyysia sekä toimenpidekokonaisuuksien kaikista kustannuksista että niillä saavutetuista hyödyistä. Sosiaaliturvajärjestelmiä (ja verotusta) uudistettaessa keskeisimpänä tavoitteena on työnteon ja työllistymisen kannustavuus tukitoimien kaikissa vaiheissa. Tulonsiirto- ja palvelujärjestelmiä sekä aktiivista työvoimapolitiikkaa on kehitettävä kokonaisuutena, jotta välttyttäisiin rakentamasta uusia kannustin- ja työttömyysloukkuja. Tällä tavoin aktiivinen työmarkkinasuuntautunut toiminta painottuisi edunsaajien aktivointiin passiivikausien pidentymisen ja etuusriippuvuuden kasvun sijasta.

Elinikäisen oppimisen periaatteen käytännön toteutuksen kannalta on olennaista, että itsensä kehittämiseen kannustetaan työuran kaikissa vaiheissa sekä siirryttäessä työstä toiseen.

Pääasiallinen sisältö:

Tiedonanto perustuu keskeisten sidosryhmien laajaan kuulemiseen.

Tiedonannon mukaan Eurooppa tarvitsee uusia keinoja Lissabonin strategian tavoitteiden saavuttamiseksi. Tämä edellyttää toimintalinjoja, jotka kohdistuvat samanaikaisesti työmarkkinoiden joustavuuteen, työn organisointiin ja työmarkkinasuhteisiin sekä työllisyysturvaan ja sosiaaliturvaan.

Joustavuus merkitsee yritysten kannalta sitä, että ne voivat selviytyä muutostilanteista ja sopeuttaa työvoimaansa tarpeidensa mukaan. Työntekijöiden kannalta joustavuus tarkoittaa onnistuneita siirtymiä (transitioita) koulusta työhön, työpaikasta toiseen, työttömyydestä tai työmarkkinoiden ulkopuolella olosta työhön ja eläkkeelle sekä hyvää urakehitystä. Joustavuus merkitsee myös joustavuutta työn organisoinnissa ja mahdollisuutta laadukkaaseen työn ja perhe-elämän yhteensovittamiseen.

Turva merkitsee työntekijöiden kannalta sitä, että he kykenevät löytämään nopeasti uuden työpaikan eri elämäntilanteissa ja voivat olla varmoja riittävästä toimeentulosta työsuhteiden välillä. Työnantajien kannalta riittävä turva mahdollistaa työntekijöiden osaamisen kehittämisen ja siten tuottavan, innovatiivisen ja kilpailukykyisen työvoiman.

Tiedonannossa luetellaan **tärkeimmät joustoturvapolitiikan osatekijät**, jotka voivat tukea toisiaan ja parantaa työllisyyttä sekä työmarkkinoilla heikommassa asemassa olevien asemaa:

- 1) Joustavat ja luotettavat sopimusjärjestelyt. Komission mukaan tiukka työsuhteturvalainsäädäntö haittaa työttömien työntekijöiden työllistymistä, mikä koskee erityisesti haavoittuvia ryhmiä, kuten nuoria, naisia, ikääntyneitä työntekijöitä ja pitkäaikaistyöttömiä. Tämä johtaa työmarkkinoiden segmentoitumiseen, johon joustoturvalla pyritään puuttumaan. Komissio tosin myöntää työsuhteturvan myös kannustavan yrityksiä kehittämään työvoimaansa sekä edistävän työntekijöiden sitoutumista ja tuottavuutta.
- 2) Kattavat elinikäisen oppimisen strategiat, jotka edistävät innovaatioita sekä työntekijöiden ja yritysten pärjäämistä muutostilanteissa. Korkealaatuinen peruskoulutus on olennaisessa asemassa. Koulutusta on tarjottava myös niille, joilla oppimisen tarve on suurin, kuten alhaisen ammattitaidon omaaville, määräraikaisille, itsenäisille ammatinharjoittajille ja ikääntyville.
- 3) Aktiivinen työvoimapolitiikka, joka auttaa ihmisiä selviytymään muutostilanteissa ja nopeuttaa työllistymistä.
- 4) Nykyaikaiset sosiaaliturvajärjestelmät, joilla tarjotaan riittävä toimeentulo työttömyyskausien aikana. Komission mukaan liiallinen sosiaaliturva voi kuitenkin vähentää työttömien halukkuutta vastaanottaa työtä ja siksi työn vastaanottamisen on oltava aina kannattavaa.

Toimivia joustoturvastrategioita esiintyy komission mukaan useimmiten maissa, joissa **työmarkkinaosapuolten** sekä viranomaisten välillä on luottamusta. Työmarkkinaosapuolten rooli on olennainen joustoturvastrategioiden toteuttamisessa. Komission mukaan joustoturva tarjoaa puitteet prosessille, jossa vahvistetaan kansalliset tavoitteet mukautumiselle ja muutoksille työllisyyden, tuottavuuden, jouston ja turvan alalla.

Komissio ehdottaa joustoturvaa koskevien **yhteisten periaatteiden** vahvistamista kilpailukyvyn, työllisyyden ja työtyytyväisyyden edistämiseksi. Nämä ehdotukset ovat lähtökohta, joista **jäsenvaltioiden olisi sovittava joulukuun 2007 neuvostossa**. Periaatteet ovat:

- 1) Joustoturvaan kuuluvat joustavat ja luotettavat sopimusjärjestelyt, kattavat elinikäisen oppimisen strategiat, vaikuttava aktiivinen työvoimapolitiikka ja modernit sosiaaliturvajärjestelmät. Sen tavoitteena on tukea Lissabonin kasvu- ja työllisyysstrategian täytäntöönpanoa, luoda uusia ja parempia työpaikkoja, sekä vahvistaa Eurooppalaisia yhteiskuntamalleja.
- 2) Joustoturva edellyttää **tasapainoa** oikeuksien ja velvollisuuksien välillä niin työnantajien, työntekijöiden, työnhakijoiden kuin viranomaisten kannalta.
- 3) Joustoturvaa olisi mukautettava **jäsenvaltioiden erityisolosuhteiden**, työmarkkinoiden ja työmarkkinasuhteiden mukaisesti. Siinä ei ole kyse yhdestä ainoasta työmarkkinamallista tai toimintastrategiasta.
- 4) Joustoturvaa tulisi pienentää juopaa epätyypillisten, joissain tapauksissa epävarmojen sopimusjärjestelyjen mukaan työskentelevien ("**ulkopuoliset**") ja pysyvissä, kokoaikaisissa työsuhteissa työskentelevien ("**sisäpiiriläiset**") välillä.

- 5) Kehitetään sisäistä ja ulkoista joustoturvaa auttamalla työntekijöitä etenemään urallaan ja työmarkkinoilla. Joustoturvan tavoitteisiin kuuluvat myös **korkealaatuiset työpaikat**, joissa johto on ammattitaitoista, työ on organisoitu hyvin ja taitoja parannetaan jatkuvasti.
- 6) Joustoturvan olisi tuettava **sukupuolten välistä tasa-arvoa** edistämällä naisten ja miesten yhtäläisiä mahdollisuuksia päästä laadukkaisiin työpaikkoihin ja tarjoamalla mahdollisuuksia sovittaa yhteen työ- ja perhe-elämä sekä luomalla yhtäläiset mahdollisuudet maahanmuuttajille, nuorille, vammaisille ja vanhemmille työntekijöille.
- 7) Joustoturva edellyttää **luottamuksen ilmapiiriä** ja vuoropuhelua viranomaisten ja työmarkkinaosapuolten välillä siten, että kaikki ovat valmiita ottamaan vastuuta muutoksesta ja tuottamaan tasapainoisia **politiikkaohjelmia**.
- 8) Varmistetaan joustoturvapolitiikan kustannusten ja hyötyjen tasapuolinen jakautuminen ja osuus terveeseen ja rahoituksellisesti **kestävään finanssipolitiikkaan**.

Tiedonannossa esitetään myös neljä **tyypillistä toteutustapaa**, esimerkkinä jäsenmaille kun nämä laativat omat joustoturvastrategiansa kansallisten haasteidensa mukaisesti. Yksi malli ei selvästikään sovi kaikille – työmarkkinoiden tilanne vaihtelee suuresti eri puolilla unionia.

Joustoturvan **taloudelliset vaikutukset** riippuvat paljolti valitusta toteutumistavasta. Elinikäinen oppiminen, aktiivinen työvoimapolitiikka ja riittävä sosiaaliturva maksavat mutta näiden kustannukset tulisi komission mukaan suhteuttaa kasvaneen työllisyyden ja parantuneen kilpailukyvyn sekä sosiaalisen koheesion mukanaan tuomiin hyötyihin. Toimenpiteisiin voi myös saada tukea Euroopan sosiaalirahastosta, aluekehitysrahastosta ja globalisaatiorahastosta.

Joustoturvalla on tärkeä asema jäsenvaltioiden yksimielisesti hyväksymissä kasvun ja työllisyyden yhdennetyissä suuntaviivoissa, joiden pohjalta kasvuun ja työllisyyteen tähtäävä **Lissabonin strategia** pannaan täytäntöön niin Euroopan kuin jäsenvaltioiden tasolla. Joustoturvan onnistumisen edellytyksenä on kaikkien sidosryhmien osallistuminen. Komissio kannustaa jäsenvaltioita työskentelemään yhdessä työmarkkinaosapuolten kanssa, jotta niiden joustoturvaratkaisut sisällytettäisiin strategian mukaisiin kansallisiin uudistusohjelmiin.

Joustoturvatieonannon liiteosassa on esitetty neljä erilaista joustoturvan toteuttamistapaa erilaisissa olosuhteissa oleville valtioille. Toteutustavat liittyvät tapoihin, joilla puututaan erilaisista työsopimuksista aiheutuvaan työmarkkinoiden segmentoitumiseen (1), toimenpiteisiin, joilla kehitetään joustoturvaa yrityksen sisällä ja tarjotaan turvaa siirtymisissä (2), toimenpiteisiin, joilla poistetaan taitoihin ja mahdollisuuksiin liittyviä kuiluja työvoiman keskuudesta (3) ja toimenpiteisiin, joilla parannetaan etuuksia saavien henkilöiden ja harmaata työtä tekevien työntekijöiden mahdollisuuksia (4).

Kansallinen käsittely:

25 Sosiaalijaosto 10.9
 28 Työoikeusjaosto 17.9.
 29 Työllisyysjaosto 17.9.
 EU-asiain komitea 26.9.

Eduskuntakäsittely:

Käsittely Euroopan parlamentissa:

Työllisyyden ja sosiaaliasioiden valiokunta

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema:

Joustoturvatieonannossa esitettyjen toimenpiteiden piiriin kuuluva kansallinen lainsäädäntö jakautuu eri hallinnonaloille. Työlainsäädäntö ja työvoimapolitiittinen lainsäädäntö kuuluvat työministeriön, sosiaaliturva sosiaali- ja terveysministeriön sekä koulutusta ja elinikäistä oppimista koskeva lainsäädäntö työministeriön ja opetusministeriön hallinnonalalle.

Työelämän (työoikeudellisia) sääntelymekanismeja ovat pakottava lainsäädäntö, työehtosopimusosapuolten sopimisen mahdollistavat säännökset, työsopimuskumppanien väliset sopimukset sekä työelämää sääntelevät yhteistoimintamenettelyt ja muut menettelytapoja koskevat säännökset.

Työntekijöiden vähimmäistyöehdoista, työsuhteen päättämisestä, työntekijöiden yksityisyyden suojasta, yhdenvertaisuudesta ja työturvallisuudesta säädetään pakottavalla lainsäädännöllä. Niin ikään työaikaa ja vuosilomaa koskevat vähimmäisehdot ovat pakottavaa oikeutta. Pakottavalla lainsäädännöllä luodaan edellytykset yritysten tasapuoliselle kilpailulle ja toisaalta työntekijöiden yhdenvertaisuudelle ja vähimmäistyöehtojen noudattamiselle.

Joustoturvaa kannalta on olennaista, että lainsäädännössä annetaan työehtosopimusosapuolille mahdollisuuksia poiketa työehtosopimuksin muutoin pakottavasta lainsäädännöstä. Työehtosopimusjärjestelmä ja siihen liittyvä työrauhamekanismi ovat suomalaisen työelämän sääntelyn tukijalka. Työehtosopimuksilla säännellään työehtosopimukseen sidottujen vähimmäisehdot. Yleissitovaksi vahvistetut työehtosopimukset määrittävät myös järjestäytymättömien työnantajien palveluksessa olevien vähimmäistyöehdot.

Työelämän joustavuus edellyttää, että myös työpaikkakohtaiselle sopimistoiminnalle on osapuolten asema ja tarpeet huomioon ottaen sopivasti tilaa. Suomalainen työehtosopimusjärjestelmä mahdollistaa työehtosopimusjärjestelmän piirissä myös työpaikkatasoisen sopimisen. Joustoturvaperiaatteiden mukaisesti sopimusjärjestelmää kehitettäessä ja sopimisoikeuksien laajuutta arvioitaessa on otettava tasapainoisella tavalla huomioon toisaalta työntekijän suojan tarve ja toisaalta alakohtaiset (yrityskohtaiset) tarpeet.

Joustoturvatieonannossa painotetaan *työvoiman käyttötapoihin* liittyvää joustavuutta. Työsopimuslain mukaan toistaiseksi voimassa olevat sopimukset ovat ensisijaisia määräaikaisiin työsopimuksiin verrattuna. Työnantajan aloitteesta sopimus saadaan tehdä määräaikaisena ainoastaan, kun siihen on laissa tarkoitettu perusteltu syy. Jos sopimus tehdään määräaikaisena ilman laissa tarkoitettua perustetta, sopimussuhdetta pidetään toistaiseksi voimassa olevana.

Voimassa olevassa laissa asetetaan rajat määräaikaisten sopimusten käytölle, mutta ei estetä sitä, kun siihen on olemassa perustellut syyt. Työmarkkinoiden tulevaisuuden haaste on löytää tasapaino yritysten toimintaedellytysten ja toisaalta työvoiman käyttöehtojen kesken. Työmarkkinadynamiikan toimivuus edellyttää, että lainsäädännöllä varmistetaan toisaalta yritysten tasapuoliset kilpailuedellytykset mm. torjumalla epäterveen toiminnan muotoja sekä toisaalta turvataan työntekijöiden yhdenvertaisuus sekä vähimmäistyöehdot käytettävästä työsuhteen muodosta riippumatta.

Suomessa *irtisanomisen turva* koostuu yhteistoimintamenettelystä, työsopimuslaissa säädetyistä irtisanomisperusteista ja mahdollisten laittomien irtisanomisten korvauksista sekä työttömyysturvasta ja työhallinnon palveluista. Näihin liittyy myös muutosturva, johon sisältyy työhallinnon tehostetut toimenpiteet yhteistyössä työnantajan ja työntekijöiden kanssa ja korotettu työllistymisohjelmallisä. Työehtosopimuksissa on irtisanomissuojaa

koskevia määräyksiä muun muassa irtisanomisjärjestyksestä. Työsuhdeturvaa koskevaan kokonaisuuteen kuuluvat niin ikään purkuperusteita koskevat säännökset sekä määräaikaisten työsopimusten käyttöä koskevat säännökset. Irtisanomisiin ei Suomessa liity lakisääteistä erorahaa.

Suomen *työsuhdeturvajärjestelmään* sisältyy lisäksi irtisanomisten vaihtoehtona lomautusmahdollisuus irtisanomisaikaa lyhyempää lomautusilmoitusaikaa noudattaen tilanteissa, joissa työvoiman tarve vähenee tilapäisesti taloudellisista ja tuotannollisista syistä. Tämä tarjoaa yrityksille joustomahdollisuuksia nimenomaan markkinatilanteen äkillisissä muutoksissa.

Suomessa *irtisanomissuoja* on keskimäärin eurooppalaista keskitasoa. Se ei estä yrityksiä irtisanomasta taloudellisista ja tuotannollisista syistä eikä siten hidasta rakennemuutosta eli vähemmän tuottavien työpaikkojen korvautumista tuottavimmilla. Toisaalta nykytasoisella irtisanomissuojalla on keskeinen merkitys pyrittäessä turvaamaan työvoiman saatavuus ja työurien pidentäminen.

Sopimusjärjestelmän, työvoiman käyttötapojen ja työsuhdeturvan lisäksi keskeinen joustoturvaelementti on yritysten ja työntekijöiden tarpeet huomioon ottavat *työaikajärjestelyt*. Työaikaissa säädetään pakottavalla tavalla lähinnä vähimmäislepoajoista ja ylitöiden enimmäismääristä. Alakohtaisilla työehtosopimuksilla sovitaan laissa säädetyissä rajoissa muun muassa säännöllisestä työajasta, ylityöstä maksettavista korvauksista ja työajan sijoittelusta.

Työelämän joustavuuden ja turvan tasapaino voi toteutua silloin, kun työaikajärjestelyt ovat sekä yrityksen että sen työntekijöiden kannalta toimivia. Olennaista on, että työtä voidaan teettää ja tehdä silloin, kun se on tarkoituksenmukaista ja osapuolten kannalta mahdollista. Parhaimmillaan työpaikkakohtaisilla sopimuksilla ja työaikakäytännöillä onnistutaan lisäämään sekä yrityksen kannattavuutta että henkilöstön hyvinvointia. Esimerkiksi työaikapankkijärjestelyt pyrkivät ottamaan huomioon niin tuotannon kuin työntekijöidenkin yksilölliset tarpeet.

Aktiivisella työvoimapolitiikalla tuetaan taloudellista kasvua ja vähennetään työvoimakapeikkoja, mikä lievittää talouden inflaatiopaineita. Aktiivisella työvoimapolitiikalla on rakennepoliittinen, suhdannepoliittinen ja osin myös sosiaalipoliittinen tehtävä. Käytännön työvoimapolitiikka koostuu toimenpiteistä ja palveluista, joilla edistetään työvoiman kysynnän ja tarjonnan tasapainoa työmarkkinoilla, turvataan työvoiman saatavuutta, torjutaan työttömyyttä ja järjestetään työtä hakeville mahdollisuuksia tehdä työtä.

Julkisesta työvoimapalvelusta annetussa laissa säädetään julkisen työvoimapalvelun, erityisesti työvoimatoimistojen, tarjoamista palveluista ja toimenpiteistä. Julkinen työvoimapalvelu käsittää työllityspalvelut, työvoimapolitiittisen aikuiskoulutuksen ja muut ammatillisen kehittymisen palvelut, työttömien työllistämiseksi myönnettävät työllistämistuet sekä työllistymisen edistämiseksi myönnettävät tuet, avustukset ja etuudet. Aktiivista työvoimapolitiikkaa tukevat varsinaisten työvoimapolitiittisten toimien ohella työhön menoa helpottavat rakenteet, kuten ammatillinen koulutus ja lasten päivähoido.

Aktiivisen työvoimapolitiikan eri piirteet ovat korostuneet eri aikoina. Työllityksen, ammatti- ja urasuunnittelun, työvoimapolitiittisen aikuiskoulutuksen sekä avustusten avulla voidaan tukea työvoiman siirtymistä taantuvilta kasvaville aloille ja alueille. Samalla työttömät työllistyvät. Toisaalta Suomen perustuslaki korostaa työn oikeutta. Siksi työvoimapolitiikkaan on liittynyt välitön työllistämiselementti, jossa erityisryhmiä

(vajaakuntoisia, pitkäaikaistyöttömiä, maahanmuuttajia, nuoria) työllistetään julkiselle sektorille tai tukien avulla yksityisiin yrityksiin ja järjestöihin.

Suomessa on työvoimapolitiikkaa kehitetty viimeisen kymmenen vuoden aikana toteutetuin uudistuksin. Uudistusten keskeinen tavoite on ollut puuttua pitkittyvään työttömyyteen ja estää syrjäytymistä. Uudistuksissa on painotettu kahta peruslinjausta. Ensinnäkin työvoimapalveluissa korostetaan yksilöllisyyttä sekä työntekijä- ja työnantaja-asiakkaan tarpeisiin räätälöityjä palveluja ja työnhakijan oman aktiivisuuden vahvistamista. Toisaalta toimenpiteillä pyritään pitkäaikaistyöttömyyden ehkäisyyn ja katkaisemiseen. Kyse on siten ollut joustoturvan ulottuvuudesta, jolla ehkästään työttömien segregatiota ja rakennetyöttömyyttä.

Työvoimapolitiikan ja julkisen työvoimapalvelun keskeisiä haasteita ovat väestö- ja koulutusrakenteen muutokset sekä talouden globalisaation vaikutukset työmarkkinoilla. Suomalaisen joustoturvamallin perusta on työllistymisen ja muutosturvan toimintamalli (muutosturva). Sopimisella on tässä keskeinen asema.

Muutosturvan tavoitteena on pitkään työelämässä olleiden työntekijöiden mahdollisimman nopea työllistyminen uudelleen silloin kun työsuhteen päättymisen ei ole johtunut työntekijän omasta syystä. Muutosturvan toteutukseen liittyvien työvoimapalvelujen järjestämiseen myönnetään vuosittain erillismääräraha. Taloudellisin ja tuotannollisin syin irtisanottuja ja määräaikaisessa työsuhteesta työttömäksi jääneitä aktivoidaan työllistymisohjelmalla sekä tuetaan sopeutumista uuteen, työn päättymisestä johtuvaan, taloudelliseen tilanteeseen.

Erityistoimet ja alueellisen liikkuvuuden tukeminen ovat erityisen tärkeitä rakennemuutospaikkakunnilla. Äkillisten työpaikkamenetysten kohdatessa paikkakuntaa sitä tuetaan koordinoitusti erillistoimin ja -määrärahoihin sekä hyödyntämällä mahdollisuuksien mukaan Euroopan globalisaatiorahaston varoja.

Suomen asumisperusteinen **sosiaaliturva** takaa lähtökohtaisesti kaikille perusturvan. Muun muassa terveydenhoito ja sairausvakuutuksen etuudet eivät riipu työssäolosta tai työsuhteen laadusta. Myös ansioeläketurva on uudistettu niin, että kaikki työskentely kartuttaa eläkettä samoin periaattein. Siten merkittäviä eroavuuksia lakisääteisen sosiaaliturvan osalta ei eri työsuhtetyyppien välille synny. Työnantajan joko työehtosopimusten tai omaehtoisesti myöntämien parempien etuuksien osalta (esimerkiksi sairausajalta maksettava palkka) säännöt voivat poiketa. Omaehtoisen opiskelun tukena on aikuiskoulutusraha. Elinikäisen oppimisen tueksi aikuiskoulutustukea tulisi kuitenkin kehittää.

Hallituksen päätöksen mukaan Suomen nykyistä sosiaaliturvajärjestelmää uudistetaan vastaamaan työmarkkinoiden ja ikärakenteen aiheuttamia muutoksia sekä globaalin talouden vaikutuksia. Sosiaaliturvauudistuksen tavoitteena on työn kannustavuuden parantaminen, köyhyyden vähentäminen ja riittävän perusturvan tason turvaaminen kaikissa elämäntilanteissa. Työmarkkinoiden toimivuuden parantamiseksi sosiaaliturvauudistuksen yhteydessä arvioidaan työttömyysturvan ja perusturvan uudistaminen.

Sosiaaliturvan kokonaisuudistuksen yhteydessä selvitettäviä asioita ovat muun muassa työttömyysturvan kehittäminen, aikuiskoulutus- ja kuntoutusajan toimeentuloturva, työvuorottelu, työllistämistoimenpiteiden työttömyysturvan ja muutosturvan toimivuuden parantaminen ja välityömarkkinoiden toimeentuloturva.

Tavoitteena on tarkastella lakien sisältämän perusturvan ja ansioturvan määräytymisen ja kriteerien perusteet ja oikeellisuus. Etuuksia määriteltäessä otetaan entistä paremmin

huomioon perhe kokonaisuutena. Uudistuksessa arvioidaan erilaiset tavat lisätä mahdollisuuksia yhdistää sosiaaliturvaa ja työtä. Periaatteena on työn kannustavuus ja työnteon ensisijaisuus.

Elinikäinen oppiminen on Suomessa määritelty koulutuspolitiikkaa ja muita oppimiseen liittyviä politiikan lohkoja suuntaavaksi näkökulmaksi. Tavoitteena on, että korkea koulutustaso ja hyvät oppimistaidot luovat ihmisille edellytykset oppia jatkuvasti uutta eri tarkoituksissa, ja että ihmisillä on kaikkina ikäkausina ja eri ympäristöjä hyödyntäen mahdollisuuksia ylläpitää ja kehittää osaamistaan.

Kansainvälistyminen, teknologinen kehitys sekä työvoiman tarjonnan niukentuminen ja samanaikainen tavoite nostaa työllisyysastetta edellyttävät koulutusjärjestelmältä entistä suurempaa joustavuutta. Erityisesti aikuiskoulutukselta edellytetään kykyä vastata nopeasti muutoksiin ja turvata työmarkkinoiden tarpeiden mukainen osaaminen. Erityishaasteen aikuiskoulutukselle asettavat suuret ikäryhmien väliset koulutuserot sekä aikuiskoulutuksen epätasainen jakaantuminen. Nuorisoasteella ongelmina ovat pitkät koulutusajat ja koulutuksen keskeyttäminen.

Aikuiskoulutusta edistetään Suomessa niin, että opetusministeriön vastuulla oleva omaehtoinen aikuiskoulutus, työministeriön vastuulla oleva työvoimapolitiittinen aikuiskoulutus ja yritysten vastuulla oleva henkilöstökoulutus muodostavat toimivan kokonaisuuden. Opetushallinto vastaa myös kaikille avoimen koulutuksen perustarjonnasta ja suuntaamisesta. Elinikäisen oppimisen edistämiseksi on tarjolla useita erilaisia tukimuotoja. Ne eivät kuitenkaan tavoita riittävässä määrin kaikkia ryhmiä eivätkä näytä ohjaavan osaamisen kehittämistä tarpeeksi kysyntälähtöisesti. Myöskään koulutustarjonta ei ole riittävän työelämälähtöistä. Tästä on osoituksena lisääntyneet työmarkkinoiden rekrytointiongelmien samanaikaisen rakennetyöttömyyden kanssa.

Pk-yrityksissä henkilöstön kehittämisen voimavarat ovat niukkoja, mutta myös julkisella sektorilla on puutteita henkilöstön kehittämisessä. Parhaiten koulutetut osallistuvat ja pääsevät eniten jatko- ja täydennyskoulutukseen. Vähäisen koulutukseen osallistumisen vuoksi syrjäytymisvaarassa ja työttömyysuhanalaisia riskiryhmiä ovat erityisesti pienten yritysten henkilöstö ja yksinyrittäjät, ikääntyvät ja alhaisen koulutuksen tai vanhentuneen ammattitaidon omaavat, epätyypillisissä työsuhteissa olevat ja maahanmuuttajat.

Nuorten ikäluokkien pienetessä työvoiman tarjonta on keskeisesti jo työmarkkinoilla olevan työvoiman varassa. Näin ollen osaavan työvoiman saatavuuden turvaaminen edellyttää entistä määrätietoisempaa muutoksen hallintaa ja nykyistä proaktiivisempaa reagointia yritysten kasvu- ja rakennemuutostilanteisiin jo ennen kuin ollaan laajoissa työvoiman rekrytointiongelmassa tai irtisanomis- tai ennenaikaiselle eläkkeelle siirtymistilanteissa. Työvoimapolitiikan näkökulmasta tämä merkitsee huomion suuntaamista työttömien koulutuksen ohella entistä voimakkaammin työntekijöiden työssä pysymistä ja työuraa tukevaan osaamisen edistämiseen yhteistyössä yritysten ja työpaikkojen kanssa ja kiinteänä osana näiden muuta kehittämistä ja liiketoimintastrategiaa.

Suomessa on käynnistetty tämän tyyppistä toimintaa ja kokeiltu työvoimakoulutuksen käyttöä proaktiivisena muutoksen hallinnan välineenä. Tuleva työ- ja elinkeinoministeriö luo entistä paremmat edellytykset yhdistää työvoimapolitiittiset työvoiman kehittämistoimet yritys- ja koordinoituihin muiden yrityksille suunnattujen palveluiden kanssa.

Muut mahdolliset asiaan vaikuttavat tekijät:

Työministeriön elokuussa 2007 asettama korkean tason työryhmä tarkastelee ja uudistaa jouston ja turvan tasapainoa Suomen työmarkkinoilla ja työelämässä. Työryhmän

puheenjohtajana toimii työministeri Tarja Cronberg ja siinä on eri ministeriöiden ja työmarkkinajärjestöjen edustus. Työryhmän toimikausi ulottuu vuoden 2010 loppuun. Työryhmän tehtävänä on luoda yhteinen kansallinen kokonaisnäkemys, "Suomen malli", jolla tulevaisuudessakin varmistetaan työmarkkinoiden toimivuus, työvoiman saatavuus ja työn tuottavuuden nousu kestäväällä tavalla. Tarkastelun kohteena ovat erityisesti aktiivisen työvoimapolitiikan, sosiaaliturvan, työlainsäädännön, työelämän laadun ja elinikäisen oppimisen koordinoitu kehittäminen.

Asiasanat	joustoturva, työllisyys, työllisyys- sosiaalipolitiikka- terveys- ja kuluttaja-asiat -neuvosto, työoikeus, työmarkkinajärjestöt, elinikäinen oppiminen, sosiaaliturva
Hoitaa	KTM, OPM, STM, TM
Tiedoksi	EUE, MMM, OM, SM, TK, UM, VM, VNEUS, YM



EUROOPAN UNIONIN
NEUVOSTO

Bryssel, 4. heinäkuuta 2007 (29.08)
(OR. en)

10255/07

SOC 241
ECOFIN 312

SAATE

Lähettiläjä:	Euroopan komission pääsihteerin puolesta Jordi AYET PUIGARNAU, johtaja
Saapunut:	3. heinäkuuta 2007
Vastaanottaja:	Javier SOLANA, pääsihteeri, korkea edustaja

Asia: **Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle sekä alueiden komitealle**

– **Päämääränä yhteiset joustoturvaperiaatteet: Uusia ja parempia työpaikkoja jouston ja turvan avulla**

Valtuuskunnille toimitetaan oheisena komission asiakirja KOM(2007) 359 lopullinen.

Liite: KOM(2007) 359 lopullinen



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 27.6.2007
KOM(2007) 359 lopullinen

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

Päämääränä yhteiset joustoturvaperiaatteet:

Uusia ja parempia työpaikkoja jouston ja turvan avulla

{SEK(2007) 861}

{SEK(2007) 862}

SISÄLLYSLUETTELO

1.	Globalisaation ja muutoksen tuomat haasteet ja mahdollisuudet	3
2.	Integroitu joustoturva-ajattelutapa	4
3.	Joustoturvan mukaiset toimintalinjat: jäsenvaltioiden kokemukset.....	8
4.	Joustoturva ja työmarkkinaosapuolten vuoropuhelu.....	9
5.	Joustoturvaa koskevien yhteisten periaatteiden laatiminen	9
6.	Joustoturvan toteutustavat.....	11
7.	Joustoturvan taloudelliset näkökohdat	12
8.	Seuraavat vaiheet: joustoturva ja kasvuun ja työllisyyteen tähtäävä Lissabonin strategia	13
LIITE I JOUSTOTURVAN TOTEUTUSTAVAT		15
LIITE II ESIMERKKEJÄ JOUSTOTURVASTA.....		22
LIITE III JOUSTOTURVAAN LIITTYVIÄ TAUSTAINDIKAATTOREITA		25

1. GLOBALISAATION JA MUUTOKSEN TUOMAT HAASTEET JA MAHDOLLISUUDET

Euroopan kansalaisten tapa elää ja työskennellä muuttuu nopeasti.¹ Esiin voidaan nostaa neljä pääasiallista syytä: Euroopan ja kansainvälinen talouden yhdentyminen; uusien tekniikoiden kehittäminen erityisesti tieto- ja viestintätekniikan alalla; eurooppalaisten yhteiskuntien vanheneva väestö yhdistettynä edelleen suhteellisen alhaisiin keskimääräisiin työllisyyslukuihin ja korkeaan pitkäaikaistyöttömyyteen, mikä vaarantaa sosiaaliturvajärjestelmien kestävyys; työmarkkinoiden segmentoituminen monissa maissa², joissa on yhtä aikaa sekä suhteellisen hyvin suojattuja että suojaa vailla olevia työntekijöitä (”sisäpiiriläisiä” ja ”ulkopuolisia”).

Globalisaatio on kaiken kaikkiaan eduksi kasvulle ja työllisyydelle, mutta sen mukanaan tuomat muutokset vaativat nopeaa reagointia yrityksiltä ja työntekijöiltä. Työllisyys on kasvanut EU:ssa ja työttömyys alenee tasaista tahtia. Myönteisen kehityskulun pohjalle on hyvä rakentaa, vaikka EU:ssa onkin edelleen 17 miljoonaa työtöntä (2007) ja Euroopan taloudet tarvitsevat vielä rakenneuudistuksia. Jotta mukautumisen haasteeseen voidaan vastata, tarvitaan joustavampia työmarkkinoita ja turvaa, joka vastaa samanaikaisesti työnantajien ja työntekijöiden uusiin tarpeisiin. Eurooppaan on luotava uusia ja parempia työpaikkoja muutoksen ja uusien sosiaalisten riskien hallitsemiseksi. On vähennettävä työmarkkinoiden segmentoitumista ja epävarmoja työsuhteita ja edistettävä kestävää yhdentymistä ja taitojen kartuttamista. Naiset, nuoret ja maahanmuuttajat ovat jo yliedustettuina työmarkkinoiden ulkopuolelle jääneiden keskuudessa, ja vanhemmilla työntekijöillä on erilaisia vaikeuksia työpaikan pitämisessä tai löytämisessä.³ Jopa nekin, joilla on toistaiseksi voimassa oleva työsopimus, voivat tuntea asemansa uhatuksi, koska heilläkin on samoja vaikeuksia löytää uusi hyvä työpaikka, jos he joutuvat irtisanotuiksi.

Jotta saavutettaisiin Lissabonin strategian tavoitteet uusien ja parempien työpaikkojen luomisesta, tarvitaan uusia joustavuuden ja turvan muotoja, jotka koskevat niin ihmisiä ja yrityksiä kuin jäsenvaltioita ja unionia. Ihmiset tarvitsevat yhä enemmän työllisyysturvaa ennemmin kuin työsuhdeturvaa, koska entistä harvemmat työskentelevät samassa työsuhteessa koko elämänsä. Yritysten ja erityisesti pk-yritysten on pystyttävä mukauttamaan työvoimaansa talouden olosuhteissa tapahtuviin muutoksiin. Niiden pitäisi voida rekrytoida henkilökuntaa, joilla on paremmin yritykseen sopivia taitoja ja jotka ovat tuottavampia ja mukautuvampia, jolloin innovaatio ja kilpailullisuus lisääntyy. Eurooppa ei kuitenkaan mukaudu sen talouteen kohdistuviin sokkeihin niin hyvin kuin se voisi. Tämä voi pahentaa huolia, jotka liittyvät ulkoistamiseen ja toiminnan uudelleensijoittamiseen⁴, ja lisätä tuloeroja ja kuiluja ammattitaitoisten ja ammattitaidottomien työntekijöiden välillä⁵. EU:n ja sen jäsenvaltioiden on siirryttävä kohti dynaamista ja menestyvää osaamistaloutta ja levitettävä vaurauden hyötyjä tasaisemmin koko yhteiskuntaan. Muutosprosessin on tuotettava enemmän

¹ Komission Eurooppa-politiikan neuvonantajien toimisto BEPA (2007): Europe's Social Reality.

² Euroopan komissio, Employment in Europe 2004, luku 4.

³ OECD (2006): Live longer, work longer. Ks. myös OECD (2007): Employment Outlook.

⁴ BEPA (2006): EU competitiveness and industrial location.

⁵ J. Hudson: Inequality and the Knowledge economy: Running or standstill?

voittajia ja parannettava urakehitystä. Osallisuutta on lisättävä ja osallisten määrää kasvatettava.

Euroopan kansalaiset hyväksyvät tarpeen mukautumiseen ja muutokseen. Eurooppalaisista 76 prosenttia on yhtä mieltä siitä, että elinikäinen työpaikka saman työnantajan palveluksessa ei enää kuulu nykyaikaan. Samaten 76 prosenttia katsoo, että kyky vaihtaa helposti työpaikasta toiseen on nykyisin hyödyllinen avu työpaikan löytämisessä. Myös 72 prosenttia on sitä mieltä, että työsopimuksista pitäisi tehdä joustavampia työpaikkojen luomisen kannustamiseksi. Lisäksi 88 prosenttia kansalaisista sanoo, että säännöllinen koulutus parantaa työllistymismahdollisuuksia.⁶

EU:n yleinen toimintalinja globalisaation haasteisiin ja mahdollisuuksiin vastaamiseksi on kasvun ja työllisyyden edistämiseen tähtäävä uudistettu Lissabonin strategia. Eurooppa-neuvosto korosti jäsenvaltioille, että ”kansallisissa uudistusohjelmissa on kehitettävä entistä järjestelmällisemmin kattavia poliittisia strategioita, joiden tarkoituksena on parantaa työntekijöiden ja yritysten sopeutumiskykyä”. Tässä yhteydessä komissio yhdessä jäsenvaltioiden ja työmarkkinaosapuolten kanssa tutkii ”mahdollisuutta laatia joustoturvaa koskevat yhteiset periaatteet”. Nämä periaatteet voisivat olla hyödyllisenä vertailukohtana pyrittäessä kohti avoimempia ja paremmin tarpeita vastaavia työmarkkinoita sekä tuottavampia työpaikkoja.⁷

2. INTEGROITU JOUSTOTURVA-AJATTELUTAPA

Integroidun joustoturva-ajattelutavan perusteena on tarve saavuttaa uudistetun Lissabonin strategian tavoitteet⁸ – erityisesti uusien ja parempien työpaikkojen luominen – ja samalla nykyaikaistaa eurooppalaiset yhteiskuntamallit. Tämä edellyttää toimintalinjoja, jotka kohdistuvat samanaikaisesti työmarkkinoiden joustavuuteen, työn organisointiin ja työmarkkinasuhteisiin sekä turvaan – työllisyysturvaan ja sosiaaliturvaan.

Joustoturvalla pyritään varmistamaan, että EU:n kansalaiset voivat nauttia korkeasta työllisyysturvan tasosta eli mahdollisuudesta löytää helposti työpaikka kaikissa aktiivisen elämänsä vaiheissa ja että heillä on hyvät mahdollisuudet urakehitykseen nopeasti muuttuvassa taloudellisessa ympäristössä. Joustoturvan tarkoituksena on myös auttaa niin työntekijöitä kuin työnantajia saamaan täysi hyöty globalisaation tuomista mahdollisuuksista. Se luo tilanteen, jossa turva ja jousto voivat vahvistaa toisiaan.

Jäsenvaltioiden olisi tehtävä enemmän saadakseen työmarkkinoistaan työllisyyttä paremmin edistäviä: poliittiset toimenpiteet suunnitellaan ja toteutetaan usein paloittain, jolloin ei käsitellä työmarkkinoiden laajempia ongelmia. Liian usein toimien tavoitteena on lisätä *joko* joustavuutta yritysten hyväksi *tai* turvaa työntekijöiden hyväksi; tuloksena on se, että toimet kumoavat toisensa tai ovat ristiriidassa keskenään. Talouden nousukausi, jossa talouskasvu on korkeimmillaan

⁶ European Employment and Social Policy, Special Eurobarometer 261, lokakuu 2006.

⁷ Puheenjohtajan päätelmät, Eurooppa-neuvosto 23–24. maaliskuuta 2006 ja 8. maaliskuuta 2007.

⁸ Vuotuiset seurantaraportit, tammikuu ja joulukuu 2006: suuntaviiva 21.

kuuteen vuoteen ja seitsemän miljoonaa uutta työpaikkaa luodaan vuosina 2005–2008, on tilaisuus unionille ja jäsenvaltioille. Nyt on tuplattava ponnistelut ja ryhdyttävä tarvittaviin uudistuksiin, jotta kasvuun ja työpaikkojen luomiseen sekä taloudelliseen ja sosiaaliseen yhteenkuuluvuuteen liittyvät unionin sitoumukset voidaan täyttää.

Mitä joustoturva on?

Joustoturva voidaan määritellä integroiduksi strategiaksi, jolla pyritään samanaikaisesti vahvistamaan joustavuutta ja turvaa työmarkkinoilla.

Joustavuudessa on kyse onnistuneista liikkeistä (”siirtymistä”) ihmisen elämänsä: koulusta työhön, työpaikasta toiseen, työttömyydestä tai työmarkkinoiden ulkopuolelta työhön sekä työstä eläkkeelle. Siinä ei ole kyse pelkästään yritysten suuremmasta vapaudesta rekrytoida tai irtisanoa, eikä se tarkoita, että toistaiseksi voimassa olevat työsopimukset jäisivät pois käytöstä. Siinä on kyse työntekijöiden etenemisestä parempiin työpaikkoihin, urakehityksestä sekä kykyjen optimaalisesta kehittämisestä. Joustavuudessa on kyse myös joustavista organisaatioista, jotka kykenevät nopeasti ja tehokkaasti huolehtimaan uusista tuotantotarpeista ja taidoista, ja työn ja yksityiselämän velvollisuuksien yhteensovittamisen helpottamisesta. Turvassa taas on kyse muustakin kuin vain työsuhteen säilyttämiseen liittyvästä turvasta. Siihen kuuluu työntekijöiden varustaminen taidoilla, joiden avulla he voivat edetä työelämässä, ja heille annettava tuki uuden työpaikan löytämistä varten. Siinä on kyse myös riittävästä työttömyysetuuksista siirtymien helpottamiseksi. Siihen kuuluu lisäksi koulutusmahdollisuuksien tarjoaminen kaikille työntekijöille, erityisesti vähän koulutetuille ja vanhemmille työntekijöille.

Yritykset ja työntekijät voivat siten molemmat hyötyä sekä joustavuudesta että turvasta esimerkiksi paremman työn organisoinnin ansiosta,⁹ uralla etenemisestä parempien taitojen ansiosta sekä koulutusinvestoinneista, jotka ovat kannattavia yrityksille ja samalla auttavat työntekijöitä mukautumaan muutoksiin ja hyväksymään ne.

Joustoturvan osatekijät

Komissio ja jäsenvaltiot ovat saatujen kokemusten ja analysoidun näytön perusteella päässeet yhteisymmärrykseen siitä, että joustoturvaa voidaan suunnitella ja toteuttaa neljällä osa-alueella:

- *joustavat ja luotettavat sopimusjärjestelyt* (niin työnantajan kuin työntekijän ja ”sisäpiiriläisten” ja ”ulkopuolisten” näkökulmasta) nykyaikaisen työlainsäädännön, työehtosopimusten ja työn organisoinnin avulla
- *kattavat elinikäisen oppimisen strategiat*, joilla varmistetaan työntekijöiden, erityisesti heikoimmassa asemassa olevien työntekijöiden, jatkuva mukautumiskyky ja työllistettävyys

⁹ OECD (2006): Live longer, work longer.

- *vaikuttava aktiivinen työvoimapolitiikka*, joka auttaa ihmisiä selviytymään nopeissa muutoksissa, lyhentää työttömyysjaksoja ja helpottaa siirtymisiä uusiin työpaikkoihin
- *nykyaikaiset sosiaaliturvajärjestelmät*, jotka tarjoavat riittävää toimeentulotukea, kannustavat työllisyyteen ja helpottavat liikkumista työmarkkinoilla. Tähän kuuluu laaja joukko sosiaaliturvasäännöksiä (työttömyysetuudet, eläkkeet ja terveydenhuolto), jotka auttavat ihmisiä sovittamaan yhteen työssäkäynnin ja yksityiselämän ja perhe-elämän velvollisuudet, kuten lastenhoidon.

Miten joustoturva toimii?

Taloudellinen analyysi¹⁰ vahvistaa, että kyseiset neljä osatekijää voivat tukea toisiaan ja parantaa työllisyyttä (sekä kokonaistyöllisyyttä että naisten, nuorten ja vanhempien työntekijöiden työllisyyttä), vähentää köyhyysrajalla olevien määrää ja parantaa inhimillistä pääomaa.

Vaikka osa työntekijöistä on tilanteessa, jossa joustavuus on suurta ja turva vähäistä, toisilla on *sopimusjärjestelyjä*, jotka eivät kannusta siirtymisiin tai viivyttävät niitä. Tämä koskee erityisesti tapauksia, joissa tiukka työsuhdeturvalainsäädäntö ja taloudellisista syistä tapahtuva irtisanominen osuvat yhteen. Analysoidun näytön perusteella¹¹ tiukka työsuhdeturvalainsäädäntö¹² vähentää irtisanomisten määrää mutta myös työttömyydestä työhön siirtyvien määrää. Kun yritykset päättävät uuden henkilöstön palkkaamisesta, ne ottavat huomioon sen mahdollisuuden, että tulevaisuudessa niille aiheutuu korkeita irtisanomiskustannuksia. Tämä koskee erityisesti pieniä yrityksiä. Analyysi¹³ osoittaa myös, että vaikka tiukan työsuhdeturvalainsäädännön vaikutus kokonaistyöttömyyteen on rajallinen, sillä voi olla negatiivinen vaikutus niihin ryhmiin, jotka todennäköisimmin kohtaavat ongelmia pyrkiessään työmarkkinoille, kuten nuorille, naisille, vanhemmille työntekijöille ja pitkäaikaistyöttömille. Naiset esimerkiksi ovat miehiä todennäköisemmin välillä työssä ja välillä poissa työstä erityisesti pyrkiessään tasapainottamaan työ- ja perhe-elämää, joten tiukan työsuhdeturvalainsäädännön aiheuttama vähäisempi rekrytointi vaikuttaa heihin enemmän. Tiukka työsuhdeturvalainsäädäntö usein kannustaa käyttämään erilaisia tilapäisiä sopimuksia, joissa turvan taso on alhainen – niitä on usein naisilla ja nuorilla – ja joissa on rajalliset mahdollisuudet edetä toistaiseksi voimassa oleviin työsuhteisiin.¹⁴ Tuloksena on työmarkkinoiden segmentoituminen, johon joustoturvalla pyritään vaikuttamaan. Työsuhdeturvalainsäädännöllä on tietysti myös myönteisiä vaikutuksia; erityisesti se kannustaa yrityksiä investoimaan koulutukseen ja edistää työntekijöiden lojaalisuutta ja parempaa tuottavuutta.

¹⁰ Euroopan komissio, Employment in Europe 2006, luku 2.

¹¹ OECD (2007): Employment Outlook, s. 69–72.

¹² OECD arvioi työsuhdeturvalainsäädännön yleistä tiukkuutta. Ks. esim. OECD (2004): Employment Outlook.

¹³ Esim. Algan and Cahuc (2004), Job Protection: the Macho Hypothesis, IZA DP no. 119; ja Nickell and Layard (1999), Labour Market Institutions and Economic Performance, julkaisussa Ashenfelter and Card (Eds.), Handbook of Labour Economics.

¹⁴ Euroopan komissio, Employment in Europe, 2004.

Kattavat elinikäisen oppimisen strategiat ja paremmat investoinnit inhimilliseen pääomaan ovat tarpeen nopean muutoksen ja innovaation haasteisiin vastaamiseksi. Tämä on entistäkin tärkeämpi tekijä sekä yritysten kilpailukykyyn että työntekijöiden pitkäaikaisen työllistettävyyden kannalta. Korkealaatuinen peruskoulutus, laajat perustaidot ja jatkuvat investoinnit taitoihin parantavat yritysten mahdollisuuksia selviytyä talouden muutoksista ja työntekijöiden mahdollisuuksia pysyä työllistettyinä tai löytää uusi työpaikka. Laaja osallistuminen elinikäiseen oppimiseen korreloi positiivisesti korkean työllisyyden ja alhaisen (pitkäaikais)työttömyyden kanssa¹⁵. Tällaiset investoinnit hyödyttävät kuitenkin liian usein vain korkean ammattitaidon omaavia työntekijöitä¹⁶. Ne, joilla oppimisen tarve on suurin, kuten alhaisen ammattitaidon omaavat työntekijät, tilapäisillä sopimuksilla työskentelevät työntekijät, itsenäiset ammatinharjoittajat ja vanhemmat työntekijät, kärsivät eniten alimitoitetusta investoinnista koulutukseen. Yritykset eivät ehkä ole valmiita investoimaan taitoihin, koska toiset työnantajat voivat rekrytoida koulutettua henkilöstöä. Kustannusten jakaminen esimerkiksi toimialakohtaisten rahastojen kautta voi osittain ehkäistä tätä ongelmaa. Osallisuutta edistävät elinikäisen oppimisen strategiat edellyttävät viranomaisten, työmarkkinaosapuolten, yritysten ja yksittäisten työntekijöiden aktiivista osallistumista.

Modernit sosiaaliturvajärjestelmät, jotka tarjoavat riittävät työttömyysetuudet, sekä *aktiivinen työvoimapolitiikka* ovat tärkeitä osatekijöitä tarjottaessa toimeentuloturva ja tukea työpaikan vaihtamisen yhteydessä. Hyvät työttömyysetuusjärjestelmät ovat tarpeen, jotta voidaan poistaa negatiiviset tulovaikutukset työpaikasta toiseen siirryttäessä, mutta niillä voi olla myös kielteinen vaikutus työnhaun aktiivisuuteen, ja ne voivat heikentää taloudellisia kannustimia työn vastaanottamiseen. Tämä vaikutus voidaan pitkälti poistaa ottamalla käyttöön tehokkaat toimet työnhaun tukemiseksi ja kannustimet työn vastaanottamiseksi,¹⁷ jolloin varmistetaan tasapaino oikeuksien ja velvollisuuksien välillä. On näyttöä siitä, että suora työnhakuapu, kuten työnhakukurssit ja työnhakuryhmät, kuuluu kaikkein tehokkaimpiin toimenpiteisiin, joilla työttömiä autetaan löytämään työpaikka.¹⁸ Panostaminen aktiiviseen työvoimapolitiikkaan on yhteydessä alhaisempaan kokonaistyöttömyyteen.¹⁹ Aktiivisen työvoimapolitiikan vaikuttavuus korreloi positiivisesti vähemmän tiukkaan työsuhdeturvainsäädäntöön.²⁰

Onnistuneessa joustoturvastrategiassa on tasapainotettava huolellisesti työttömyysetuusjärjestelmän toimeentuloturvatehtävä ja asianmukainen ”aktivointistrategia”, jonka tarkoituksena on helpottaa siirtymistä työsuhteeseen ja edistää urakehitystä. Kokemukset osoittavat, että työntekijät tuntevat tulevansa paremmin suojatuiksi riittävillä työttömyysetuuksilla kuin tiukalla irtisanomissuojalla. Myös aktiivinen työvoimapolitiikka voi edistää työntekijöiden turvallisuuden tunnetta.²¹ Kun ihmisiltä kysytään heidän mahdollisuuksistaan

¹⁵ Employment in Europe 2006: s. 108.

¹⁶ OECD (2005): Promoting Adult Learning.

¹⁷ OECD (2005): From unemployment to work.

¹⁸ Jochen Kluge, The Effectiveness of Active Labour Market Policy, IZA Discussion Paper, maaliskuu 2007.

¹⁹ OECD (2006): OECD Jobs Strategy: Lessons from a decade's experience.

²⁰ Jochen Kluge (ks. edellä).

²¹ OECD (2004, ks. edellä) sekä Postel-Vinay ja Saint-Martin (2004) ”Comment les salariés perçoivent-ils la protection de l'emploi?”.

työllistyä uudelleen irtisanomisen jälkeen, he vastaavat hyvin eri tavoin eri puolilla Eurooppaa. Esimerkiksi ranskalaiset työntekijät, jotka nauttivat tiukasta työsuhdeturvainsäädännöstä, pitävät mahdollisuuksiaan hyvin huonoina, kun taas tanskalaiset työntekijät, joilla on vain kohtalainen työsuhdeturvainsäädäntö, pitävät mahdollisuuksiaan erittäin hyvinä.²² Tämä osoittaa, että hyvät työttömyysetuudet, vaikuttava aktiivinen työvoimapolitiikka ja dynaamiset työmarkkinat lisäävät ihmisten turvallisuuden tunnetta.

3. JOUSTOTURVAN MUKAISET TOIMINTALINJAT: JÄSENVALTIOIDEN KOKEMUKSET

Viime vuosina joustoturvakeskustelua on vauhdittanut myönteinen työllisyys- ja sosioekonominen kehitys tietyissä jäsenvaltioissa, kuten OECD:n tarkistetussa työllisyysstrategiassa korostetaan²³. OECD luonnehtii joustoturvaa suurin piirtein seuraavasti: maltillinen työsuhdeturvainsäädäntö; korkea elinikäiseen oppimiseen osallistumisen aste; mittavat (sekä passiivisen että aktiivisen) työvoimapolitiikan menot; anteliaat työttömyysetuusjärjestelmät, joissa tasapainotetaan oikeudet ja velvollisuudet; sosiaaliturvajärjestelmien laaja kattavuus sekä ammattiliittojen hyvä kattavuus. Sosioekonomisille tuloksille on tyypillistä korkea työllisyysaste, alhainen työttömyysaste sekä suhteellisen alhainen köyhyysaste verrattuna EU:n keskiarvoon. OECD:n,²⁴ ILO:n²⁵ ja Euroopan komission²⁶ tarkastelut osoittavat, että joustoturvapolitiikka on edistänyt näitä myönteisiä tuloksia.

Kasvuun ja työllisyyteen tähtäävän strategian mukaisesti joustoturvaa olisi tarkasteltava laajemmassa yhteydessä. Terve ja rahoitukseltaan kestävä makrotalouspolitiikka ja vaikuttava mikrotalouspolitiikka sekä avoimet ja kilpailukykyiset tavara-, palvelu- ja pääomamarkkinat luovat ympäristön, jossa yritykset voivat hyödyntää syntyviä mahdollisuuksia, rahoittaa uusia kaupallisia ideoita ja luoda työpaikkoja. Vastaavasti joustoturvaa on täydennettävä sosiaalipolitiikalla, jonka tavoitteena on auttaa vähempiosaisia ja työmarkkinoilta pahimmin syrjäytyneitä.

Liitteessä II esitetään joitain esimerkkejä maista, jotka toteuttavat tehokasta joustoturvapolitiikkaa tai vastaavat haasteisiinsa kattavalla, joustoturvaan suuntautuvalla tavalla.

Jotta joustoturvapolitiikan vaikuttavuutta voitaisiin seurata, jäsenvaltiot ja komissio neuvottelevat joustoturvaan liittyvien indikaattorien määrittelemisestä ja käyttämisestä; meneillään olevan valmistelutyön tähänastinen tulos esitetään liitteessä III.

²² European Employment and Social Policy, Special Eurobarometer 261, s. 27.

²³ OECD (2006), Boosting Jobs and Incomes, Policy Lessons from Reassessing the OECD Jobs Strategy.
²⁴ Ibidem.

²⁵ ILO, Seventh European Regional Meeting, 14–18. helmikuuta 2005: official conclusions no. 18; ILO, Changing Patterns of Work, Report of the Director-General, kesäkuu 2006: s. 33–35. Myös: S. Cazes and A. Nesporova, Flexicurity: A relevant approach in Central and Eastern Europe, ILO 2007.

²⁶ OECD (2006), Boosting Jobs and Incomes, Policy Lessons from Reassessing the OECD Jobs Strategy. Euroopan komissio, työllisyys-, sosiaali- ja tasa-arvoasioiden pääosasto, Employment in Europe 2006.

4. JOUSTOTURVA JA TYÖMARKKINAOSAPUOLTEN VUOROPUHELU

Työmarkkinaosapuolten aktiivinen osallistuminen on keskeisen tärkeää, jotta voidaan varmistaa, että kaikki hyötyvät joustoturvasta. On myös välttämätöntä, että kaikki mukana olevat sidosryhmät ovat valmiita hyväksymään muutoksen ja ottamaan siitä vastuun. Integroitua joustoturvapolitiikkaa toteutetaan usein maissa, joissa vuoropuhelu – ja ennen kaikkea luottamus – työmarkkinaosapuolten välillä ja työmarkkinaosapuolten ja viranomaisten välillä on merkittävässä asemassa. Työmarkkinaosapuolet ovat parhaassa asemassa käsittelemään työnantajien ja työntekijöiden tarpeita ja löytämään synergioita niiden välillä, esimerkiksi työn organisoinnista tai elinikäisen oppimisen strategioiden suunnittelusta ja toteutuksesta. Työmarkkinaosapuolten tuki Lissabonin strategian keskeisille tavoitteille on merkittävä apu; tuen muuntaminen konkreettisiksi toimintasuunnitelmiksi kuuluu niin hallitusten kuin työmarkkinaosapuolten vastuulle. Kattava joustoturva-ajattelutapa – verrattuna erillisiin toimenpiteisiin – on todennäköisesti paras tapa varmistaa, että työmarkkinaosapuolet sitoutuvat laajaan keskusteluun mukautumiskyvystä.

Kokemus on osoittanut, että kumppanuuteen perustuva toiminta sopii parhaiten joustoturvapolitiikan kehittämiseen. Asianomaisten sidosryhmien on tietenkin itsenäisinä organisaatioina päätettävä omasta puolestaan, miten ne aikovat osallistua joustoturvaa koskevaan työmarkkinaosapuolten vuoropuheluun.

Jäsenvaltioiden tasolla joustoturva tarjoaisi puitteet prosessille, jossa vahvistetaan kansalliset tavoitteet mukautumiselle ja muutoksille työllisyyden, tuottavuuden, jouston ja turvan alalla. Sitä varten olisi tunnettava paremmin ne tekijät, joiden vuoksi muutoksia ja toimintalinjojen parantamista tarvitaan. Prosessin käynnistäisivät viranomaiset, jotka pyytäisivät myös työmarkkinaosapuolia sekä tarpeen mukaan muita sidosryhmiä sitoutumaan siihen. Kansallinen vuoropuhelu voitaisiin käynnistää työnantajien, työntekijöiden, viranomaisten ja muiden osapuolten edustajien kesken, ja tehtävänä olisi muotoilla joukko toimintalinjoja tai neuvotella toimenpidepaketti. Tämän tuloksena voitaisiin hyväksyä kansallinen integroitu joustoturvastrategia. Komissio kannustaa jäsenvaltioita työskentelemään työmarkkinaosapuolten kanssa, jotta niiden näkemykset joustoturvasta voitaisiin sisällyttää kansallisiin uudistusohjelmiin.

5. JOUSTOTURVAA KOSKEVIEN YHTEISTEN PERIAATTEIDEN LAATIMINEN

Vaikka joustoturvapolitiikan ja -toimenpiteiden onkin heijastettava hyvin erilaisia kansallisia tilanteita, kaikki EU:n jäsenvaltiot ovat saman haasteen edessä, joka liittyy globalisaation ja muutosten edellyttämään modernisointiin ja mukautumiseen. Sen vuoksi, ja jotta helpotettaisiin kansallisia neuvotteluja kasvuun ja työllisyyteen tähtäävän strategian yhteisten tavoitteiden puitteissa, näyttää aiheelliselta rakentaa EU:n tasolla yhteisymmärrys yhteisistä joustoturvaperiaatteista.

Nämä yhteiset periaatteet voisivat olla hyödyllisenä vertailukohtana pyrittäessä kohti avoimempia ja paremmin tarpeita vastaavia työmarkkinoita sekä tuottavampia työpaikkoja. Niiden pitäisi auttaa jäsenvaltioita laatimaan ja toteuttamaan joustoturvastrategioita, joissa otetaan täysimääräisesti huomioon niiden omat haasteet, mahdollisuudet ja olosuhteet. Työmarkkinaosapuolten olisi osallistuttava tähän aktiivisesti.

Yhteiset periaatteet voisivat olla seuraavat:

- (1) Joustoturvaan kuuluvat joustavat ja luotettavat sopimusjärjestelyt (työnantajan ja työntekijän sekä sisäpiiriläisten ja ulkopuolisten kannalta), kattavat elinikäisen oppimisen strategiat, vaikuttava aktiivinen työvoimapolitiikka ja modernit sosiaaliturvajärjestelmät. Joustoturvan tavoitteena on vahvistaa kasvuun ja työllisyyteen tähtäävän strategian täytäntöönpanoa, luoda uusia ja parempia työpaikkoja sekä vahvistaa eurooppalaisia yhteiskuntamalleja luomalla uusia jouston ja turvan muotoja mukautumiskyvyn, työllisyyden ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden lisäämiseksi.
- (2) Joustoturva edellyttää tasapainoa oikeuksien ja velvollisuuksien välillä niin työnantajien, työntekijöiden, työnhakijoiden kuin viranomaisten kannalta.
- (3) Joustoturvaa olisi mukautettava jäsenvaltioiden erityisolosuhteiden, työmarkkinoiden ja työmarkkinasuhteiden mukaisesti. Joustoturvassa ei ole kyse yhdestä ainoasta työmarkkinamallista tai toimintastrategiasta.
- (4) Joustoturvan pitäisi pienentää juopaa työmarkkinoiden sisäpiiriläisten ja ulkopuolisten välillä. Nykyiset sisäpiiriläiset tarvitsevat tukea ollakseen valmiita siirtymään työpaikasta toiseen ja suojattuja näiden siirtymien aikana. Nykyiset ulkopuoliset – mukaan luettuna työttömät, joiden joukossa naiset, nuoret ja maahanmuuttajat ovat ylliedustettuina – tarvitsevat helppoja mahdollisuuksia päästä kiinni työelämään ja ponnahduslautoja, joiden ansiosta he voivat edetä vakaisiin sopimusjärjestelyihin.
- (5) Sisäistä (yrityksen sisällä tapahtuvaa) ja ulkoista (yrityksestä toiseen tapahtuvaa) joustoturvaa olisi edistettävä. Riittävään joustoon rekrytoinnin ja irtisanomisten yhteydessä on yhdistettävä turvattu siirtyminen työpaikasta toiseen. Urakehitystä on helpotettava samoin kuin liikkumista työttömyyden tai työmarkkinoiden ulkopuolella olemisen ja työnteon välillä. Joustoturvan tavoitteisiin kuuluvat myös korkealaatuiset työpaikat, joissa johto on ammattitaitoista, työ on organisoitu hyvin ja taitoja parannetaan jatkuvasti. Sosiaalisen suojelun on tuettava eikä estettävä liikkuvuutta.
- (6) Joustoturvan olisi tuettava sukupuolten välistä tasa-arvoa edistämällä naisten ja miesten yhtäläisiä mahdollisuuksia päästä laadukkaisiin työpaikkoihin ja tarjoamalla mahdollisuuksia sovittaa yhteen työ- ja perhe-elämä sekä luomalla yhtäläiset mahdollisuudet maahanmuuttajille, nuorille, vammaisille ja vanhemmille työntekijöille.

- (7) Joustoturva edellyttää luottamuksen ilmapiiriä ja vuoropuhelua viranomaisten ja työmarkkinaosapuolten välillä siten, että kaikki ovat valmiita ottamaan vastuuta muutoksesta ja tuottamaan tasapainoisia politiikkaohjelmia.
- (8) Joustoturvapolitiikasta aiheutuu budjettimenoja, ja sitä olisi toteutettava siten, että edistetään tervettä ja rahoituksellisesti kestävää finanssipolitiikkaa. Joustoturvapolitiikan tavoitteena olisi myös oltava kustannusten ja hyötyjen tasapuolinen jakautuminen erityisesti yritysten, yksittäisten ihmisten ja julkisten varojen välillä, ja erityistä huomiota olisi kiinnitettävä pk-yritysten erityistilanteeseen. Vaikuttava joustoturvapolitiikka voi samanaikaisesti edistää tällaista yleistavoitetta.

6. JOUSTOTURVAN TOTEUTUSTAVAT

Joustoturvaa koskevien yhteisten periaatteiden täytäntöönpano jäsenvaltioissa edellyttää, että otetaan käyttöön huolellisesti suunniteltu ja neuvoteltu yhdistelmä ja sarja toimintalinjoja ja toimenpiteitä. Koska jäsenvaltioiden sosioekonominen, kulttuurinen ja rakenteellinen tausta vaihtelee huomattavasti, nämä yhdistelmät ja niiden toteutusjärjestys tulevat myös vaihtelevaan.

Vaikka joustoturva ei olekaan yksi ja ainoa työmarkkinamalli tai poliittinen strategia, eri puolilta unionia kerätyt parhaat käytänteet tarjoavat jäsenvaltioille runsaasti mahdollisuuksia oppia toisiltaan analysoimalla, mikä toimii parhaiten niiden kansallisissa olosuhteissa.

Voidaan esittää useita laajoja, ”tyypillisiä” joustoturvapolitiikan osatekijöiden yhdistelmiä ja sarjoja, joiden avulla voidaan käsitellä tyypillisiä haasteita, joita maat kohtaavat pyrkiessään toteuttamaan joustoturvaa; näitä kutsutaan joustoturvan toteutustavoiksi. Neljä tyypillistä toteutustapaa – ja haasteet, joiden käsittelemiseen ne on tarkoitettu – esitetään liitteessä I, mutta ne eivät kuvaa eivätkä voikaan kuvata konkreettista tilannetta missään tietyssä maassa. Kukin toteutustapa – ja jopa niiden yhdistelmä – vastaa kuitenkin erityishaasteisiin, jotka koskevat useita jäsenvaltioita.

Nämä toteutustavat on laadittu jäsenvaltioiden olosuhteiden ja joustoturvan asiantuntijaryhmän raportin²⁷ pohjalta.

Jäsenvaltioiden olisi oma erityistilanteensa ja rakenteellinen taustansa huomioon ottaen tutkittava – työmarkkinaosapuolia ja muita sidosryhmiä kuullen – omia haasteitaan ja tyypillisiä tapoja niiden käsittelemiseksi, jotta ne voisivat laatia oman kattavan toteutustapansa jouston ja turvan yhdistämiseksi entistä paremmin.

Tyypillisten toteutustapojen olisi myös toimittava keskinäisen oppimisen ja vertailuanalyysin välineenä uudistetun Lissabonin strategian yhteydessä.

²⁷ Flexicurity Pathways, joustoturva-asiantuntijaryhmän (Flexicurity Expert Group) esittelijän, prof. Ton Wiltthagenin raportti, toukokuu 2007.

7. JOUSTOTURVAN TALOUDELLISET NÄKÖKOHDAT

Talouden ja työmarkkinoiden muutosten vauhdittuminen edellyttää työntekijöiltä siirtymistä työpaikasta toiseen entistä useammin työuran aikana. Tämä voi edellyttää turvautumista työttömyysetuuksiin samalla kun aktiiviseen työnhakuun ja taitojen parantamiseen annetaan tukea.

Maissa, joissa työttömyysetuusjärjestelmä on jo käytössä ja etuudet ovat runsaita, oikeus ja velvollisuus -periaatteen soveltamisen pitäisi tehdä järjestelmästä kustannustehokkaampi. Maissa, joissa etuusjärjestelmät ovat vähemmän kehittyneet, viranomaiset voivat harkita julkisten varojen suuntaamista joustoturvapolitiikan vahvistamiseen ja jakaa lisäkustannukset eri lähteiden välillä joko lisäämällä verotusta tai sosiaaliturvamaksuja.

Joustoturvan rahoittamisen kustannuksia olisi kuitenkin aina arvioitava niitä budjettihyötyjä vastaan, jotka ovat tulosta työmarkkinoiden suuremmasta dynaamisuudesta, korkeammasta työllisyydestä ja tuottavuudesta. Yhdessä tutkimuksessa²⁸ arvioidaan, että 10 prosentin lisäys aktiivisen työvoimapolitiikan menoihin työtöntä kohti vähentää työttömyysastetta 0,4 prosenttiyksiköllä. Varhainen puuttuminen leikkaa työttömyyteen ja siihen liittyvään huonoon terveyteen ja sosiaaliseen syrjäytymiseen liittyviä pitkäaikaiskustannuksia.²⁹

Elinikäisen oppimisen parannukset edellyttävät tehokkaampaa ja joissain tapauksissa suurempaa panostusta julkisista ja yksityisistä varoista, mutta sen pitäisi olla kannattavaa sekä uusien työpaikkojen syntymisen että työvoiman tuottavuuden kasvun ansiosta. On arvioitu, että henkilöt, jotka osallistuvat työpaikalla annettavaan ammatilliseen koulutukseen, ansaitsevat keskimäärin viisi prosenttia enemmän kuin ne, jotka eivät siihen osallistu.³⁰ Työnantajat maksavat nykyisin huomattavan osuuden työpaikkakoulutuksen kustannuksista, ja näin on jatkossakin. Lisäksi julkisilla toimenpiteillä voidaan myös kannustaa itse kustannettavaan elinikäiseen oppimiseen esimerkiksi verovähennysten avulla. Useimmissa maissa vastuu investoinneista elinikäiseen oppimiseen ja tarjolla olevan koulutuksen hyödyntämisestä voidaan myös asettaa työntekijöille. Sen vuoksi työntekijät voivat myös kantaa osan kustannuksista, esimerkiksi käyttämällä omaa aikaansa.

Aktiivisen työvoimapolitiikan vahvistaminen voi myös edellyttää uusien resurssien keskittämistä räätälöityihin tai ehkäiseviin toimenpiteisiin. Tällaisista toimenpiteistä ei kuitenkaan tule tehokkaampia vain lisäämällä kokonaismenoja. Niiden tehokkuus riippuu niiden laadusta ja osuvuudesta työmarkkinoilla, niiden räätälöimisestä, tehokkaasta yhdistelmästä turvan ja muutosten hyväksymisvalmiuden välillä sekä työmarkkinoiden dynaamisuudesta. Tehokas syrjinnän vastainen politiikka täydentää myös aktiivista työvoimapolitiikkaa.

²⁸ Bassani and Duval, "Employment Patterns in OECD Countries: Reassessing the Role of Policies and Institutions", OECD WP n° 35, 2006.

²⁹ Iskra Beleva, Long-Term Unemployment as Social Exclusion, Human Development Report, UNDP 1997.

³⁰ De la Fuente and Ciccone, "Human capital in a global and knowledge-based economy", toukokuu 2002.

Joustoturvapolitiikka aiheuttaa usein budjettimenoja, ja se on toteutettava täysin johdonmukaisesti terveen ja rahoituksellisesti kestäväns finanssipolitiikan kanssa. Joissain maissa joustoturvaan liittyvät menot itsessään ovat korkeat, mutta niiden vaikuttavuutta on lisättävä erityisesti parantamalla elinikäisen oppimisen rakenteita ja aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteitä. Toisissa maissa tarvitaan selkeästi lisää resursseja ja siten lisää julkista ja yksityistä rahoitusta ainakin lyhyellä tähtäimellä; tämä lisärahoitus ei kuitenkaan välttämättä tule julkisten kokonaismenojen kasvusta vaan myös kustannusten tasapuolisesta jakamisesta yritysten, yksittäisten henkilöiden ja julkisten varojen välillä sekä julkisten menojen uudelleen suuntaamisesta poliittisten painopistealueiden välillä.

Joustoturvapolitiikan rahoittaminen: yhteisön osuus

Yhteisön koheesiopolitiikan suuntaviivoissa ja maaseudun kehittämistä koskevissa suuntaviivoissa korostetaan koheesiopolitiikan ja maaseudun kehittämissä politiikan osuutta unionin strategisissa tavoitteissa ja erityisesti Lissabonin strategiassa. Kaikki toimenpiteet, jotka kuuluvat työllisyyspolitiikan suuntaviivojen alaan (eli myös joustoturvan mukaiset toimenpiteet) voivat saada tukea Euroopan sosiaalirahastosta (ESR), joka antaa jäsenvaltioiden käyttöön noin 70 miljardia euroa vuosien 2007–2013 ohjelmakaudella, ja monissa tapauksissa myös Euroopan aluekehitysrahasto voi jakaa rahallista tukea. Mahdollisiin rahoitettaviin toimiin kuuluvat koulutus yritysten tasolla ja aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteet, mukaan luettuna työnhakuapu työttömille, elinikäinen oppiminen sekä itsenäisen ammatinharjoittamisen ja yrittäjyyden edistäminen. Myös Euroopan globalisaatiorahastosta voidaan tarjota merkittävää yhteisön tukea.

8. SEURAAVAT VAIHEET: JOUSTOTURVA JA KASVUUN JA TYÖLLISYYTEEN TÄHTÄÄVÄ LISSABONIN STRATEGIA

Tämän tiedonannon tarkoituksena on edistää kattavaa keskustelua EU:n toimielinten, jäsenvaltioiden, työmarkkinaosapuolten ja muiden sidosryhmien välillä, jotta Eurooppa-neuvosto voisi vuoden 2007 loppuun mennessä hyväksyä joukon joustoturvaa koskevia yhteisiä periaatteita. Näiden yhteisten periaatteiden tarkoituksena on sitten antaa kimmokkeita ja panos kasvun ja työllisyyden yhdenmukaisen suuntaviivojen ja erityisesti työllisyyspolitiikan suuntaviivojen täytäntöönpanoon.

Seuraavassa yhteisessä työllisyysraportissa (2007/2008) olisi keskityttävä analysoimaan sitä, missä määrin jäsenvaltiot kehittävät johdonmukaisia strategioita, jotka kattavat kaikki neljä joustoturvan osatekijää. Komissio esittää selvityksessään Lissabonin strategiaan liittyvistä tämän vuoden kansallisista uudistusohjelmista myös alustavia huomioita siitä, miten jäsenvaltiot voisivat hyödyntää joustoturvaa koskevia yhteisiä periaatteita ja toteutustapoja oman politiikkansa suunnittelussa.

Kasvun ja työllisyyden yhdennettyjen suuntaviivojen seuraavalla kierroksella jäsenvaltioita kehoitetaan käyttämään kansallisia uudistusohjelmiaan joustoturvastrategioidensa yksityiskohtaiseen raportointiin. Komissio seuraa näitä strategioita vuotuisissa seurantaraporteissa, ja raportoi joustoturvastrategioiden edistymisestä Lissabonin kierroksen lopussa. Komissio ehdottaa vahvistettua ja paremmin kohdennettua keskinäisen oppimisen ohjelmaa sen varmistamiseksi, että jäsenvaltiot hyötyvät toimivista joustoturvaratkaisuista.

Ottaen huomioon työmarkkinaosapuolten vuoropuhelun merkityksen onnistuneiden joustoturvastrategioiden laatimisessa ja toteutuksessa komissio kehottaa eurooppalaisia työmarkkinaosapuolia sitoutumaan vuoropuheluun yhteisön tasolla Eurooppa-neuvoston hyväksymien joustoturvaa koskevien yhteisten periaatteiden pohjalta. Tämä vuoropuhelu täydentäisi työmarkkinaosapuolten keskeistä tehtävää niiden kansallisissa toimintaympäristöissä ja antaisi siihen lisää aineksia. Vuoden 2008 kasvua ja työllisyyttä käsittelevä sosiaalialan kolmikantahuippukokous voisikin keskittyä neuvotteluissaan joustoturvaan.

LIITE I

JOUSTOTURVAN TOTEUTUSTAVAT

Toteutustapa 1: puututaan erilaisista työ sopimuksista aiheutuvaan työmarkkinoiden segmentoitumiseen

Tämä tyypillinen toteutustapa voi sopia maille, joissa segmentoituneet työmarkkinat muodostavat suurimman haasteen ja joissa työntekijät jakautuvat sisäpiiriläisiin ja ulkopuolisiin. Tämän toteutustavan tavoitteena on jakaa jousto ja turva tasaisemmin työvoiman keskuudessa. Se tarjoaisi uusille tulokkaille mahdollisuuksia päästä työhön ja edistäisi heidän etenemistään kohti parempia sopimusjärjestelyjä

Näissä maissa pääasiallisena väylänä turvan saamiseen työ lainsäädännöstä ja työehtosopimuksista on pidetty toistaiseksi voimassa olevia sopimuksia. Myös koulutusmahdollisuudet ja sosiaaliturvasäännökset ovat usein sidoksissa toistaiseksi voimassa olevaan työ sopimukseen. Koska työmarkkinoiden joustavuutta on yritetty lisätä, on määräaikaisten sopimusten, kutsusopimusten ("on-call"), vuokratyö sopimusten jne. määrä noussut suureksi. Usein työntekijät työskentelevät pitkän ajan toistuvilla määräaikaissopimuksilla ennen kuin saavat toistaiseksi voimassa olevan sopimuksen. Nämä sopimukset eivät toimi ponnahduslautoina vaan päinvastoin loukkuina. Näissä maissa turva perustuu työsuhteturvaan enemmän kuin sosiaalietuuksiin. Sen seurauksena työttömyysetuudet ovat melko alhaisia ja sosiaaliturvajärjestelmät heikosti kehittyneitä. Etuuksia jakavat viranomaiset ja julkiset työvoimapalvelut tarvitsevat nykytilanteessa rakenteellista vahvistusta, jotta ne voisivat tarjota työttömille tehokasta hallintoa ja vaikuttavia aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteitä.

Kansalaisten ja yhteiskunnan hyödyt kasvaisivat, jos luotaisiin tehokkaita ponnahduslautoja, jotka antavat työntekijöille mahdollisuuden päästä työmarkkinoille ja edetä niillä ja urallaan.

Sopimusjärjestelyjen kannalta tämän toteutustavan tavoitteena olisi parantaa niiden työntekijöiden asemaa, jotka työskentelevät määräaikaissilla sopimuksilla, vuokratyö sopimuksilla, kutsusopimuksilla jne. Sillä varmistettaisiin, että nämä työntekijät saavat riittävän suojan, esimerkiksi kutsusopimuksella työskentelevät saavat yhtäläisen palkan ja vähintään minimimäärän työtunteja. Toissijaiset työehdot, kuten työeläkerahaston piiriin kuuluminen ja koulutukseen pääsy, koskisivat myös näitä työntekijöitä. Lainsäädännöllä ja työehtosopimuksilla rajattaisiin epätyypillisten työ sopimusten ketjuttamista ja edistettäisiin etenemistä kohtuujassa parempiin sopimuksiin.

Täydentävänä toimenpiteenä olisi toistaiseksi voimassa olevan sopimuksen uudelleenmuotoilu. Tässä vaihtoehdossa työntekijöillä olisi toistaiseksi voimassa oleva sopimus heti työsuhteen alusta lähtien, eikä työsuhte alkaisi, niin kuin nykyään usein tapahtuu, sarjalla määräaikaissia tai vuokratyö sopimuksia. Toistaiseksi voimassa oleva sopimus muotoiltaisiin uudelleen siten, että siihen sisältyisi asteittain paraneva työsuhteturva. Se alkaisi työsuhteturvan perustasolta, ja turvaa parannettaisiin asteittain työsuhteen jatkuessa, kunnes "täysimääräinen" turva olisi saavutettu. Tämä työsuhteen jatkuvuuteen perustuva lähestymistapa takaisi automaattisen etenemisen parempiin sopimusehtoihin; näin riski "juuttumisesta" huomommin turvattuihin sopimuksiin vähenisi.

Taloudellisista syistä tapahtuvia irtisanomisia koskevien sääntöjen uudelleenmuotoilua harkittaisiin toistaiseksi voimassa olevien sopimusten osalta, ja byrokraattisuutta ja menettelyjen pituutta käsiteltäisiin, tulosten avoimuutta parannettaisiin ja menettelyä tehtäisiin luotettavampi.

Elinikäisen oppimisen suhteen työnantajien ja viranomaisten olisi tehtävä yhteistyötä tilapäistyöntekijöiden koulutusmahdollisuuksien parantamiseksi. Nykyisin näille työntekijäryhmille ei useinkaan tarjota koulutusmahdollisuuksia, koska työnantaja ei ole varma siitä, kuinka kauan pitää työntekijän palveluksessaan. Toimiala- tai aluetasolla perustettaisiin koulutusrahastoja ja koulutuslaitoksia, jotta varmistettaisiin, että kaikki voivat hyötyä koulutuksesta. Työntekijöille ja yrityksille tarkoitettuja kannustimia vahvistettaisiin osallistumisen lisäämiseksi. Niitä olisivat muun muassa rahoitusosuudet ja verohyvitykset.

Aktiivinen työvoimapolitiikka aloitettaisiin vahvistamalla julkisten työvoimapalvelujen henkilöstöä ja taitopohjaa. Yhteistyötä markkinoilla toimivien osapuolten kanssa harkittaisiin. Niitä ovat muun muassa vuokratyövoimaa välittävät yritykset. Aktiivinen työvoimapolitiikka suunniteltaisiin tukemaan (pitkäaikais)työttömien lisäksi myös niitä, joilla on usein työttömyyskausia.

Sosiaaliturvajärjestelmillä varmistettaisiin tilapäistyöntekijöiden mahdollisuus kerätä oikeuksia, ja niillä parannettaisiin mahdollisuutta siirtää oikeuksia yritysten tai toimialojen välillä. Ne muotoiltaisiin uudelleen siten, että ne tarjoaisivat paremmat etuudet lyhyiden työttömyysjaksojen aikana. Sosiaaliavustusjärjestelmän käyttöönottoa harkittaisiin kansalaisten liikkuvuuden lisäämiseksi ja jotta he olisivat vähemmän riippuvaisia perheen epävirallisesta tuesta.

Luottamusta työmarkkinaosapuolten välillä vahvistettaisiin edelleen antamalla niille mahdollisuuksia tehdä muutoksen hyödyistä näkyviä omissa piireissään.

Mitä tulee toimenpiteiden jaksottamiseen ja rahoittamiseen, etusijalle asetettaisiin segmentoitumisen käsittely, josta aiheutuu rajallinen määrä välittömiä kustannuksia. Elinikäiseen oppimiseen ja aktiiviseen työvoimapolitiikkaan liittyvät toimenpiteet ovat mitä tärkeimpiä, mutta niiden vaikutukset saattavat näkyä vasta ajan mittaan. Ne edellyttävät myös julkisia ja yksityisiä investointeja. Sosiaaliturvan parantaminen erityisesti ottamalla käyttöön sosiaaliavustuksia voi aiheuttaa lisää julkisia menoja tai niiden uudelleen kohdentamista, ja sitä varten on samanaikaisesti seurattava ja edellytettävä hyötyjä, jotta voidaan varmistaa, että tällainen varojen käyttö on kustannustehokasta. Kun nämä edellytykset toteutetaan, olisi samalla mahdollista muotoilla uudelleen taloudellisista syistä tapahtuvia irtisanomisia koskevat säännöt.

Toteutustapa 2: kehitetään joustoturvaa yrityksen sisällä ja tarjotaan turvaa siirtymisissä

Tämä tyypillinen toteutustapa voi sopia maille, joissa työpaikasta toiseen siirtyminen on suhteellisen vähäistä. Se lisäisi investointeja työllistettävyyteen, jotta työntekijät voisivat jatkuvasti parantaa ammattitaitoaan yritysten sisällä ja olla siten paremmin valmistautuneita tuleviin muutoksiin tuotantomenetelmissä ja työn organisoinnissa. Tämä toteutustapa tähtäisi myös nykyistä työpaikkaa ja työnantajaa kauemmas, koska käyttöön otettaisiin järjestelmiä, jotka tarjoavat turvallisia ja onnistuneita siirtymisiä työpaikasta toiseen, kun yrityksissä tapahtuu uudelleenjärjestelyjä ja irtisanomisia

Maissa, joille tämä toteutustapa on osoitettu, on pääasiassa suuria yrityksiä ja hyvä työsuhdeturva. Työntekijät ovat vahvasti sidoksissa yritykseensä, eivätkä työmarkkinat ole kovinkaan dynaamisia. Viime vuosina tämänkaltaisen perinne on joutunut uhatuksi yritysten uudelleenjärjestelyjen ja ulkoistamisen yleistyessä. Näissä maissa sosiaaliturvajärjestelmät ovat yleensä hyvin kehittyneet ja etuudet riittävät. Haasteena on edelleen hyvien etuuksien ja työpaikan vastaanottamiseen tähtäävien voimakkaiden kannustimien yhdistäminen. Aktiivisen työvoimapolitiikan menot ovat usein nousseet voimakkaasti, mutta ohjelmilla ei aina ole toivottua vaikutusta, erityisesti kun on kyse pitkäaikaistyöttömille tarjottavista väylistä takaisin työhön.

Kansalaisille ja yhteiskunnalle koituisi kasvavia hyötyjä työntekijöiden lisääntyvästä liikkuvuudesta yrityksestä toiseen. Työntekijät suostuvat helpommin ottamaan työpaikasta toiseen siirtymiseen liittyvän riskin, jos etuudet ovat riittävät siirtymäkausiensa aikana ja jos mahdollisuus uuden ja paremman työpaikan löytymisestä on todellinen.

Sopimusjärjestelyistä tehtäisiin seuraavien edellytysten mukaisia: a) ennalta ehkäisevä lähestymistapa, jossa investoidaan jatkuvasti elinikäiseen oppimiseen (ks. jäljempänä) ja parannetaan työaikajoustoja ja järjestelyjä työn ja hoitovelvollisuuksien yhdistämiseksi; b) varhainen puuttuminen, eli uuden työpaikan etsintää ei viivytetä siihen asti, kun työntekijä on irtisanottu, vaan se alkaa heti, kun irtisanomisen todennäköisyys käy ilmeiseksi, ja c) kaikkien osapuolten yhteinen toiminta. Työnantajat, työmarkkinaosapuolet, julkiset työvoimapalvelut ja vuokratyötä välittävät yritykset toimisivat yhdessä siirtymien organisoimiseksi ja sen estämiseksi, että irtisanotuista tulee (pitkäaikais)työttömiä. Jos nämä edellytykset täyttyvät, irtisanomismenettelyjä voidaan huomattavasti keventää ja niiden vaatimia kustannuksia ja aikaa vähentää.

Yritysten odotettaisiin investoivan entistä paljon enemmän työvoimansa elinikäiseen oppimiseen ja työllistettävyyteen. Tämä tapahtuisi tavalla, jossa otettaisiin huomioon yritysten monimuotoisuus ja niiden koko. Taitojen kartuttamiseen tähtäävillä ohjelmilla tarjottaisiin henkilökohtaisia koulutus- ja uraohjelmia jokaiselle työntekijälle. Tällaiset ohjelmat katsottaisiin osaksi työsopimusta, ja ne muodostaisivat molemminpuolisen velvollisuuden tehdä kaikki mahdollinen sovittujen taitovaatimusten täyttämiseksi. Työllistettävyydestä tehtäisiin myös neuvottelukysymys yrityksen tai toimialan tasolla. Työehtosopimuksissa vahvistettaisiin taitovaatimukset kullekin asiaankuuluvalla ammatilla, määrättäisiin koulutusjärjestelyistä, joita näiden taitojen saavuttamiseen tarvitaan, ja asetettaisiin aikarajat, joissa työntekijöiden olisi täytettävä vaatimukset. Niillä toimialoilla, joilla yritykset ovat pääasiassa pk-yrityksiä, yhteistyö toimialan tasolla olisi avuksi luotaessa tehokkaita inhimillisen pääoman kehittämisratkaisuja.

Aktiivisella työvoimapolitiikalla, jota julkiset työvoimapalvelut harjoittavat, edistettäisiin onnistuneita siirtymisiä työpaikasta toiseen (ks. edellä). Tämän lisäksi julkiset työvoimapalvelut keskittyisivät pitkäaikaistyöttömiin. Heille tarjottaisiin ohjelmia, joista tehtäisiin paremmin työmarkkinoiden tarpeita vastaavia, ja työnhakijoille annettaisiin henkilökohtaista valmennusta.

Sosiaaliturvajärjestelmissä keskityttäisiin varmistamaan etuuksien ehdollisuus ja seuraamaan tehokkaasti työnhakuponnisteluja. Etuuksien tasoa, vaikka se onkin yleisesti riittävä, voidaan joutua korottamaan työttömyyden alkuvaiheissa, jotta parannetaan siirtymävaiheessa olevien työntekijöiden tilannetta.

Vaikka työmarkkinaosapuolten vuoropuhelu onkin hyvin kehittyntä, luottamus työmarkkinaosapuolten välillä kaipaava kiireesti vahvistusta, erityisesti kansallisella tasolla. Hajautetun tason toimijat olisi otettava mukaan neuvotteluihin aina kun se on mahdollista.

Mitä tulee toimenpiteiden jaksottamiseen ja rahoittamiseen, etusija olisi annettava yritysten ja toimialojen toteuttamille toimenpiteille ja investoinneille, jotta lisättäisiin edelleen sisäistä joustoturvaa ja turvaa siirtymien yhteydessä. Samanaikaisesti irtisanomismenettelyissä kohdennettaisiin toimia uudelleen varhaiseen puuttumiseen ja siirtymiin. Parannetut aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteet vaatisivat menojen järkevämpää käyttöä eivätkä niinkään niiden lisäämistä.

Toteutustapa 3: taitoihin ja mahdollisuuksiin liittyvien kuilujen poistaminen työvoiman keskuudesta

Tämä tyypillinen toteutustapa voi sopia maille, joissa suurimman haasteen muodostavat taitoihin ja mahdollisuuksiin liittyvät kuilut väestön keskuudessa. Siinä edistetään vähän koulutettujen ihmisten mahdollisuuksia päästä työhön ja kartuttaa taitojaan pysyvän aseman saavuttamiseksi työmarkkinoilla

Näissä maissa työllisyysluvut ovat yleensä korkeita, mutta kaikki ryhmät eivät pääse nauttimaan tasavertaisesti hyvästä työllisyysstilanteesta. Työuralla etenemistä on edistettävä. Sopimusjärjestelyt ovat yleensä riittävän joustavia, mutta joissain tapauksissa on tarpeen tarjota parempaa turvaa työmarkkinoilla heikossa asemassa oleville ryhmille. Taitoihin ja mahdollisuuksiin liittyvät kuilut voivat johtaa segmentoitumiseen toimialoilla ja työpaikoissa sekä työmarkkinoiden toiminnassa. On myös olemassa riski, että erityisryhmät (naiset, yksinhuoltajaäidit, maahanmuuttajat, vammaiset, nuoret ja vanhemmat työntekijät) syrjäytyvät työmarkkinoilta. Tämä voi johtaa siihen, että suuri osa ihmisistä nauttii vakituisesti etuuksia, ja voi nostaa köyhyysastetta. Aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteillä tarjotaan vahvoja kannustimia työn vastaanottamiseen, mutta lisäksi voidaan tarvita toimenpiteitä, joilla varmistetaan eteneminen parempilaatuisiin työpaikkoihin ja taitotasoon.

Kansalaisille ja yhteiskunnalle koituisi kasvavia hyötyjä, jos vähän koulutetuille tarjottaisiin paremmat mahdollisuudet sosiaaliseen liikkuvuuteen valmistamalla ihmisiä etenemään erilaisiin ammatteihin, jotka tarjoavat uusia mahdollisuuksia.

Sopimusjärjestelyillä annettaisiin vähän koulutetuille työntekijöille mahdollisuus päästä työhön ehdoilla, jotka ovat edullisia potentiaalisille työnantajille, mutta annettaisiin myös näille työntekijöille mahdollisuus edetä vakaampiin sopimuksiin, kun heidän taitonsa paranevat ja työsuhte muuttuu vakinaisemmaksi.

Elinikäisen oppimisen toimenpiteillä puututtaisiin työvoiman keskuudessa oleviin kuiluihin koulutusmahdollisuuksissa, alkaen perusopetuksesta. Koulun kesken jättämistä torjuttaisiin, ja koulunsa päättävien yleistä pätevyystasoa parannettaisiin. Aikuisväestön luku- ja laskutaidottomuuteen puututtaisiin. Työvoiman koulutus kohdennettaisiin erityisesti vähän koulutettuihin työntekijöihin. Työn ja koulutuksen yhdistelmiä ja liikkuvuutta koulutusjärjestelmien välillä edistettäisiin. Epävirallinen oppiminen tunnustettaisiin ja vahvistettaisiin, ja matalan osallistumiskynnyksen tarjoavaa kieli- ja tietokonekoulutusta järjestettäisiin työpaikalla ja sen ulkopuolella. Erilaisten ominaispiirteidensä ja kokonsa

mukaan yritykset laatisivat kattavia taitopohjastrategioita, joiden ansiosta koko niiden henkilöstö voisi kouluttautua ja hankkia uusia taitoja. Viranomaiset voivat parantaa yritysten kannustimia investoida omaan työvoimaansa käyttämällä verokannustimia tai muita välineitä. Ne lisäisivät myös työntekijöiden kannustimia esimerkiksi perustamalla henkilökohtaisten koulutustilien järjestelmän. Tällaiset tilit antaisivat työntekijöille mahdollisuuden käyttää tietyn määrän (työ)aikaa ja rahaa henkilökohtaiseen kehittämiseensä yhteistyössä työnantajiansa kanssa.

Aktiivisessa työvoimapolitiikassa tehtäisiin selvä ero riittävästi koulutettujen työnhakijoiden ja taitojen kartuttamista tarvitsevien työnhakijoiden välillä. Ensimmäisessä ryhmässä pääpaino voi olla henkilökohtaisessa työnhakutuessa. Toisessa ryhmässä sen sijaan aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteissä keskityttäisiin tarjoamaan riittävää koulutusta uralla etenemisen tukemiseksi ja kestäväen ennemmin kuin nopean työhönpaluun edistämiseksi.

Sosiaaliturvajärjestelmät tarjoaisivat kannustimia vähän koulutetuille etuuksien saajille ja seuraisivat tällaisten etuuksien ehdollisuutta, jotta varmistettaisiin, että työn vastaanottaminen kannattaa. Tarvittaessa tarjottaisiin lisäetuuksia tai etuudet poistettaisiin asteittain. Näin voitaisiin osaltaan ehkäistä työssäkäyvien köyhien ongelmia ja alentaa vähän koulutettujen työntekijöiden välillisiä työvoimakustannuksia.

Jos työmarkkinaosapuolten kumppanuus ei ole pitkälle kehittynyt, niiden vuoropuhelua voitaisiin piristää tuomalla keskusteluun uusia aiheita, kuten tutkimus- ja kehittämistoiminta, innovaatio sekä koulutus ja taidot.

Mitä tulee toimenpiteiden jaksottamiseen ja rahoittamiseen, peruskoulutuksen parannukset toteutettaisiin ensisijaisesti, mutta niiden vaikutukset saattavat näkyä vasta ajan mittaan. Työpaikalla annettavan koulutuksen parantaminen edellyttäisi yksityisiä investointeja, joita tuettaisiin julkisilla kannustimilla. Vaikuttavaa aktiivista työvoimapolitiikkaa ja sosiaaliturvan alaan kuuluvia toimenpiteitä vähän koulutettujen rekrytoinnin houkuttelevuuden lisäämiseksi on vahvistettava.

Toteutustapa 4: etuuksia saavien henkilöiden ja harmaata työtä tekevien työntekijöiden mahdollisuuksien parantaminen

Tämä tyypillinen toteutustapa voi sopia maille, joissa on lähimenneisyydessä tapahtunut huomattavia talouden rakenneuudistuksia, minkä johdosta suuri määrä ihmisiä nauttii pitkäaikaisesti etuuksia, ja heillä on huonot työllistymisnäkymät. Sen tavoitteena olisi parantaa etuuksia saavien mahdollisuuksia ja edistää siirtymistä harmaasta työstä viralliseen työsuhteeseen kehittämällä vaikuttavia aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteitä ja elinikäisen oppimisen järjestelmiä yhdistettynä riittävän tasoisiin työttömyysetuuksiin

Näissä maissa perinteisten, usein teollisuudessa toimivien yritysten on ollut pakko irtisanoa suuria määriä ihmisiä. Työttömät työntekijät saavat etuuksia, jotka on usein suunniteltu ”työmarkkinoilta poistumisen etuuksiksi” ennemmin kuin ”uuteen työpaikkaan siirtymisen etuuksiksi”. Investoinnit aktiiviseen työvoimapolitiikkaan ovat rajallisia, ja mahdollisuudet löytää uusi työpaikka ovat vähäisiä. Etuuksia myöntävät viranomaiset ja julkiset työvoimapalvelut tarvitsevat rakenteellista vahvistusta vaikuttavan aktiivisen työvoimapolitiikan toteuttamiseksi. Uutta taloudellista toimintaa syntyy pääasiassa palvelualalle. Etuuksia nauttivien on vaikea hyödyntää tähän uuteen talouden kehitykseen

liittyviä työllistymismahdollisuuksia. Uusissa työpaikoissa turva on usein alhainen, kun taas jotkin vanhoihin työpaikkoihin sovellettavat toimenpiteet voivat olla liian rajoittavia. Sukupuolten väliset kuilut ovat sitkeässä. Monet ihmiset turvautuvat harmaaseen talouteen. Heikot ammattikoulutusjärjestelmät ovat syynä siihen, että vähän koulutettujen työntekijöiden ja nuorten on vaikeaa mukautua työmarkkinoiden vaatimuksiin ilman työkokemusta.

Kansalaisille ja yhteiskunnalle koituisi kasvavia hyötyjä, jos työttömille luotaisiin uusia mahdollisuuksia ja harmaan talouden toiminta saataisiin virallisen talouden piiriin.

Sopimusjärjestelyjen suhteen varmistettaisiin, että talouden nousevilla aloilla työskenteleville työntekijöille, joista monilla on määräaikainen työsopimus tai kutsusopimus, tarjotaan riittävän tasoinen turva. Harmaan työn tuominen virallisen työn piiriin voitaisiin tehdä houkuttelevammaksi parantamalla harmaata työtä tekevien työntekijöiden oikeuksia ja tarjoamalla pääsyä ammattikoulutukseen. Suurempi virallisten työsuhteiden määrä johtaisi myös korkeampiin verotuloihin ja sosiaaliturvamaksukertymään. Siirtyminen virallisen työn piiriin edellyttäisi myös lisää uudistuksia työn verotukseen ja yritysten rekisteröintivaatimuksiin sekä työsuojeluviranomaisten ja harmaata työtä torjuvien rahoituslaitosten vahvistamista. Toistaiseksi voimassa olevalla työsopimuksella työskentelevät työntekijät hyötyisivät lisääntyvistä investoinneista heidän koulutukseensa ja varhaisesta toiminnasta irtisanomisen uhatessa. Jos nämä edellytykset toteutetaan, ei ole niin suurta tarvetta soveltaa tiukkoja sääntöjä taloudellisista syistä tapahtuvien irtisanomisten suhteen.

Elinikäistä oppimista ja yleissivistävän ja ammatillisen koulutuksen järjestelmiä voitaisiin kehittää läheisessä yhteistyössä yritysten kanssa pyrkien vastaamaan työmarkkinoiden tarpeisiin. Yrityksiä kannustettaisiin investoimaan elinikäiseen oppimiseen. Työnantajien velvollisuus investoida työntekijöihinsä voisi olla keskeinen kysymys työehtosopimusneuvotteluissa. Elinikäisen oppimisen ja ammatillisen koulutuksen järjestelmien kehittäminen edellyttäisi läheistä kumppanuutta yksityisten yritysten ja viranomaisten välillä. Tarvitaan parempaa yhteyttä resurssien jaon ja koulutuksen tulosten välille, jotta nämä järjestelmät olisivat kustannustehokkaita.

Julkisten työvoimapalvelujen hallinnollinen suorituskyky olisi etusijalla. Se edellyttäisi parannuksia niin henkilöstön määrän, taitojen, päätöksentekomenettelyn kuin työn organisoinnin suhteen. Yhteistyötä etuuksia jakavien viranomaisten ja julkisten työvoimapalvelujen välillä vahvistettaisiin, jotta aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteet olisivat vaikuttavia. Aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteissä keskityttäisiin pitkäaikaistyöttömiin ja vajaakuntoisiin työntekijöihin sekä irtisanomisen uhkaamiin työntekijöihin. Niissä tarjottaisiin räätälöityä apua, muun muassa työmarkkinoiden tarpeita paremmin vastaavia ohjelmia, jotta työnhakijat saataisiin onnistuneesti takaisin työhön. Julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksilla kaikkien sidosryhmien välillä (viranomaiset kaikilla tasoilla, koulutusta tarjoavat toimijat, työmarkkinaosapuolet, yritykset, hallituksesta riippumattomat järjestöt, yksityiset työnvälitystoimistot) voitaisiin edistää aktiivisen työvoimapolitiikan vaikuttavuutta.

Mitä tulee sosiaaliturvajärjestelmään, työttömyysetuudet nostettaisiin riittävälle tasolle, jotta työnhaku olisi mahdollista ilman että työntekijät ottavat vastaan harmaata työtä. Samanaikaisesti on parannettava työn kannustimia ja etuuksien ehdollisuutta niin työntekijöiden kuin työnantajien osalta. Niillä kannustettaisiin toisaalta työhön kykeneviä etuuksien saajia etsimään työtä ja toisaalta työnantajia luomaan uusia työpaikkoja.

Edellytyksiä vammaisten integroimiseksi työmarkkinoille helpotettaisiin. Myös sosiaaliturvaoikeuksien siirrettävyyttä parannettaisiin.

Työmarkkinaosapuolten toimintakykyä vahvistettaisiin esimerkiksi laajentamalla oikeuksia neuvotella keskeisistä työehdoista, työaika mukaan luettuna. Viranomaiset edistäisivät kattavien työnantaja- ja työntekijäjärjestöjen luomista ja niiden yhdistämistä suuremmiksi elimiksi. Sekä kahdenvälistä että kolmikantaista työmarkkinaosapuolten vuoropuhelua voitaisiin vahvistaa. Työmarkkinaosapuolten vuoropuhelua voitaisiin myös kehittää toimialakohtaisella tai alueellisella tasolla.

Mitä tulee toimenpiteiden jaksottamiseen ja rahoittamiseen, etusijalle asetettaisiin harmaan työn tuominen virallisen järjestelmän piiriin. Julkisten työvoimapalvelujen rakenteellinen vahvistaminen ja sosiaaliturvan parannukset olisi näin helpompi kustantaa. Investoinnit elinikäiseen oppimiseen vaatisivat yhteisiä toimia viranomaisilta ja yrityksiltä. Irtisanomismenettelyjen uudelleenmuotoilu olisi mahdollista, kun samalla parannettaisiin aktiivista työvoimapolitiikkaa, elinikäistä oppimista ja sosiaaliturvaa.

LIITE II

ESIMERKKEJÄ JOUSTOTURVASTA

Seuraavat esimerkit kuvaavat sitä, miten joustoturvapolitiikka voi toimia. Niissä tuodaan esiin integroidun lähestymistavan ansiot ainakin joidenkin joustoturvan neljän osatekijän osalta, joissa jousto ja turva vahvistavat toisiaan.

Itävallan erorahajärjestelmä. Itävallassa melko suuri työmarkkinoiden joustavuus yhdistyy keskitason sosiaalietuuksiin, ja niitä täydentävät vaikuttavat aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteet ja vahva työmarkkinaosapuolten kumppanuus. Itävallan työläinsäädännössä säädetään melko alhaisesta tosiasiallisesta työllisyysturvan tasosta, mutta tilastoista ilmenee, että taso on keskimääräinen. Tämä ristiriitaisuus johtuu menettelyyn liittyvistä seikoista, jotka tukevat suhteellisen vaivattomia irtisanomismenettelyjä. Työnantajilla ei ole juurikaan tarvetta hyödyntää määräaikaista sopimuksia, joiden osuus on alle keskiarvon (9 % vuonna 2006, kun EU:n keskiarvo on 14,4 %). Työttömyysaste on Euroopan alhaisimpia (4,8 %). Pitkäaikaistyöttömyyden aste on 1,3 %. Työllisyysaste on Lissabonin tavoitteen mukainen (70,2 % kokonaisuudessaan ja 63,5 % naisilla). Osallistuminen elinikäiseen oppimiseen on ylittänyt EU:n tavoitteen, ja sen taso on 12,9 % (2005). Köyhyysriskin taso on 12 % eli alhainen.

Tällä alalla tehtiin erittäin merkittävä innovaatio vuonna 2003, kun uusi erorahajärjestelmä tuli voimaan. Vanhassa järjestelmässä irtisanotuille työntekijöille maksettava eroraha riippui työsuhteen kestosta. Sen vuoksi monet työntekijät menettivät kertyneet oikeutensa siirtyessään yhden työnantajan palveluksesta toisen palvelukseen. Uusi järjestelmä velvoittaa työnantajan maksamaan kiinteän kuukausittaisen määrän työntekijän henkilökohtaiselle tilille. Työntekijät voivat nostaa rahaa tältä tililtä, jos he joutuvat irtisanotuiksi. Uusi järjestelmä poistaa liikkuvuutta haittaavat vaikutukset ja estää sen, että työntekijät menettäisivät oikeutensa silloin, kun he päättävät itse työsuhteensa. Lisäksi työvoiman tukisäätiöt (Arbeitsstiftungen) ovat erityisen toimiva malli, kun pyritään helpottamaan uudelleenjärjestelyjen seurauksia. Ne toimivat siirtymien hallinnoijina ja tukevat työpaikan vaihtoa joukkoyrityksien uhatessa soveltaen varhaisen puuttumisen periaatteita ja yhteistoimintaa kaikkien julkisten ja yksityisten osapuolten välillä.

Tanskan kultainen kolmio. Tanskan työmarkkinoilla jousto ja turva yhdistyvät onnistuneesti, ja niihin kuuluvat joustava työläinsäädäntö ja suhteellisen alhainen työsuhteturva, mittavat elinikäisen oppimisen ja aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteet sekä antelias sosiaaliturvajärjestelmä. Tämä perustuu niin sanottuun ”syyskuun sopimukseen” vuodelta 1899, jossa työnantajien vapaan rekrytointi- ja irtisanomisoikeuden vastapainoksi kehitettiin julkinen työttömyysetuusjärjestelmä. Kun julkinen työvoimapalvelu perustettiin 1960-luvulla, valtio otti kantaakseen suuren osan työttömyysriskistä. Aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteet lisättiin tähän 1980-luvun lopulla ja 1990-luvun alkupuolella, ja tavoitteena oli motivoida työttömiä etsimään ja ottamaan vastaan työtä sekä parantamaan ammattitaitoaan. Taitojen kehittämistä kannustettiin vuorottelujärjestelmällä, jonka ansiosta työntekijä voi kouluttautua sillä aikaa kun työn korvasi hänet väliaikaisesti. Nämä osatekijät muodostavat yhdessä niin sanotun kultaisen kolmion, johon kuuluvat joustavat sopimusjärjestelyt, antelias sosiaaliturva- ja sosiaalihuoltojärjestelmä sekä mittavat aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteet. Tanskalle on tyypillistä hyvin korkea työllisyysaste (77,4 % vuonna 2006), hyvin alhainen työttömyys- (3,9 %), nuorisotyöttömyys- (7,7 %) ja pitkäaikaistyöttömyysaste (0,8 %), korkea työpaikan vaihtamisaste (neljäsosa työntekijöistä on ollut saman työnantajan palveluksessa alle vuoden), suuri osallistuminen elinikäiseen

oppimiseen (27,4 %), matala köyhyysriski (12 %) ja yleisesti korkea turvallisuuden tunne väestön keskuudessa.

Tilapäistyö Alankomaissa. Alankomaiden ”Wassenaar”-sopimuksessa (1982) sovittiin parempaan työllisyystilanteeseen tähtäävästä maltillisesta palkkakehityksestä ja tasoitettiin siten tietä osa-aikaisten työsuhteiden kehittämiseksi työehtosopimusten yhteydessä. Osa-aikaiset työpaikat ovat pääasiassa toistaiseksi voimassa olevia työsuhteita, eikä niitä pitäisi sekoittaa ”epävarmoihin työsuhteisiin”. Valtaosa osa-aikaisista työntekijöistä, joista useimmat ovat naisia, työskentelee osa-aikaisena vapaaehtoisesti. Työmarkkinoiden suhteellinen joustamattomuus oli kasvava huolenaihe 1990-luvulla, mutta viranomaiset eivät päässeet sopimukseen työlainsäädännön uudistuksista. Työmarkkinaosapuolet (kansallisessa vuoropuheluelimessä, ”Stichting van de Arbeid”) kutsuttiin lopulta neuvottelemaan pakettisopimuksesta. Niiden sopimus keskittyi vahvistamaan tilapäisillä sopimuksilla työskentelevien asemaa ja siten vähentämään epävarmuutta poistamatta kuitenkaan joustavuutta. Siihen kuului kolme pääasiallista osaa: 1) määräaikaisten sopimusten peräkkäisen käytön rajoittaminen kolmeen sopimukseen (seuraava sopimus on toistaiseksi voimassa oleva); 2) esteiden poistaminen työvoimanvuokrausyrityksiltä; 3) määräaikaisten ja vuokratyösopimusten tunnustaminen työlainsäädännössä ja vähimmäisturvan ja -palkan käyttöönotto. Vuokratyöläisiin sovellettaisiin työehtosopimusta, jossa määrätään palkkatakuista, koulutuksesta ja lisäeläkkeestä. Sopimus otettiin osaksi lainsäädäntöä; joustoa ja turvaa koskeva laki tuli voimaan 1. tammikuuta 1999. Alankomaissa työttömyys laski voimakkaasti ja paljon uusia työpaikkoja syntyi 1990-luvulla. Työllisyysluvut ovat korkeita, kokonaisuudessaan (74,3 % vuonna 2006) ja naisten kohdalla (67,7 %). Työllisyys kokoaikavastavuuksina on alhaisempi osa-aikatyön korkean asteen vuoksi. Työttömyys on vähäistä (3,9 %), samoin nuorisotyöttömyys (6,6 %) ja pitkäaikaistyöttömyys (1,7 %). Osallistuminen elinikäiseen oppimiseen on verrattain suurta (15,9 %). Köyhyysriski on verrattain alhaista tasoa, 11 %.

Määräaikaisten sopimusten vähentäminen Espanjassa. Espanjassa määräaikaisten sopimusten osuus pysyy itsepintaisesti korkeana, ja se on 34 % kokonaistyöllisyydestä. Työmarkkinaosapuolten välillä allekirjoitettiin hallituksen tukema työehtosopimus toukokuussa 2006, ja se on voimassa vuoden 2007 loppuun. Siinä rajoitetaan määräaikaisten sopimusten kohtuuttoman laajaa käyttöä ja helpotetaan työnantajille asetettuja vaatimuksia. Jokainen työntekijä, joka on tehnyt kaksi tai useampia määräaikaisia sopimuksia saman yrityksen kanssa ja työskennellyt samassa toimessa kauemmin kuin 24 kuukautta 30 kuukauden kuluessa saa automaattisesti toistaiseksi voimassa olevan sopimuksen; tässä sopimuksessa pakollinen eroraha on supistettu 45 päivän palkasta 33 päivän palkkaan kultakin työskentelyvuodelta.

Työmarkkinaosapuolten ”kohti vuotta 2016” -sopimus Irlannissa. Irlannin talous ja työmarkkinat ovat käyneet läpi nopean muutoksen jakson viime vuosina. Irlanti on muuttunut matalan tulotason, hitaan kasvun ja korkean työttömyysasteen taloudesta maaksi, jolle ovat ominaisia kova kasvu, korkeat tulot ja alhainen työttömyys. Irlannilla on joustavat työmarkkinat, ja se vahvistaa investointejaaan aktiiviseen työvoimapolitiikkaan (0,75 % BKT:sta verrattuna EU:n keskiarvoon, joka on 0,5 %). Vanhempien työntekijöiden alhainen koulutustaso (45–54-vuotiaista 41,7 % on saanut enintään ylemmän perusasteen koulutuksen) heijastaa aiempaa ali-investointia koulutukseen. Tilanne paranee kuitenkin huomattavasti nuorempien ikäluokkien kohdalla. Osallistuminen elinikäiseen oppimiseen on kuitenkin edelleen vähäisempää kuin EU:n tässä suhteessa parhaissa maissa ja heijastaa vaikeuksia varmistaa vähän koulutettujen ja vanhempien työntekijöiden koulutusmahdollisuuksia. Vuonna 2006 tehdyssä ”kohti vuotta 2016” -sopimuksessa käsitellään kattavasti näitä

haasteita. Siinä todetaan tarve lisätä osallistumista, tuottavuutta ja aktivointia ja keskittyä entistä enemmän pitkäaikaistyöttömiin, työttömiin nuoriin ja työmarkkinoilta pahimmin syrjäytyneisiin. Siinä korostetaan myös, että taitojen parantamisessa on keskityttävä työpaikalla tapahtuvaan oppimiseen (perustaidot mukaan luettuina) ja vähän koulutettuihin ja heikossa asemassa oleviin työntekijöihin sekä maahanmuuttajiin. Siinä esitetään pääpiirteissään suunnitelma työpaikalla tapahtuvan koulutuksen lisäämiseksi ja rahoituksen lisäämiseksi työpaikalla annettavan peruskoulutuksen rahastolle (”Workplace Basic Education Fund”), jonka tavoitteena on puuttua luku- ja laskutaidottomuuden ongelmiin.

LIITE III

JOUSTOTURVAAN LIITTYVIÄ TAUSTAINDIKAATTOREITA

Jäljempänä luetelluista indikaattoreista valtaosa on otettu Euroopan työllisyyden suuntaviivojen seurantaan sovitusta indikaattoreista, ja niiden voidaan katsoa liittyvän kaikkiin neljään osatekijään sekä yleisiin työmarkkinoiden tuloksiin.

A. Joustavat sopimusjärjestelyt

- työllisyydysturvan tiukkuus, kokonaisuudessaan sekä vakituisessa ja muussa kuin vakituisessa työsuhteessa työskentelevien osalta (OECD)
- sopimus- ja työjärjestelyjen vaihtelevuus ja syyt (EUROSTAT)

B. Kattavat elinikäisen oppimisen strategiat

- koulutukseen osallistuvien prosenttiosuus 25–64-vuotiaasta aikuisväestöstä (EUROSTAT)
- koulutustaso ikäryhmissä 45–54 ja 25–34 (vähintään keskiasteen koulutuksen suorittaneiden osuus väestöstä) (EUROSTAT)

C. Vaikuttava aktiivinen työvoimapolitiikka

- aktiivisen ja passiivisen työvoimapolitiikan menot, prosenttia BKT:stä (EUROSTAT)
- aktiivisen ja passiivisen työvoimapolitiikan menot työtöntä kohti (EUROSTAT)
- aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteisiin osallistuvien määrä toimenpidetyyppejä kohti (OECD)
- niiden nuorten tai aikuisten työttömien osuus, joille ei ole tarjottu työpaikkaa tai aktivointitoimenpidettä 6 ja 12 kuukauden sisällä (EUROSTAT)

D. Modernit sosiaaliturvajärjestelmät

- nettokorvausaste ensimmäisenä vuotena sekä viiden vuoden kuluttua (OECD)
- työttömyysloukku, etuustason vaikutuksena tarkasteltuna (OECD-EUROSTAT)

E. Työmarkkinoiden tulokset

- työllisyysaste (kokonaistyöllisyysaste, naisten ja vanhempien työntekijöiden työllisyysaste) (EUROSTAT)
- nuorten työttömyysaste (15–24-vuotiaat) (EUROSTAT)
- pitkäaikaistyöttömyysaste (EUROSTAT)
- työn tuottavuuden kasvu (EUROSTAT)
- työn laatu (laadittavana)
- köyhyysriskiaste (EUROSTAT).



**EUROPEISKA
UNIONENS RÅD**

**Bryssel den 4 juli 2007 (29.8)
(OR. en)**

10255/07

**SOC 241
ECOFIN 312**

FÖLJENOT

från:	Jordi AYET PUIGARNAU, direktör, för Europeiska kommissionens generalsekreterare
mottagen den:	3 juli 2007
till:	Javier SOLANA, generalsekreterare/hög representant
Ärende:	Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén – Gemensamma principer för "flexicurity": Fler och bättre arbetstillfällen med en kombination av flexibilitet och trygghet

För delegationerna bifogas kommissionens dokument – KOM(2007) 359 slutlig.

Bilaga: KOM(2007) 359 slutlig



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 27.6.2007
KOM(2007) 359 slutlig

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET,
RÅDET, EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN SAMT
REGIONKOMMITTÉN**

Gemensamma principer för ”flexicurity”:

Fler och bättre arbetstillfällen med en kombination av flexibilitet och trygghet

{SEK(2007) 861}

{SEK(2007) 862}

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1.	Globalisering och förändring: utmaningar och möjligheter.....	3
2.	En integrerad strategi för flexicurity	4
3.	Flexicuritystrategier: erfarenheter från medlemsstaterna.....	7
4.	Flexicurity och den sociala dialogen.....	8
5.	Utveckling av gemensamma principer för flexicurity	9
6.	Handlingsalternativ för att uppnå flexicurity	10
7.	Ekonomiska aspekter på flexicurity	11
8.	Nästa steg: Flexicurity och Lissabonstrategin för tillväxt och sysselsättning.....	12
BILAGA I HANDLINGSALTERNATIV FÖR ATT UPPNÅ FLEXICURITY		14
BILAGA II EXEMPEL PÅ FLEXICURITY		20
BILAGA III BAKGRUNDSINDIKATORER RELEVANTA FÖR FLEXICURITY		23

1. GLOBALISERING OCH FÖRÄNDRING: UTMANINGAR OCH MÖJLIGHETER

EU-invånarnas sätt att leva och arbeta förändras i snabb takt¹. Detta beror främst på fyra faktorer: europeisk och internationell ekonomisk integration, ny teknik, framförallt inom information och kommunikation, Europas allt äldre befolkning som tillsammans med relativt låg genomsnittlig sysselsättningsgrad och hög långtidsarbetslöshet skapar problem för de sociala trygghetssystemen, samt framväxten av en alltmer segmenterad arbetsmarknad i många länder² där en del arbetstagare har ett relativt starkt anställningsskydd medan andra inte har något skydd alls ("integrerade" och "utestängda").

Globalisering är i princip positivt för tillväxt och sysselsättning, men de förändringar den medför kräver snabba beslut av företagen och arbetstagarna. Sysselsättningen i EU har ökat och arbetslösheten minskar stadigt. Det har skett vissa framsteg att bygga vidare på men det finns fortfarande 17 miljoner arbetslösa i EU (2007) och de europeiska ekonomierna måste omstruktureras. En förutsättning för anpassning är en mer flexibel arbetsmarknad i kombination med en trygghetsnivå som tar hänsyn till både arbetsgivarnas och arbetstagarnas behov. Europa måste skapa fler och bättre jobb för att kunna hantera förändringar och nya sociala risker. Man måste minska segmenteringen av arbetsmarknaden och andelen osäkra anställningsförhållanden och främja varaktig integrering på arbetsmarknaden och kompetensutveckling. Kvinnor, ungdomar och invandrare är redan överrepresenterade bland de som står utanför arbetsmarknaden och äldre arbetstagare har svårt att behålla sitt jobb eller hitta ett nytt³. Även personer med tillsvidareanställning kan känna sig hotade eftersom de har samma svårigheter att hitta arbeten av god kvalitet om de skulle bli arbetslösa.

Om Lissabonmålen med fler och bättre arbetstillfällen ska kunna uppnås behövs nya former för flexibilitet och trygghet, såväl för enskilda och företag som för medlemsstaterna och EU. Den enskilda individen behöver snarare sysselsättningstrygghet än anställningstrygghet eftersom allt färre behåller samma jobb hela livet. Företagen, särskilt de små och medelstora, måste kunna anpassa sin arbetsstyrka efter ändrade ekonomiska förutsättningar. De måste kunna rekrytera medarbetare som bättre motsvarar deras kompetensbehov och som kommer att vara mer produktiva och flexibla, vilket bidrar till ökad innovation och konkurrenskraft. Europa har dock inte anpassat sig tillräckligt till de ekonomiska svårigheterna. Detta kan öka oron för utläggning på entreprenad och utlokalisering⁴ och dessutom öka inkomstklyftorna mellan välutbildad och lågutbildad arbetskraft⁵. EU och medlemsstaterna måste fortsätta utvecklingen mot en dynamisk och framgångsrik kunskaps ekonomi där välståndet fördelas mer jämnt i samhället. Förändringsprocessen måste komma fler till godo öka rörligheten uppåt. Fler av "de som inte har" måste kunna bli "de som har".

¹ BEPA (2007), Europe's Social Reality.

² Europeiska kommissionen, Employment in Europe 2004, kapitel 4.

³ OECD (2006), Live longer, work longer. Se även OECD (2007), Employment Outlook.

⁴ BEPA (2006), EU competitiveness and industrial location.

⁵ J. Hudson, Inequality and the Knowledge economy: Running or standstill?

EU-medborgarna accepterar att det krävs förändring och anpassning. 76 % av européerna håller med om att livslång anställning hos samma arbetsgivare är något som hör till det förgångna. 76 % anser också att förmågan att lätt kunna byta jobb är en tillgång när man söker arbete. 72 % svarade att anställningsavtalen bör göras mer flexibla för att bidra till att skapa fler jobb. Slutligen framhöll 88 % att regelbunden fortbildning förbättrar ens möjligheter att hitta ett arbete⁶.

EU:s övergripande politiska svar på globaliseringens utmaningar och möjligheter är den förnyade Lissabonstrategin för tillväxt och sysselsättning. Europeiska rådet har för medlemsstaterna betonat behovet av ”att man i de nationella reformprogrammen mer systematiskt utvecklar allsidiga strategier för att förbättra arbetstagares och företags anpassbarhet”. Kommissionen har också uppmanats att i samarbete med medlemsstaterna och arbetsmarknadens parter ”undersöka möjligheten att utarbeta gemensamma principer om kombinerad flexibilitet och trygghet” som en användbar referens när det gäller att skapa öppnare, mer anpassningsbara arbetsmarknader och mer produktiva arbetsplatser⁷.

2. EN INTEGRERAD STRATEGI FÖR FLEXICURITY

En integrerad strategi för flexibilitet och trygghet motiveras av behovet att uppnå målen i den förnyade Lissabonstrategin⁸, särskilt fler och bättre arbetstillfällen, och samtidigt modernisera de europeiska sociala modellerna. Detta förutsätter åtgärder för såväl flexibilitet i fråga om arbetsmarknader, arbetsorganisation och arbetsmarknadsrelationer som trygghet i form av sysselsättningstrygghet och social trygghet.

Flexicuritymodellen syftar till att säkra att EU-medborgare har en hög grad av sysselsättningstrygghet, dvs. möjlighet att under hela sitt aktiva liv hitta ett jobb och ha goda karriärmöjligheter i en ekonomisk omgivning som förändras i snabb takt. Flexicurity har också till syfte att hjälpa både arbetstagare och arbetsgivare att utnyttja alla de möjligheter som globaliseringen innebär. Det skapas därmed en situation där trygghet och flexibilitet kan förstärka varandra.

Medlemsstaterna bör göra mer för att främja sysselsättningen. Politiska åtgärder utformas och genomförs ofta på ett område i taget och är inte inriktade på mer övergripande arbetsmarknadsproblem. Alltför ofta syftar åtgärderna till att öka *antingen* flexibiliteten för företagen *eller* tryggheten för arbetstagarna. Följden blir att de tar ut eller motsäger varandra. Det ekonomiska uppsvinget med den högsta ekonomiska tillväxten på sex år och sju miljoner nya arbetstillfällen mellan 2005 och 2008 skapar nya möjligheter för EU och medlemsstaterna. Arbetet måste nu intensifieras och reformer genomföras för att fullgöra EU:s åtaganden för tillväxt och sysselsättning och för ekonomisk och social sammanhållning.

⁶ Europeiska sysselsättnings- och socialpolitiken, särskild Eurobarometer 261, oktober 2006.

⁷ Ordförandeskapets slutsatser, Europeiska rådet 23–24 mars 2006 och 8 mars 2007.

⁸ Årliga lägesrapporten från januari och december 2006: Riktlinje 21.

Vad är flexicurity?

Begreppet ”flexicurity” kan definieras som en integrerad strategi för att på samma gång öka både flexibiliteten och tryggheten på arbetsmarknaden.

Flexibilitet handlar om smidiga övergångar mellan olika livsfaser: från skola till arbete, från ett arbete till ett annat, från arbetslöshet eller inaktivitet till förvärvsarbete, och från förvärvsarbete till pension. Det handlar inte bara om ökad frihet för företagen att anställa eller avskeda betyder inte att det inte längre ska finnas några tillsvidareanställningar. Det handlar också om att arbetstagare kan gå vidare till mer kvalificerade arbeten och att deras kompetens kan utvecklas på bästa sätt. Flexibilitet handlar också om flexibel arbetsorganisation så att företagen snabbt och effektivt kan klara av nya produktionsbehov och skaffa den kompetens som behövs, och om att underlätta för arbetstagarna att kombinera arbetsliv och privatliv. Trygghet betyder å andra sidan mer än bara tryggheten att behålla jobbet. Det handlar om att förse människor med de kunskaper de behöver för att kunna avancera i arbetslivet och om att hjälpa dem att hitta ett nytt arbete. Det handlar också om adekvat arbetslöshetsersättning för att underlätta omställningar. Slutligen innebär trygghet utbildningsmöjligheter för alla arbetstagare, särskilt för lågutbildade och äldre.

Företag och arbetstagare kan således gynnas av både flexibilitet och trygghet, t.ex. genom bättre arbetsorganisation⁹, övergång till mer kvalificerade arbeten tack vare ökad kompetens samt investeringar i utbildning som lönar sig för företagen och gör det lättare för arbetstagarna att anpassa sig till och acceptera förändringar.

Komponenter i flexicuritymodellen

Kommissionen och medlemsstaterna har utifrån erfarenheter och analyser gemensamt kommit fram till att åtgärder för flexibilitet och trygghet kan utformas och genomföras genom fyra komponenter:

- *Utformande av flexibla och tillförlitliga anställningsavtal* med hjälp av modern arbetsrätt, kollektivavtal och arbetsorganisation (för både arbetsgivare och arbetstagare, integrerade och utestängda).
- *Övergripande strategier för livslångt lärande* för att öka arbetstagarnas anpassningsförmåga och möjligheter att få arbete, särskilt när det gäller de mest utsatta arbetstagarna.
- *Effektiva aktiva arbetsmarknadsåtgärder* som hjälper människor att hantera snabba förändringar, minskar perioder av arbetslöshet och underlättar omställningar mellan jobb.
- *Moderna sociala trygghetssystem* som ger tillräckligt inkomststöd, främjar sysselsättningen och underlättar rörligheten på arbetsmarknaden. Hit hör ett omfattande socialt skydd (arbetslöshetsförmåner, pensioner och hälso- och sjukvård) som underlättar för människor att kombinera arbetsliv och familjeansvar, som att ta hand om barn.

⁹ OECD (2006), Live longer, work longer.

Hur flexicurity fungerar

Ekonomiska analyser¹⁰ bekräftar att dessa fyra komponenter samverkar med varandra och bidrar till ökad sysselsättning (både totalt sett och för kvinnor, ungdomar och äldre), minskad risk för fattigdom och utveckling av mänskligt kapital.

Medan en del arbetstagare har hög flexibilitet och dålig trygghet omfattas andra av *anställningsavtal* som motverkar eller fördröjer omställningar på arbetsmarknaden. Detta gäller särskilt om det finns en strikt lagstiftning om anställningsskydd som förbjuder uppsägning av ekonomiska skäl. Enligt analyser¹¹ som gjorts leder ett starkt anställningsskydd¹² till färre uppsägningar men också till att färre arbetslösa får jobb. Företag som funderar på att nyanställa kommer att överväga eventuella höga uppsägningskostnader i framtiden. Detta gäller särskilt de små företagen. Analyser¹³ visar också att ett starkt anställningsskydd endast har begränsade effekter för den totala sysselsättningen och att det kan förvärra situationen för de grupper som brukar ha svårast att ta sig in på arbetsmarknaden, som ungdomar, kvinnor, äldre och långtidsarbetslösa. Kvinnor varvar till exempel oftare än män perioder av arbete med perioder då de inte arbetar, framförallt när de försöker förena arbetsliv och familjeliv. De påverkas därför i högre grad av minskad rekrytering på grund av ett starkt anställningsskydd. Ett starkt anställningsskydd leder ofta till att företagen utnyttjar olika former av tidsbegränsade anställningar med dåligt skydd – ofta när det gäller kvinnor och ungdomar – som sällan övergår i tillsvidareanställningar¹⁴. Resultatet blir en segmenterad arbetsmarknad som flexicuritymodellen är tänkt att motverka. Anställningsskyddet har förstås också positiva effekter. Det stimulerar bl.a. företagen till att investera i utbildning och främjar lojalitet och högre produktivitet bland arbetstagarna.

Övergripande strategier för livslångt lärande och bättre investeringar i mänskliga resurser behövs för att kraven på snabb förändring och innovation ska kunna tillgodoses. Detta blir en allt mer avgörande faktor både för företagens konkurrenskraft och arbetstagarnas anställbarhet på lång sikt. En god grundutbildning, bred nyckelkompetens och fortlöpande investeringar i utbildning ökar både företagens möjligheter att klara av ekonomiska förändringar och arbetstagarnas möjligheter att behålla sin anställning eller hitta ett nytt jobb. Ett högt deltagande i livslångt lärande är förenat med hög sysselsättning och låg (långtids-)arbetslöshet¹⁵. Dessa investeringar går dock alltför ofta bara till de redan högutbildade¹⁶. De personer som har störst behov av utbildning, som lågutbildade, visstidsanställda, egenföretagare och äldre arbetstagare, är de som drabbas mest av underinvestering i utbildning. Företagen kan vara motvilliga till att investera i

¹⁰ Europeiska kommissionen, *Employment in Europe 2006*, kapitel 2.

¹¹ OECD (2007), *Employment Outlook*, s. 69–72.

¹² OECD bedömer hur strikt lagstiftningen om anställningsskydd är rent generellt. Se till exempel OECD (2004), *Employment Outlook*.

¹³ T.ex. Algan och Cahuc (2004), *Job Protection: the Macho Hypothesis*, IZA DP no. 1192 och Nickell och Layard (1999), *Labour Market Institutions and Economic Performance*, i Ashenfelter och Card (red.), *Handbook of Labour Economics*.

¹⁴ Europeiska kommissionen, *Employment in Europe 2004*.

¹⁵ *Employment in Europe 2006*, s. 108.

¹⁶ OECD (2005), *Promoting Adult Learning*.

kompetens eftersom utbildad personal kan komma att rekryteras av andra arbetsgivare. Att dela på kostnaderna, t.ex. genom fonder på branschnivå, kan delvis vara en lösning på problemet. Strategier för livslångt lärande för alla förutsätter att regeringar, arbetsmarknadens parter, företagen och enskilda arbetstagare medverkar aktivt.

Moderna sociala trygghetssystem med adekvat arbetslöshetsersättning och *aktiva arbetsmarknadsåtgärder* är nödvändiga delar som ger inkomsttrygghet och stöd i samband med omställning till ett nytt arbete. Bra system för arbetslöshetsersättning behövs för att kompensera inkomstförluster under perioder mellan två jobb, men kan leda till att den arbetslöse inte söker jobb tillräckligt aktivt och inte har samma ekonomiska incitament att ta ett jobb. Detta kan uppvägas genom effektiva jobbsökarinsatser och incitament att arbeta¹⁷, så att det skapas en balans mellan rättigheter och skyldigheter. Erfarenheten visar att direkt jobbsökarhjälp, som jobbsökarkurser och jobbklubbar hör till de effektivaste åtgärderna för att hjälpa arbetslösa att hitta ett arbete¹⁸. Satsningar på aktiva arbetsmarknadsåtgärder är direkt kopplade till lägre total arbetslöshet¹⁹. Åtgärderna blir effektivare om anställningsskyddet inte är alltför starkt²⁰.

En framgångsrik flexicuritystrategi måste hitta en bra balans mellan inkomstförsäkringsdelen i arbetslöshetsersättningssystemet och en lämplig aktiveringsstrategi som ska underlätta övergång till sysselsättning och främja karriärutveckling. Empiriska undersökningar visar att arbetstagarna anser att en adekvat arbetslöshetsersättning ger ett bättre skydd än ett starkt uppsägningsskydd. Aktiva arbetsmarknadsåtgärder bidrar också till känslan av trygghet bland arbetstagarna²¹. På frågan om deras möjligheter att hitta ett nytt arbete om de skulle bli arbetslösa ger arbetstagare i Europa helt olika svar. I Frankrike, där man har ett starkt anställningsskydd, anser man att de är mycket dåliga, medan danska arbetstagare med ett måttligt anställningsskydd menar att de har väldigt goda möjligheter²². Detta visar att bra arbetslöshetsersättning, effektiva aktiva arbetsmarknadsåtgärder och en dynamisk arbetsmarknad ökar människors känsla av trygghet.

3. FLEXICURITÄSTRATEGIER: ERFARENHETER FRÅN MEDLEMSSTATERNA

Under de senaste åren har debatten om flexicurity inspirerats av gynnsam sysselsättningsutveckling och goda socioekonomiska resultat i vissa medlemsstater, vilket poängteras i OECD:s omformulerade jobbstrategi²³. Enligt OECD kännetecknas flexicurity i stora drag av måttligt anställningsskydd, högt deltagande i livslångt lärande, höga utgifter för arbetsmarknadspolitiska åtgärder (både passiva och aktiva), generösa arbetslöshetsersättningssystem med balans mellan rättigheter

¹⁷ OECD (2005), From unemployment to work.

¹⁸ Jochen Kluge, The Effectiveness of Active Labour Market Policy, IZA Discussion Paper, mars 2007.

¹⁹ OECD (2006), OECD Jobs Strategy: Lessons from a decade's experience.

²⁰ Jochen Kluge (se ovan).

²¹ OECD (2004, se ovan) samt Postel-Vinay och Saint-Martin (2004), Comment les salariés perçoivent-ils la protection de l'emploi?

²² Europeiska sysselsättnings- och socialpolitiken, särskild Eurbarometer 261, s. 27.

²³ OECD (2006), Boosting Jobs and Incomes, Policy Lessons from Reassessing the OECD Jobs Strategy.

och skyldigheter, omfattande sociala trygghetssystem samt hög facklig organisationsgrad. De socioekonomiska resultaten kännetecknas av hög sysselsättning, låg arbetslöshet och låg relativ fattigdom jämfört med EU-genomsnittet. Studier som gjorts av OECD²⁴, ILO²⁵ och Europeiska kommissionen²⁶ tyder på att åtgärderna för flexibilitet och trygghet på arbetsmarknaden har bidragit till de positiva resultaten.

I överensstämmelse med EU:s strategi för tillväxt och sysselsättning bör flexicuritymodellen ses i ett bredare perspektiv. En sund och ekonomiskt hållbar makroekonomisk politik och en effektiv mikroekonomisk politik skapar tillsammans med öppna och konkurrenskraftiga marknader för varor, tjänster och kapital en miljö där företagen kan utnyttja nya möjligheter, utveckla nya affärsidéer och skapa arbetstillfällen. På samma sätt måste flexicuritysystemet kompletteras med socialpolitiska åtgärder för de underprivilegierade och de som befinner sig längst bort från arbetsmarknaden.

I bilaga II ges några exempel från medlemsstater som redan har effektiva strategier för att kombinera flexibilitet och trygghet eller som försöker att komma till rätta med sina problem på ett övergripande sätt i linje med flexicurityprincipen.

För att kunna mäta flexicurityåtgärdernas resultat diskuterar medlemsstaterna och kommissionen om man ska definiera och använda särskilda indikatorer. Resultaten så här långt beskrivs i bilaga III.

4. FLEXICURITY OCH DEN SOCIALA DIALOGEN

Arbetsmarknadsparternas aktiva medverkan har en avgörande betydelse för att garantera att flexicurity ger fördelar för alla. Samtliga berörda parter måste också vara beredda att acceptera och ta sitt ansvar för förändring. Integrerade åtgärder för flexibilitet och trygghet ses ofta i länder där dialogen – och framför allt förtroendet – mellan arbetsmarknadens parter, och mellan arbetsmarknadens parter och offentliga myndigheter, har spelat en viktig roll. Arbetsmarknadens parter är de som har bäst förutsättningar att kunna tillgodose arbetsgivares och arbetstagares behov och hitta eventuella samverkansvinster, exempelvis i fråga om arbetsorganisation eller strategier för livslångt lärande. Arbetsmarknadsparternas stöd till Lissabonstrategins centrala mål har stor betydelse. Att omvandla detta stöd till konkreta politiska initiativ är lika mycket regeringarnas som parternas ansvar. En övergripande strategi för flexicurity – i motsats till enskilda åtgärder – är antagligen bästa sättet att engagera arbetsmarknadens parter i en bred diskussion om anpassningsförmåga.

²⁴ Ibid.

²⁵ ILO, sjunde europeiska regionala mötet, 14–18 februari 2005: officiella slutsatser nr 18, ILO, Changing Patterns of Work, rapport från generaldirektören, juni 2006: s. 33–35. Dessutom: S. Cazes och A. Nesporova, Flexicurity: A relevant approach in Central and Eastern Europe, ILO 2007.

²⁶ OECD (2006), Boosting Jobs and Incomes, Policy Lessons from Reassessing the OECD Jobs Strategy. Europeiska kommissionen, GD Sysselsättning, socialpolitik och lika möjligheter, Employment in Europe 2006.

Erfarenheten visar att en flexicuritystrategi bäst kan utarbetas genom samarbete i partnerskap. De berörda parterna måste förstås i egenskap av självständiga organisationer själva besluta hur de ska delta i den sociala dialogen om flexicurity.

För medlemsstaterna kan flexicuritymodellen fungera som en utgångspunkt då de fastställer nationella mål för anpassning och förändring med avseende på sysselsättning, produktivitet, flexibilitet och trygghet. Denna process förutsätter en ökad kunskap om de specifika behov av förändring och politiska förbättringar som finns. Initiativet kan tas av offentliga myndigheter, men arbetsmarknadens parter och eventuellt andra berörda parter ska uppmanas att delta i arbetet. En nationell dialog kan sedan inledas mellan företrädare för arbetsgivare, arbetstagare, regering och andra parter vars uppgift kan vara att utarbeta en rad strategier eller förhandla fram åtgärds paket. Detta kan slutligen leda fram till att medlemsstaterna antar nationella integrerade flexicuritystrategier. Kommissionen uppmanar medlemsstaterna att samarbeta med arbetsmarknadens parter så att deras flexicuritystrategier kan inkorporeras i de nationella reformprogrammen inom ramen för Lissabonstrategin.

5. UTVECKLING AV GEMENSAMMA PRINCIPER FÖR FLEXICURITY

Även om alla politiska åtgärder på flexicurityområdet ska avspegla mycket varierande nationella förhållanden, ställs alla medlemsstater inför problemet att de måste modernisera och anpassa sina system för att klara av globalisering och förändring. För att stimulera diskussion i medlemsstaterna om de gemensamma målen i riktlinjerna för tillväxt och sysselsättning förefaller det befogat att man enas på EU-nivå om en rad ”gemensamma principer för flexicurity”.

Dessa gemensamma principer kan vara bra referensram när det gäller att uppnå öppnare och mer anpassbara arbetsmarknader och produktivare arbetsplatser. Principerna kan underlätta för medlemsstaterna att upprätta och genomföra flexicuritystrategier som beaktar ländernas egna specifika utmaningar, möjligheter och situationer, ett arbete som arbetsmarknadens parter bör bidra aktivt till.

De gemensamma principerna skulle kunna vara följande:

- (1) Flexicurity omfattar flexibla och tillförlitliga anställningsavtal (för både arbetsgivare och arbetstagare, integrerade och utestängda), omfattande strategier för livslångt lärande, effektiva aktiva arbetsmarknadsåtgärder och moderna sociala trygghetssystem. Syftet är att förbättra genomförandet av strategin för tillväxt och sysselsättning, skapa fler och bättre arbetstillfällen och stärka de europeiska sociala modellerna genom att erbjuda nya former av flexibilitet och trygghet som kan ge ökad anpassningsförmåga, sysselsättning och social sammanhållning.
- (2) Flexicurity innebär en balans mellan rättigheter och skyldigheter för arbetsgivare, arbetstagare, arbetssökande och offentliga myndigheter.
- (3) Flexicuritymodellen bör anpassas efter medlemsstaternas särskilda situationer, arbetsmarknader och arbetsmarknadsrelationer. Lösningen är inte en enda arbetsmarknadsmodell eller en enda politisk strategi.

- (4) Flexicurityåtgärderna bör överbrygga klyftan mellan de som har arbete och de som står utanför den reguljära arbetsmarknaden. De som har anställning behöver stöd så att de är förberedda för och skyddade i samband med en omställning från ett jobb till ett annat. De som står utanför systemet – inklusive arbetslösa där kvinnor, unga och invandrare är överrepresenterade – behöver en inkörsport till arbetsmarknaden och en språngbräda som hjälper dem vidare till varaktiga anställningsavtal.
- (5) Intern (inom ett företag) såväl som extern flexicurity (från ett företag till ett annat) bör främjas. Tillräcklig flexibilitet när det gäller att anställa och avskeda måste åtföljas av en trygg omställning mellan olika jobb. Det måste bli lättare både att gå vidare till mer kvalificerade arbeten och att gå från arbetslöshet eller inaktivitet till förvärvsarbete. Arbetsplatser av god kvalitet med kompetent ledning, bra arbetsorganisation och fortlöpande kompetenshöjning ingår i målen för flexicurity. Det sociala skyddet ska stödja och inte hämma rörligheten på arbetsmarknaden.
- (6) Flexicurityåtgärderna bör stödja jämställdhet genom att främja att kvinnor och män har samma tillgång till arbeten av god kvalitet, göra det möjligt att förena arbete med familjeliv samt ge invandrare, ungdomar, funktionshindrade och äldre lika möjligheter.
- (7) Flexicurity förutsätter ett klimat präglad av förtroende och dialog mellan offentliga myndigheter och arbetsmarknadens parter, där alla är beredda att ta sitt ansvar för att åstadkomma en förändring och utarbeta väl avvägda politiska lösningar.
- (8) Flexicurityåtgärder medför budgetkostnader och bör genomföras på ett sätt som bidrar till en sund och hållbar finanspolitik. Man bör också försöka åstadkomma en rättvis fördelning av kostnader och fördelar, särskilt mellan företagen, enskilda och det offentliga, och ta särskild hänsyn till de små och medelstora företagens speciella situation. Samtidigt kan effektiva flexicurityåtgärder bidra till att uppfylla ett sådant allmänt mål.

6. HANDLINGSMÖJLIGHETER FÖR ATT UPPNÅ FLEXICURITY

Om de gemensamma principerna för flexicurity ska kunna genomföras i medlemsstaterna krävs det omsorgsfullt planerade kombinationer och serier av olika politiska åtgärder som parterna är överens om. Eftersom medlemsstaterna har så varierande socioekonomisk, kulturell och institutionell bakgrund kommer de också att använda sig av olika flexicuritymodeller.

Flexicurity handlar inte om att skapa en enda arbetsmarknadsmodell eller en enda politisk strategi. Medlemsstaterna kan däremot lära av varandra genom att analysera goda exempel från andra länder och se vad som fungerar bäst i just deras land.

Det går att identifiera ett antal allmänna, ”typiska” kombinationer och serier av politiska åtgärder för flexicurity som kan hjälpa medlemsstaterna att hantera de typiska problem som de möter i sitt arbete för att uppnå flexibilitet och trygghet på arbetsmarknaden. Vi kallar dessa ”handlingsalternativ för flexicurity”. De fyra

typiska handlingsalternativen och de utmaningar som de är avsedda att bemöta beskrivs i bilaga I. De avspeglar inte, och kan heller inte avspegla, en konkret situation i något specifikt land. Varje handlingsalternativ, eller kombination av alternativ, rör specifika problem som flera medlemsstater har.

Dessa alternativ har tagits fram med utgångspunkt i situationerna i medlemsstaterna och rapporten från expertgruppen för flexicurity²⁷.

Medlemsstaterna bör med beaktande av deras egna specifika situation och institutionella bakgrund och i samråd med arbetsmarknadens parter och andra berörda parter undersöka sina specifika problem och de typiska handlingsalternativ som kan bidra till att lösa dem. Därefter kan de utforma egna alternativ för bättre kombinationer av flexibilitet och trygghet.

De typiska handlingsalternativen bör också kunna fungera som ett instrument för ömsesidigt lärande och benchmarking inom ramen för den förnyade Lissabonstrategin.

7. EKONOMISKA ASPEKTER PÅ FLEXICURITY

Allt snabbare ekonomiska och arbetsmarknadsmässiga förändringar medför att arbetstagarna oftare måste byta arbete under sitt arbetsliv. Detta innebär att de kan behöva arbetslöshetsersättning i samband med aktivt jobbsökande och utbildning.

I länder där det finns ett system för arbetslöshetsunderstöd med generös ersättning bör tillämpningen av principen om rättigheter och skyldigheter bidra till att göra systemet kostnadseffektivt. I länder där förmånssystemen inte är så utvecklade kan myndigheterna överväga att omfördela offentliga medel så att de går till att främja flexicityåtgärder, och täcka eventuella andra kostnader med hjälp av t.ex. ökade skatter eller sociala avgifter.

De ekonomiska kostnaderna för flexicurity bör dock alltid bedömas mot de budgetmässiga fördelar som en mer dynamisk arbetsmarknad och högre sysselsättning och produktivitet medför. En studie²⁸ visar att en ökning med 10 % av utgifterna för aktiva arbetsmarknadsåtgärder per arbetslös ger en minskning av arbetslösheten med 0,4 %. Tidiga åtgärder sänker de långsiktiga kostnaderna för arbetslöshet och därmed sammanhängande ohälsa och social utestängning²⁹.

Förbättrat livslångt lärande kommer att kräva effektivare och ibland ökade offentliga och privata resurser, men denna investering borde betala sig i form av fler jobb och högre arbetsproduktivitet. Man har uppskattat att personer som fått utbildning på arbetsplatsen tjänar i genomsnitt 5 % mer än andra³⁰. Arbetsgivarna står för en avsevärd andel av kostnaderna för sådan utbildning, och kommer att göra det även i

²⁷ Flexicurity Pathways, rapport av professor Ton Wilthagen, föredragande för expertgruppen för flexicurity, maj 2007.

²⁸ Bassani och Duval, Employment Patterns in OECD Countries: Reassessing the Role of Policies and Institutions, OECD WP nr 35, 2006.

²⁹ Iskra Beleva, Long-Term Unemployment as Social Exclusion, Human Development Report, UNDP 1997.

³⁰ De la Fuente och Ciccone, Human capital in a global and knowledge-based economy, maj 2002.

framtiden. Dessutom kan offentliga åtgärder också uppmuntra livslångt lärande som finansieras av enskilda, t.ex. genom skatteavdrag. I de flesta länder kan arbetstagare också bli skyldiga att investera i livslångt lärande och acceptera den utbildning som erbjuds. Arbetstagarna kan på så sätt stå för en del av kostnaderna genom att t.ex. investera sin tid.

För att de aktiva arbetsmarknadsåtgärderna ska kunna stärkas kan det behövas nya resurser till individuella och förebyggande åtgärder. Men åtgärderna blir inte automatiskt mer effektiva bara för att utgifterna ökas. Om åtgärderna ska ge resultat måste de ha kvalitet, vara relevanta för arbetsmarknaden och skräddarsys. Trygghet måste också på ett effektivt sätt kombineras med förmågan att acceptera förändring och dynamik på arbetsmarknaden. Effektiva antidiskrimineringsåtgärder kompletterar också aktiva arbetsmarknadsåtgärder.

Flexicurityåtgärder medför ofta budgetkostnader och måste vara förenliga med en sund och hållbar finanspolitik. I en del länder anslås tillräckliga medel till flexicurityåtgärder, men kostnadseffektiviteten måste ökas, t.ex. genom att man förbättrar strukturen för livslångt lärande och aktiva arbetsmarknadsåtgärder. I andra länder finns det ett klart behov av extra resurser och följaktligen ökade utgifter, både offentliga och privata, åtminstone på kort sikt. Dessa ökade resurser behöver inte nödvändigtvis innebära högre totala offentliga utgifter. Medel kan också frigöras genom en rättvis fördelning av kostnader mellan företagen, enskilda och det offentliga, och genom att utgifter flyttas mellan olika politiska prioriteringar.

Finansiering av flexicurityåtgärder: bidrag från EU

I gemenskapens riktlinjer för sammanhållning och för landsbygdsutveckling poängteras hur strukturfonderna och programmen för landsbygdsutveckling kan bidra till EU:s strategiska mål, och särskilt till Lissabonstrategin. Närmare bestämt kan alla åtgärder som omfattas av sysselsättningsriktlinjerna (alltså även flexicurityåtgärder) komma i fråga för bidrag från Europeiska socialfonden, vilket innebär att cirka 70 miljarder euro kommer att finnas tillgängliga för medlemsstaterna för programperioden 2007–2013. I många fall kan gemenskapen också bidra ekonomiskt genom Europeiska regionala utvecklingsfonden. Exempel på insatser som kan finansieras är utbildning på företagsnivå och aktiva arbetsmarknadsåtgärder, bl.a. i form av jobbsökarstöd för arbetslösa, livslångt lärande och främjande av egenföretagande och entreprenörskap. Europeiska fonden för justering av globaliseringseffekter kan också ge betydande bidrag.

8. NÄSTA STEG: FLEXICURITY OCH LISSABONSTRATEGIN FÖR TILLVÄXT OCH SYSSELSÄTTNING

Syftet med detta meddelande är att få igång en bred diskussion mellan EU:s institutioner, medlemsstaterna, arbetsmarknadens parter och andra berörda parter så att Europeiska rådet före utgången av 2007 kan anta ett antal gemensamma principer för flexicurity. Dessa gemensamma principer borde sedan inspirera och bidra till att de integrerade riktlinjerna för tillväxt och sysselsättning, särskilt sysselsättningsriktlinjerna, genomförs.

Nästa gemensamma sysselsättningsrapport (2007/2008) bör inrikta sin analys på i vilken omfattning medlemsstaterna utarbetar övergripande politiska strategier med de fyra komponenter som ingår i flexicurity. Kommissionen kommer i sin analys av årets nationella reformprogram inom ramen för Lissabonstrategin att ge några första kommentarer om hur medlemsstaterna kan utnyttja gemensamma principer och handlingsalternativ för flexicurity då de utarbetar egna specifika åtgärder.

Under loppet av nästa cykel för de integrerade riktlinjerna kommer medlemsstaterna uppmanas att använda de nationella reformprogrammen för att särskilt rapportera om sina flexicuritystrategier. Kommissionen kommer att övervaka dessa strategier i de årliga lägesrapporterna och rapportera om de framsteg som gjorts mot slutet av Lissaboncykeln. Kommissionen kommer att föreslå ett stärkt och mer fokuserat program för ömsesidigt lärande för att se till att medlemsstaterna kan dra nytta av väl fungerande flexicurityåtgärder.

Den sociala dialogen fyller en viktig funktion när det gäller att upprätta och genomföra lyckade flexicuritystrategier. Kommissionen uppmanar därför de europeiska arbetsmarknadsparterna att delta i en dialog på gemenskapsnivå, med utgångspunkt i de gemensamma principer för flexicurity som Europeiska rådet antar. Denna diskussion skulle då kunna komplettera och bidra till att stärka arbetsmarknadsparternas centrala roll i de olika medlemsstaterna. Det sociala trepartstoppmötet 2008 kunde därmed i första hand diskutera flexicurity.

BILAGA I

HANDLINGSSALTERNATIV FÖR ATT UPPNÅ FLEXICURITY

Alternativ 1: Åtgärder mot segmentering i fråga om anställningsavtal

Detta alternativ är av intresse för länder vars största problem är segmenterade arbetsmarknader där både trygga och otrygga anställningsformer förekommer. Syftet är att jämnna ut skillnaderna mellan arbetstagare i fråga om flexibilitet och trygghet. Nyttillkomna på arbetsmarknaden skulle därigenom lättare kunna få en första anställning och snabbare erbjudas bättre anställningsavtal

I dessa länder har tillsvidareanställningar ansetts vara det viktigaste sättet att uppnå trygghet inom ramen för arbetsrätt och kollektivavtal. Ofta måste man också ha en tillsvidareanställning för att kunna utnyttja utbildningsmöjligheter och socialförsäkringsbestämmelser. Försöken att öka flexibiliteten på arbetsmarknaden har gjort att det blivit vanligt med visstidsanställning, behovsanställning och bemanningsföretag som hyr ut personal m.m. Arbetstagarna har ofta under en lång tid olika visstidsanställningar innan de blir tillsvidareanställda. Dessa typer av anställningsavtal riskerar att bli en fälla snarare än att fungera som språngbräda. I dessa länder handlar trygghet mer om anställningsskydd än om sociala förmåner. Arbetslöshetsunderstöden är följaktligen relativt låga och socialtjänstsystemen relativt svaga. De myndigheter som administrerar utbetalningen av understöd och de offentliga arbetsförmedlingarna måste förbättra sin institutionella kapacitet för att arbetslösa ska kunna erbjudas en kompetent handläggning och effektiva aktiva arbetsmarknadsåtgärder.

Både medborgarna och samhället skulle vinna på att det finns effektiva språngbrädor som gör det lättare för arbetstagarna att komma in på arbetsmarknaden och gå vidare till mer kvalificerade arbeten.

När det gäller anställningsavtalen syftar detta alternativ till att förbättra villkoren för t.ex. visstidsanställda, bemanningspersonal och behovsanställda. Det garanterar att dessa arbetstagare får ett adekvat skydd, t.ex. lika lön och minimiarbets tid för behovsanställda. Arbetstagarna skulle också omfattas av andra anställningsvillkor, som rätten att omfattas av tjänstepensionssystem och tillgång till utbildning. Genom lagstiftning och kollektivavtal skulle förekomsten av flera atypiska anställningar efter varandra begränsas och möjligheterna till bättre anställningsavtal ökas.

En annan möjlighet kan vara att utveckla nya former av tillsvidareanställning. Arbetstagarna skulle då bli tillsvidareanställda från första början och inte först behöva ha ett antal visstidsanställningar eller kontrakt med bemanningsföretag som nu ofta är fallet. Tillsvidareanställningsavtalet skulle kunna ändras så att anställningsskyddet ökar successivt. I början kan det finnas ett grundskydd som blir mer omfattande i takt med att anställningen fortsätter, till dess att man har ett fullständigt skydd. Om graden av skydd kopplas till anställningslängden får arbetstagarna automatiskt bättre anställningsvillkor med tiden. Risken för att fastna i otrygga anställningsförhållanden minskas därmed.

Reglerna för uppsägning av ekonomiska skäl skulle också kunna ändras för tillsvidareanställningar för att motverka byråkrati och långa förfaranden, göra resultaten tydligare och skapa en mer tillförlitlig process.

I fråga om livslångt lärande bör arbetsgivare och offentliga myndigheter samarbeta för att förbättra utbildningsmöjligheterna för tillfälligt anställda. Som det nu är erbjuds de ingen fortbildning eftersom arbetsgivaren inte vet hur länge de kommer att stanna. Utbildningsfonder eller utbildningsinstitut på branschnivå eller regional nivå kan inrättas för att ge alla samma möjlighet till utbildning. För att öka deltagandet kan incitamenten för arbetstagarna och företagen, t.ex. i form av ekonomiska bidrag och skatteavdrag, stärkas.

Den aktiva arbetsmarknadspolitiken bör i första hand syfta till att förstärka de offentliga arbetsförmedlingarna vad gäller personalresurser och kvalifikationer. Samarbete med marknadsparter, som bemanningsföretag, kan övervägas. Aktiva arbetsmarknadsåtgärder kan utformas för att stödja både (långtids)arbetslösa och andra som ofta hamnar i arbetslöshet.

De sociala trygghetssystemen bör garantera att tillfälligt anställda kan behålla intjänade rättigheter och förbättra möjligheten att överföra rättigheter mellan företag eller branscher. Systemen borde ändras så att högre förmåner betalas ut under kortare perioder av arbetslöshet. Man kan överväga om det behövs ett nytt socialtjänstsystem för att öka medborgarnas rörlighet och göra dem mindre beroende av informellt stöd från familjen.

Förtroendet mellan arbetsmarknadens parter kan stärkas genom att parterna ges möjligheter att synliggöra fördelarna av förändringen för sina medlemmar.

Vad gäller prioritering och finansiering bör åtgärder mot segmenteringen prioriteras, vilket medför begränsade direkta kostnader. Insatser för livslångt lärande och aktiva arbetsmarknadsåtgärder är mycket viktiga men kan ta tid att genomföra. De kräver också offentliga och privata investeringar. Åtgärder för ökad social trygghet, t.ex. nya socialtjänståtgärder, kan kräva ytterligare offentliga utgifter eller en omfördelning av dem. Detta måste dock ske parallellt med övervakning av och villkor för utbetalning av understöd för att säkra kostnadseffektivitet. Om dessa villkor införs kan det dessutom bli möjligt att ändra reglerna för uppsägning av ekonomiska skäl.

Alternativ 2: Flexicurity inom företaget och omställningstrygghet

Detta alternativ är av intresse för länder med relativt låg omsättning på arbetsmarknaden. Det innebär ökade investeringar i anställbarhet för att ge arbetstagare inom ett företag möjlighet att fortlöpande uppdatera sina kunskaper och därmed bli bättre rustade för framtida förändringar av produktionsmetoder och arbetsorganisation. Det är inte bara en viss arbetsplats eller arbetsgivare som berörs. Syftet med alternativet är att inrätta ett system för säkra och smidiga jobbyten i händelse av företagsomstruktureringar och uppsägningar

Detta alternativ gäller länder där arbetsmarknaden domineras av stora företag som erbjuder ett starkt anställningsskydd. Arbetstagarna är starkt knutna till sitt företag och arbetsmarknaden är inte särskilt dynamisk. På senare år har denna tradition blivit svagare i och med att det blivit allt vanligare med företagsomstruktureringar och utläggning på entreprenad. De sociala trygghetssystemen i dessa länder är överlag väl utvecklade och förmånerna adekvata. Men det är fortfarande ett problem att kombinera generösa förmåner med starka incitament för att acceptera ett arbete. Utgifterna för aktiva arbetsmarknadsåtgärder har i många fall ökat kraftigt. Programmen är dock inte alltid effektiva, särskilt när det gäller att få långtidsarbetslösa tillbaka i arbete.

Både medborgarna och samhället skulle vinna på en ökad rörlighet mellan företagen för arbetstagarna. Arbetstagarna skulle bli mer benägna att ta den risk som byte av arbete innebär om förmånerna är adekvata under omställningsperioden och om det finns verkliga möjligheter att hitta ett nytt eller bättre arbete.

Anställningsavtalen bör uppfylla följande krav: a) fungera förebyggande, med villkor om fortlöpande investering i livslångt lärande (se nedan), flexibla arbetstider och möjlighet att förena arbete och familjeansvar, b) tidiga insatser, vilket innebär att arbetstagaren kan börja söka nytt jobb så snart det står klart att han eller hon troligen kommer att bli uppsagd, och inte vänta tills det är ett faktum, och c) gemensamma insatser från alla berörda parter. Arbetsgivare, arbetsmarknadens parter, arbetsförmedlingar och bemanningsföretag bör samarbeta för en smidig omställning och försöka förhindra att avskedade arbetstagare blir (långtids)arbetslösa. Om dessa villkor uppfylls kommer uppsägningsförfarandet att bli betydligt enklare och mindre kostsamt och tidskrävande.

Företagen förväntas öka sina investeringar i livslångt lärande och arbetstagarnas anställbarhet kraftigt. Detta ska göras på ett sätt så att företagens olikheter och storlek beaktas. Genom kompetensutvecklingsprogram kan alla anställda erbjudas individuella utbildnings- och karriärutvecklingsprogram. Sådana program ska ses som en del av anställningsavtalet och innebära en ömsesidig skyldighet för parterna att göra allt de kan för att kompetenskraven ska uppfyllas. Anställbarhet kan också bli föremål för förhandling på företags- eller branschnivå. Kollektivavtalen kan fastställa kompetenskrav för relevanta yrken, innehålla bestämmelser om de utbildningsinsatser som behövs för att uppnå dessa kunskaper och fastställa tidsfrister för när arbetstagarna ska ha uppfyllt kraven. I branscher som domineras av små och medelstora företag kan företagen med fördel samarbeta på branschnivå för att utarbeta en effektiv policy för utveckling av mänskliga resurser.

Aktiva arbetsmarknadsåtgärder som erbjuds av offentliga arbetsförmedlingar bidrar till smidiga omställningar mellan jobb (se ovan). Dessutom ska arbetsförmedlingarna fokusera på de långtidsarbetslösa. De kan erbjuda dem program som bör vara bättre anpassade till efterfrågan på arbetsmarknaden samt individuell vägledning.

De sociala trygghetssystemen bör främst inriktas på villkor för utbetalning av förmåner och en effektiv övervakning av jobbsökarinsatserna. Ersättningsnivåerna är överlag adekvata men kan behöva höjas under den första arbetslöshetsperioden för att förbättra situationen för arbetstagare som är i färd med att söka nytt arbete.

Även om den sociala dialogen är väl utvecklad är det absolut nödvändigt att förtroendet mellan arbetsmarknadens parter förbättras, särskilt på nationell nivå. Förhandlingarna kan där det är möjligt också föras på regional eller lokal nivå.

Vad gäller prioritering och finansiering ska man prioritera företagens och branschernas åtgärder och investeringar för flexicurity och trygga omställningar internt. Detta går hand i hand med att uppsägningsförfaranden ändras så att tidiga insatser och jobbyten möjliggörs. För att förbättra de aktiva arbetsmarknadsåtgärderna krävs det snarare ett bättre utnyttjande av resurserna än större resurser.

Alternativ 3: Utjämna skillnader i kvalifikationer och möjligheter bland arbetstagarna

Detta alternativ är av intresse för länder där det största problemet är stora skillnader bland befolkningen i fråga om kvalifikationer och möjligheter. Det främjar lågutbildades möjligheter att komma in på arbetsmarknaden och utveckla sina kunskaper så att de kan få en fast anknytning till arbetsmarknaden

I dessa länder är sysselsättningen i regel hög, men inte i alla grupper. Det finns ett behov att främja avancemang på arbetsmarknaden. Anställningsavtalen är överlag tillräckligt flexibla, men i en del fall måste svagare grupper på arbetsmarknaden få ett starkare skydd. Skillnader i kvalifikationer och möjligheter kan leda till segmentering i fråga om såväl sektorer och arbetsplatser som arbetsmarknadsresultat. Det finns risk för att specifika grupper (kvinnor, ensamstående mödrar, invandrare, funktionshindrade, ungdomar och äldre arbetstagare) utestängs från arbetsmarknaden. Detta kan leda till att stora delar av befolkningen är beroende av understöd och det kan också öka antalet fattiga. Aktiva arbetsmarknadsåtgärder ger starka incitament för arbetslösa att acceptera jobb som erbjuds, men det kan behövas insatser för att säkra framsteg när det gäller jobbkvalitet och kompetensnivå.

Både medborgarna och samhället skulle vinna på bättre möjligheter till social rörlighet för lågutbildade, som därför måste få de kvalifikationer de behöver för att kunna byta till andra yrken med nya möjligheter.

Anställningsavtalen ska utformas så att lågutbildade arbetstagare kan börja en anställning på villkor som är fördelaktiga för potentiella arbetsgivare. Men arbetstagarna ska också kunna gå över till mer varaktiga anställningar när de väl har förbättrat sina kvalifikationer och anställningsförhållandet antagit en mer permanent karaktär.

Livslångt lärande ska inriktas på att utjämna skillnader i möjligheter bland arbetskraften, med början i de allmänna utbildningssystemen. Det ska bli färre elever som slutar skolan i förtid och den allmänna kunskapsnivån efter avslutad skolgång ska bli bättre. Vuxna med läs-, skriv- och räknesvårigheter ska få hjälp. Utbildningsinsatser på arbetsplatsen ska särskilt riktas till lågutbildade. De ska finnas möjlighet att på olika sätt kombinera arbete med utbildning och rörligheten mellan utbildningssystemen ska främjas. Icke formell utbildning ska erkännas och valideras och det ska anordnas lättillgängliga språk- och datakurser både på och utanför arbetsplatsen. Företagen ska, med beaktande av deras olika karaktär och storlek, utarbeta omfattande kvalifikationsstrategier som ger all personal möjlighet att delta i utbildning och skaffa sig ny kompetens. De offentliga myndigheterna kan öka incitamenten för företagen att investera i sin arbetskraft med hjälp av t.ex. skattelättnader och för arbetstagarna genom system med individuella utbildningskonton. Sådana konton ger arbetstagarna möjlighet att spendera en viss (arbets)tid och ett visst belopp på sin personliga utveckling i samarbete med arbetsgivaren.

Aktiva arbetsmarknadsåtgärder ska göra en tydlig åtskillnad mellan arbetssökande med tillräckliga kunskaper och de som behöver mer utbildning. För den första gruppen kan fokus ligga på individuell jobbsökarhjälp. För den andra gruppen bör åtgärderna främst syfta till att ge adekvat utbildning för att främja avancemang uppåt och varaktig, snarare än snabb, återgång till arbetsmarknaden.

De sociala trygghetssystemen ska erbjuda incitament för lågutbildade ersättningstagare och övervaka villkoren för utbetalning av förmånerna för att säkerställa att det lönar sig att arbeta. Detta kan eventuellt ske genom kompletterande stöd eller en gradvis utfasning av ersättningen. På så vis kan problemen med fattiga arbetstagare undvikas. Det bidrar också till att minska lönebikostnaderna för lågutbildade arbetstagare.

Om det inte redan finns ett starkt partnerskap mellan arbetsmarknadens parter kan den sociala dialogen stimuleras genom att parterna tar upp nya frågor till diskussion, som forskning och utveckling, innovation, utbildning och kompetens.

Vad gäller prioritering och finansiering ska åtgärder för bättre grundutbildning prioriteras, men de tar tid att genomföra. Bättre utbildning på arbetsplatsen kräver privata investeringar med stöd av offentliga incitament. De aktiva arbetsmarknadsåtgärderna och åtgärder som rör social trygghet måste förbättras så att det blir mer attraktivt att rekrytera lågutbildade.

Alternativ 4: Bättre möjligheter för ersättningstagare och personer som arbetar svart

Detta alternativ är av intresse för länder som nyligen genomgått betydande ekonomisk omstrukturering där många personer uppbär långtidsersättning och har dåliga utsikter att ta sig tillbaka till arbetsmarknaden. Syftet är att förbättra möjligheterna för ersättningstagare och omvandla svart arbete till vitt med hjälp av effektiva arbetsmarknadsåtgärder och system för livslångt lärande i kombination med en tillräckligt hög arbetslöshetsersättning

I dessa länder har traditionella företag, ofta industriföretag, blivit tvungna att avskeda ett stort antal arbetstagare. Arbetslösa får understöd som ofta fungerar som ”ersättning för utträde från arbetsmarknaden” snarare än ”omställning till ny sysselsättning”. Investeringarna i aktiva arbetsmarknadsåtgärder är begränsade och det finns små möjligheter att hitta ett nytt jobb. De myndigheter som administrerar utbetalningen av understöd och de offentliga arbetsförmedlingarna måste förbättra sin institutionella kapacitet för att kunna erbjuda effektiva aktiva arbetsmarknadsåtgärder. Nya näringar växer fram, särskilt inom tjänstesektorn. För ersättningstagare är det svårt att ta vara på de sysselsättningsmöjligheter som denna ekonomiska utveckling medför. Nya jobb har ofta ett för dåligt skydd, medan en del villkor för gamla jobb kan vara för restriktiva. Det finns fortfarande stora könsskillnader. Många väljer att arbeta svart. Otillräckliga system för fortbildning gör det svårt för lågutbildade och ungdomar utan arbetslivserfarenhet att anpassa sig till arbetsmarknadens krav.

Både medborgarna och samhället vinner på om arbetslösa får bättre möjligheter och den svarta arbetsmarknaden försvinner.

Vad gäller anställningsavtalen måste arbetstagare i nya näringar, där många är visstids- eller behovsanställda, få ett adekvat skydd. Om personer som arbetar svart får bättre rättigheter och tillgång till yrkesutbildning blir det mer attraktivt att omvandla svart arbete till vitt arbete. Större andel vitt arbete leder till ökade skatteinkomster och sociala avgifter. Det kräver också ytterligare reformer av skatten på arbete, krav på företagsregistrering, förstärkning av arbetsmiljötillsynen och finansiella institutioner som bekämpar svart arbete. Arbetstagare med tillsvidareanställning tjänar på ökade investeringar i deras utbildning och tidiga insatser vid hot om uppsägning. Om dessa villkor uppfylls är det inte lika nödvändigt att tillämpa strikta regler för uppsägning av ekonomiska skäl.

Vad gäller livslångt lärande bör utbildnings- och yrkesutbildningssystemen utvecklas i nära samarbete med företagen och anpassas till arbetsmarknadens behov. Företagens investeringar i livslångt lärande ska stimuleras. Arbetsgivarnas skyldighet att investera i sina anställda är en central fråga som kan tas upp vid förhandlingarna om kollektivavtal. Utvecklandet av system för livslångt lärande och yrkesutbildning kräver ett nära partnerskap mellan privata företag och offentliga myndigheter. För att dessa system ska bli kostnadseffektiva måste det finnas en bättre koppling mellan tilldelningen av resurser och utbildningsresultaten.

De offentliga arbetsförmedlingarnas administrativa kapacitet bör prioriteras. Det kan behövas mer personal, ökad kompetens och bättre beslutsprocesser och arbetsorganisation. Samarbetet mellan de myndigheter som betalar ut understöd och arbetsförmedlingarna ska stärkas så att de kan erbjuda effektiva aktiva arbetsmarknadsåtgärder. Aktiva arbetsmarknadsåtgärder bör fokuseras på långtidsarbetslösa och funktionshindrade samt arbetstagare som hotas av uppsägning. De bör omfatta skraddarsydd hjälp, inklusive program som är bättre anpassade efter arbetsmarknadens behov så att de arbetssökande lätt kan få jobb. Offentlig-privata partnerskap med alla berörda parter (offentliga myndigheter på alla nivåer, utbildningsanordnare, arbetsmarknadens parter, icke-statliga organisationer, privata bemanningsföretag) bidrar till att arbetsmarknadsåtgärderna ger resultat.

Vad gäller de sociala trygghetssystemen måste arbetslöshetsersättningen vara tillräckligt generös så att de arbetslösa verkligen har möjlighet att söka jobb och inte behöver arbeta svart. Samtidigt måste incitamenten att arbeta och villkoren för utbetalning av ersättning förbättras, för både arbetstagarna och arbetsgivarna. Ersättningstagare som kan arbeta uppmuntras att söka jobb och arbetsgivare att skapa nya arbetstillfällen. Det måste bli lättare att integrera funktionshindrade på arbetsmarknaden. Möjligheten att överföra socialförsäkringsrättigheter bör förbättras.

Arbetsmarknadens parter bör få större befogenheter, så att de får rätt att även förhandla om de viktigaste arbetsvillkoren, t.ex. arbetstid. Regeringar bör främja inrättandet av övergripande arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer och att dessa kan gå ihop till större organ. Arbetsmarknadsdialoger mellan såväl två som tre parter kan stärkas. Den sociala dialogen kan också utvecklas inom enskilda branscher och på regional nivå.

Vad gäller prioriteringar och finansiering ska åtgärder för att omvandla svart arbete till vitt arbete prioriteras. Därmed skulle det finnas mer resurser till att stärka de offentliga arbetsförmedlingarna och förbättra den sociala tryggheten. Investeringar i livslångt lärande kräver att offentliga myndigheter och företag gör en gemensam insats. Uppsägningsförfarandena skulle kunna ändras samtidigt som de aktiva arbetsmarknadsåtgärderna, livslångt lärande och den social tryggheten förbättras.

BILAGA II

EXEMPEL PÅ FLEXICURITY

Följande exempel illustrerar hur flexicurityåtgärder kan fungera. De belyser fördelarna med en integrerad strategi där minst några av de fyra flexicuritykomponenterna ingår och där åtgärderna för flexibilitet och trygghet förstärker varandra.

Österrikes system med avgångsvederlag. Österrike kombinerar en relativt hög grad av flexibilitet på arbetsmarknaden med en genomsnittlig nivå på sociala förmåner, effektiva aktiva arbetsmarknadsåtgärder och samarbete mellan arbetsmarknadens parter. Den österrikiska arbetsrätten tillhandahåller ett relativt svagt anställningsskydd, även om statistiken visar ett genomsnittligt index. Denna skillnad hänger samman med de relativt smidiga uppsägningsförfaranden som finns. Arbetsgivare behöver relativt sällan utnyttja visstidsanställningar, och andelen ligger under genomsnittet (9 % för 2006 jämfört med EU-genomsnittet på 14,4 %). Arbetslöshetsnivån tillhör de lägsta i Europa med 4,8 %. Långtidsarbetslösheten är 1,3 %. Sysselsättningsgraden uppfyller Lissabonmålet (70,2 % totalt sett och 63,5 % för kvinnor). Deltagandet i livslångt lärande är högre än EU-målet och ligger på 12,9 % (2005). Risken för fattigdom är endast 12 %.

En mycket viktig nyordning kom 2003 då ett nytt system för avgångsvederlag infördes. Enligt det gamla systemet var avgångsvederlaget till avskedade arbetstagare relaterat till hur länge de hade varit anställda av en och samma arbetsgivare. Detta innebar att arbetstagare som bytte arbetsgivare förlorade sina intjänade rättigheter. Enligt det nya systemet måste arbetsgivare varje månad betala in ett visst belopp på ett konto som alla arbetstagare har. Arbetstagarna kan sedan ta ut pengar från detta konto om de blir avskedade. Med det nya systemet undanröjs hinder för rörligheten och arbetstagarna förlorar inte längre sina tillgodohavanden om de själva väljer att avsluta ett anställningsförhållande. Dessutom är Arbetsstiftelserna (*Arbeitsstiftungen*) ett alldeles särskilt lyckat exempel på hur följderna av omstruktureringar kan mildras. Stiftelserna hjälper till att förmedla arbeten vid hotande massuppsägningar och tillämpar alltså principerna om tidiga insatser och gemensamma åtgärder från alla berörda offentliga och privata aktörer.

Den danska gyllene triangeln. Den danska arbetsmarknaden uppvisar en lyckad kombination av flexibilitet och trygghet med en flexibel arbetsrättslagstiftning och relativt svagt anställningsskydd, omfattande insatser för livslångt lärande och aktiva arbetsmarknadsåtgärder samt ett generöst socialförsäkringssystem. Systemet går tillbaka på det s.k. septemberavtalet från 1899 då arbetsgivarnas rätt att anställa och avskeda accepterades mot att ett allmänt system för arbetslöshetsersättning infördes. På 1960-talet inrättades en offentlig arbetsförmedling och staten tog därmed över en stor del av ansvaret för risker i samband med arbetslöshet. Under slutet av 1980-talet och början av 1990-talet tillkom aktiva arbetsmarknadsåtgärder som syftade till att motivera arbetslösa att söka och ta arbete samt att höja sin kvalifikation. Kompetensutveckling stimulerades genom ett system med jobbrotaion, vilket gjorde det möjligt för arbetstagare att studera samtidigt som de tillfälligt ersattes av arbetslösa. Dessa delar utgör tillsammans den s.k. gyllene triangeln med flexibla anställningsvillkor, generösa socialförsäkrings- och välfärdssystem och omfattande aktiva arbetsmarknadsåtgärder. Danmark kännetecknas av mycket hög sysselsättning (77,4 % år 2006), mycket låg total arbetslöshet (3,9 %), ungdomsarbetslöshet (7,7 %) och långtidsarbetslöshet (0,8 %), hög omsättning på arbetsmarknaden (en av fyra anställda har haft samma arbetsgivare i mindre än ett år), högt deltagande i livslångt lärande (27,4 %), låg risk att drabbas av fattigdom (12 %) och en allmän känsla av trygghet bland befolkningen.

Tillfälligt arbete i Nederländerna. I det holländska Wassenaar-avtalet (1982) accepterades en återhållsam löneutveckling mot att det skapades nya arbetstillfällen, vilket ledde till fler deltidsarbeten inom ramen för kollektivavtalen. Dessa deltidsarbeten är för det mesta tillsvidareanställningar och ska inte förväxlas med ”osäkra anställningsförhållanden”. Den stora majoriteten deltidsarbetande, som i de flesta fall är kvinnor, har själva valt det. Under 1990-talet innebar den relativt oflexibla arbetsmarknaden ett växande problem, men de berörda myndigheterna kunde inte enas om en modernisering av arbetsrätten. Arbetsmarknadens parter (inom *Stichting van de Arbeid*/Arbetsstiftelsen) inbjöds till sist att förhandla fram ett paketavtal. Avtalets viktigaste syfte var att stärka ställningen för arbetstagare med tillfälliga anställningar för att minska otryggheten utan att påverka flexibiliteten. Avtalet innehöll tre delar: 1) antalet visstidsanställningar begränsades till tre i rad (därefter tillsvidareanställning), 2) hindren för bemanningsföretag undanröjdes, 3) visstidsanställningar och kontrakt med bemanningsföretag erkändes i arbetsmarknadslagstiftningen och både minimiskydd och minimilön infördes. Bemanningsföretagens uthyrda personal skulle omfattas av kollektivavtal som gav dem lönegarantier, fortutbildning och tilläggspension. Denna överenskommelse fick formen av en lag, den s.k. lagen om flexibilitet och trygghet (*Wet Flexibiliteit en Zekerheid*) som trädde i kraft den 1 januari 1999. Under 1990-talet minskade arbetslösheten i Nederländerna drastiskt och sysselsättningen ökade kraftigt. Sysselsättningsgraden är hög, både totalt sett (74,3 % för 2006) och för kvinnor (67,7 %). Uttryckt i heltidsekvivalenter är sysselsättningen lägre på grund av en hög andel deltidsarbeten. Arbetslösheten är låg (3,9 %), och det gäller även ungdomsarbetslösheten (6,6 %) och långtidsarbetslösheten (1,7 %). Deltagandet i livslångt lärande är relativt högt (15,9 %). Risken för fattigdom är relativt låg, 11 %.

Minskning av antalet visstidsanställningar i Spanien. I Spanien är andelen visstidsanställningar konstant hög och utgör nu 34 % av den totala sysselsättningen. Arbetsmarknadens parter undertecknade i maj 2006 med regeringens stöd en omfattande överenskommelse som inskränkte rätten att utnyttja tidsbegränsade anställningsavtal och mildrade kraven för arbetsgivarna. Överenskommelsen gäller till och med december 2007. Alla arbetstagare som har haft två eller fler visstidsavtal med samma företag och innehaft samma tjänst i 24 månader inom en period av 30 månader blir automatiskt tillsvidareanställda. I detta anställningsavtal minskas det obligatoriska avgångsvederlaget från 45 till 33 dagars lön per arbetat år.

Samarbetsavtalet "Towards 2016" mellan arbetsmarknadens parter i Irland. Den irländska ekonomin och arbetsmarknaden har på senare år förändrats mycket snabbt. Från att ha varit ett land med låg inkomstnivå, låg tillväxt och hög arbetslöshet är Irland nu ett land med hög tillväxt, höga inkomster och låg arbetslöshet. Irland har en flexibel arbetsmarknad och investerar allt mer i aktiva arbetsmarknadsåtgärder (0,75 % av BNP jämfört med EU-genomsnittet på 0,5 %). Låg utbildningsnivå bland äldre arbetstagare (41,7 % i åldersgruppen 45–54 år har som mest motsvarande högstadienivå) avspeglar att man tidigare investerat för lite i utbildning, men situationen håller på att förbättras avsevärt för de yngre generationerna. Deltagandet i livslångt lärande är fortfarande sämre än i de EU-länder som har högst deltagande och detta avspeglar svårigheterna att garantera lika utbildningsmöjligheter för lågutbildade och äldre arbetstagare. Överenskommelsen "Towards 2016" innebär en övergripande strategi för att komma till rätta med dessa problem. Man slår fast att det är nödvändigt med bättre deltagande, produktivitet och aktivering, med fler insatser för långtidsarbetslösa, arbetslösa ungdomar och de som befinner sig längst bort från arbetsmarknaden. Överenskommelsen poängterar också att kompetensutveckling främst ska handla om utbildning på arbetsplatsen (inklusive baskunskaper) och att insatserna i första hand bör gå till lågutbildade och utsatta arbetstagare samt invandrare. I överenskommelsen beskrivs planerna på att utöka möjligheterna till utbildning på arbetsplatsen, och öka anslagen till stiftelsen *Workplace Basic Education Fund* som arbetar för att komma till rätta med läs-, skriv- och räknesvårigheter bland arbetstagarna.

BILAGA III

BAKGRUNDSINDIKATORER FÖR FLEXICURITY

De indikatorer som anges nedan kan anses vara relevanta för dels de fyra enskilda komponenterna, dels resultaten på arbetsmarknaden i stort. De flesta av dem har hämtats från förteckningen över indikatorer för övervakning av de europeiska sysselsättningsriktlinjerna.

A. Flexibla anställningsavtal

- Anställningsskyddets omfattning; totalt sett, för fast anställda och icke fast anställda (OECD)
- Olika anställningsformer och skälen till dessa (Eurostat)

B. Övergripande strategier för livslångt lärande

- Procentandel av befolkningen mellan 25 och 64 år som deltar i utbildning (Eurostat)
- Utbildningsnivå för åldersgrupperna 45–54 och 25–34 (andel av befolkningen som har minst gymnasieutbildning) (Eurostat)

C. Effektiva aktiva arbetsmarknadsåtgärder

- Utgifter för aktiva och passiva arbetsmarknadsåtgärder som procent av BNP (Eurostat)
- Utgifter för aktiva och passiva arbetsmarknadsåtgärder per arbetslös (Eurostat)
- Antal personer som deltar i aktiva arbetsmarknadsåtgärder, efter typ av åtgärd (OECD)
- Andel unga eller vuxna arbetslösa som inte har erbjudits något jobb eller någon aktiveringsåtgärd inom 6 respektive 12 månader (Eurostat).

D. Moderna sociala trygghetssystem

- Nettoersättningsnivå första året och efter fem år (OECD)
- Arbetslöshetsfälla, sett som ett mått på ersättningsnivåer (OECD-Eurostat)

E. Arbetsmarknadsresultat

- Sysselsättningsgrad; totalt, för kvinnor och för äldre (Eurostat)
- Ungdomsarbetslöshet (15–24 år) efter kön (Eurostat)
- Långtidsarbetslöshet (Eurostat)
- Arbetsproduktivitetens tillväxt (Eurostat)
- Kvalitet i arbetet (under utarbetande)
- Risk att drabbas av fattigdom (Eurostat)