



# Joustoturvan kakkosvaihe: selvitys jäsenvaltioiden käytännöistä ja toimintalinjoista

## Tiivistelmä

### Johdanto

Joustoturva eli joustavuutta ja turvaa työmarkkinoilla edistävä strategia on ollut 1990-luvulta lähtien yleisen keskustelun ja työvoimapolitiittisen keskustelun aiheena eri puolilla Eurooppaa. Äskettäinen taluskriisi nosti esiin kysymyksen siitä, toimiiko hyvän taloustilanteen ja työmarkkinoiden suorituskyvyn aikoina luotu joustoturva myös "huonolla säällä" – siis toteutuuko se Euroopan unionin jäsenvaltioissa talousongelmien aikana ja millä tavoin.

Tässä tutkimushankkeessa tarkastellaan joustoturvan kakkosvaihetta yksilöimällä suuri määrä julkisia ja työmarkkinaosapuolten laatimia välineitä, joissa jousto ja turva yhdistyvät tietyssä määrin ja jotka siksi katsotaan osaksi kansallista joustoturvajärjestelmää, vaikkei niitä olisi nimettykään siihen kuuluviksi. Kun joustoturvan toteutuksen tavoista näin saadaan monenlaisia esimerkkejä, se epäilemättä havainnollistaa tätä muutoin hieman moniselitteistä käsitettä.

Tutkimusmenetelmiin liittyvien rajoitusten vuoksi on voitu tarkastella ainoastaan yksittäisiä välineitä, eikä jäsenvaltioiden joustoturvajärjestelmiä ole voitu käsitellä kokonaisuudessaan. Siksi ei voida esittää vertailuja jäsenvaltioiden eriasteisesta edistymisestä joustoturvan toteuttamisessa (siis siitä, kuinka "joustoturvallisia" eri maat ovat). Tehtyjen havaintojen voidaan silti katsoa osoittavan ainakin sen, toteutetaanko joustoturvaa eri puolilla Eurooppaa ja millä keinoin.

### Taustaa

Joustoturvan ilmaantuminen työvoimapolitiikan välineeksi alun perin 1990-luvulla kytkeytyi useisiin Tanskassa ja Alankomaissa toteutettuihin työmarkkinauudistuksiin, joiden taustalla oli talouskasvu, globalisaatio, sosiaalisen

yhteenkuuluvuuden etenevä rapautuminen, epätasainen tulonjako, eriarvoiset työllistymismahdollisuudet ja erityyppisten työsopimusjärjestelyjen lisääntyminen.

Joustoturvan käsitettä tarkasteltiin ensi kerran Euroopan unionin puheenjohtajavaltion päätelmissä, jotka annettiin Brysselissä maaliskuussa 2006 pidetyn Eurooppa-neuvoston kokouksen päätteeksi. Joustoturvasta tuli sittemmin Euroopan työvoimapolitiittisen keskustelun pääaihe, minkä seurauksena esimerkiksi Euroopan komissio, työllisyyskomitea ja sosiaalisen suojelun komitea, talous- ja sosiaalikomitea sekä Euroopan työmarkkinaosapuolet ovat laatineet joustoturvasta lukuisia esityksiä ja strategia-asiakirjoja.

Kun Eurooppaa kohtasi vuoden 2008 lopulla ankarin talouslama sitten toisen maailmansodan, keskustelu joustoturvasta virisi uudelleen, ja tällä kertaa pontimena oli työvoiman vähäinen kysyntä. Vaikka EU antaakin joustoturvalle jatkuvan tukensa, tätä strategiaa kohtaan ilmenee vastustusta tutkijoiden ja työmarkkinaosapuolten taholta, tosin eri syistä. Siitä huolimatta edelleen vallitsee yhteisymmärrys siitä, että joustoturvalla voitaisiin päästä kaikkia osapuolia hyödyttävään tilanteeseen myös kriisiaikoina, jos se sovitetaan muuttuneiden perusedellytysten mukaiseksi.

### Keskeiset havainnot

Kun tarkastellaan yleisesti sovelletussa joustoturvamatriisissa yksilöityjä ulottuvuuksia, työvoimakustannusten joustavuus (työllistämistuet tai koulutuskustannusten tuki) on erityisesti Keski- ja Itä-Euroopassa kaikkein yleisin joustavuuden ulottuvuus niistä analysoiduista välineistä, joita voidaan pitää

Euroopassa toteutettuina joustoturvatoimina. Seuraavaksi yleisin on ulkoinen joustavuus (tuki erotettujen työntekijöiden uudelleensijoitusta ja työelämään palaamista varten). Näiden välineiden tarkastelussa osoittautui yleisimmäksi turvallisuusulottuvuudeksi toimeentuloturva (se on erittäin yleinen Pohjoismaiden ja Manner-Euroopan maiden välineissä), ja seuraavalla sijalla on työllisyysturva (joka useimmin sisältyy Manner-Euroopassa ja anglosaksisissa maissa todettuihin välineisiin). Tarkastelluista välineistä useimmat palvelevat samanaikaisesti useantyyppistä joustoa ja turvaa.

Yksilöityjen välineiden yleisimmin noudattama joustoturvaperiaate on uusien työpaikkojen luominen ja nykyisten säilyttäminen (varsinkin Pohjoismaiden välineissä) ja seuraavaksi yleisin on siirtymien edistäminen (tällaisten välineiden osuus oli alhaisin Välimeren maissa). Yli 90 prosentissa tarkastelluista välineistä on asetettu useampia tavoitteita, ja yleisiä ovat erilaiset yhdistelmät elinikäisen oppimisen tavoitteen kanssa, esimerkiksi taitojen kehittäminen yhdistettynä joustavien ja luotettavien työsopimusjärjestelyjen tarjoamiseen, parempien työpaikkojen perustamiseen taikka siirtymien tai tasa-arvon edistämiseen.

Tarkastellut julkiset toimet kohdistuvat useimmiten työnantajiin, mutta merkittävä osa niistä on suunnattu myös työntekijöihin (esimerkiksi työsopimusjärjestelyt tai parempien työpaikkojen perustaminen) sekä työttömiin ja työmarkkinoiden marginaalissa oleviin henkilöihin (tuki työpaikkojen luomista ja siirtymiä varten, mikä käsittää toimet tasa-arvon edistämiseksi ja työmarkkinoiden lohkoutumisen estämiseksi).

Kootuista esimerkkitapauksista suurin osa on valtakunnallisten tai alueellisten viranomaisten alulle panemia. Työmarkkinaosapuolten osallistuminen oli selvästi todettavissa vain alle puolessa tarkastelluista toimista. Valtaosassa näitä tapauksia työmarkkinaosapuolet olivat aktiivisesti mukana neuvottelemassa toimien suunnittelusta ja toteutuksesta työehtosopimusten kautta. Joissain tapauksissa ne ovat myös osallistuneet aktiivisesti toimien rahoittamiseen, toteutukseen, hallintoon ja arviointiin. Työmarkkinaosapuolten osallistumista voidaan pitää tärkeänä vaikkakaan ei riittävänä

edellytyksenä jouston ja turvan välisen tasapainon osoittamiselle, ja se saattaa myös edistää kustannustenjakoperiaatteen omaksumista kyseisen välineen rahoituksessa.

Verrattain suuri osa analysoiduista välineistä oli joko otettu käyttöön taantuma-ajan välineinä tai niitä oli mukautettu, jotta ne vastaisivat tarkemmin sosioekonomisen tilanteen muuttuvaa dynamiikkaa talouskriisin (jälkeisessä) ilmapiirissä. Välineille on leimallista myös se, että kohderyhmä turvautuu niihin paljon useammin kriisin aikana tai heti sen jälkeen, toisin kuin ”hyvän sään” aikana. Tämä korostaa joustoturvan käyttökelpoisuutta myös taloudellisesti vaikeina aikoina.

## Päätelmät

Tarkastelussa ilmeni, että on olemassa suuri määrä toimia, esimerkiksi hallituksen ja työmarkkinaosapuolten yhteistyö, joista on hyötyä suunniteltaessa välineitä, jotka enteilevät työntekijöille ja työnantajille suurta molemminpuolisen hyödyn mahdollisuutta. Samalla on myös havaittavissa edellytyksiä työmarkkinaosapuolten osallistumisasteen lisäämiseen varsinkin Keski- ja Itä-Euroopassa ja anglosaksisissa maissa.

Nykyisessä suhdannetilanteessa näyttäisi aiempaakin tärkeämmältä varmistaa joustoturvatoimien tasapaino työmarkkinoiden sisäpiiriläisten ja ulkopuolisten näkökulmasta. Sisäpiiriläisiin kohdistuvat välineet voisivat koskea esimerkiksi työaikajoustoa tai sisäistä liikkuvuutta (kuten ammatilliset muutokset työsuhteen aikana), joten ne edellyttäisivät melko vähäistä julkista rahoitusta. Tällaisia toimia todettiin tarkasteltujen välineiden kohdalla Keski- ja Itä-Euroopassa vain vähän, joten siellä näyttäisi olevan kehityksen varaa. Työmarkkinoiden ulkopuolelle jääneisiin henkilöihin kohdistuvien toimien olisi vastattava talouskriisistä eniten kärsineiden, kuten nuorten tarpeisiin.

On myös syytä tarkastella lähemmin sosiaaliturvajärjestelmien mukauttamista joustoturva-ajatuksen. Työmarkkinaosapuolten olisi myös aiheellista osallistua aktiivisemmin aloitteisiin ja sääntelyyn.

### Lisätietoja

Selvityksen *The second phase of flexicurity: an analysis of practices and policies in the Member States* (Joustoturvan kakkosvaihe: selvitys jäsenvaltioiden käytännöistä ja toimintapolitiikoista) saa osoitteesta <http://www.eurofound.europa.eu/publications/htmlfiles/ef1183.htm>

Lisätietoja voi pyytää tutkija Funda Celikel-Esseriltä osoitteesta [fce@eurofound.europa.eu](mailto:fce@eurofound.europa.eu)