



# Työmarkkinasuhteet Euroopassa vuonna 2012

Tiivistelmä

Euroopan komissio tai kukaan komission nimissä toimiva henkilö ei ole vastuussa tämän julkaisun sisältämien tietojen mahdollisesta käytöstä.

© Kannen kuva iStockphoto:

Muiden kuin Euroopan unionin tekijänoikeuksin suojattujen valokuvien käytön tai jäljentämisen osalta lupaa on anottava suoraan tekijänoikeuksien omistajilta.

***Europe Direct -palvelu auttaa sinua löytämään  
vastaukset Euroopan unioniin liittyviin kysymyksiisi.***

***Yhteinen maksuton palvelunumero (\*):***

**00 800 6 7 8 9 10 11**

(\* ) Jotkin matkapuhelinoperaattorit eivät salli pääsyä 00 800 alkuisiin numeroihin,  
tai niistä voidaan laskuttaa.

Suuri määrä muuta tietoa Euroopan unionista on käytettävissä internetissä Europa-palvelimen kautta (<http://europa.eu>).

Luettelointitiedot sekä tiivistelmä ovat teoksen lopussa.

Luxemburg: Euroopan unionin julkaisutoimisto, 2013

ISBN 978-92-79-29109-8

ISSN 1831-3000

doi:10.2767/33367

© Euroopan unioni, 2013

Tekstin jäljentäminen on sallittua, kunhan lähde mainitaan.

# **Työmarkkinasuhteet Euroopassa vuonna 2012**

## Tiivistelmä

**Euroopan komissio**

Työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosasto  
Yksikkö B.1

Käsikirjoitus valmistunut joulukuussa 2012

Eurooppaa useita vuosia koetellut talous- ja rahoituskriisi saattaa hyvinkin aiheuttaa perusteellisia ja pitkäkestoisia mullistuksia työmarkkinajärjestelmissä ja -käytännöissä. Kun raportissa *Työmarkkinasuhteet Euroopassa vuonna 2010* todettiin, että työmarkkinaosapuolten vuoropuhelu oli ollut kriisinsietokykyä parantava tekijä kriisin varhaisista vaikutuksista selviämässä, tässä vuoden 2012 julkaisussa tullaan siihen tulokseen, että valtionvelan asettaman haasteen vaikutus ja monissa maissa noudatettava julkisen talouden tervehdyttämispoliittikka aiheuttavat perustavammanlaatuisia muutoksia Euroopan työmarkkinasuhteissa.

Raportissa *Työmarkkinasuhteet Euroopassa vuonna 2010* todettiin, että taantumien alkuaikoina, kun kutistuva talous vaikutti lähinnä yksityiseen sektoriin, hallitukset ja työmarkkinaosapuolet työskentelivät usein yhdessä lieventääkseen kielteisiä vaikutuksia työllisyyteen. Huolimatta jo vuonna 2010 nähtävissä olleista huomattavista eroista maiden ja alojen välillä tällaiset ratkaisut perustuivat useimmiten sisäisen jouston laajaan hyödyntämiseen, ja niissä keskityttiin työajan lyhentämiseen sekä pankkijärjestelmän ja tiettyjen teollisuudenalojen – kuten auto- ja teollisuuden – tukemiseen erityisten verojärjestelyjen avulla. Työmarkkinaosapuolten vuoropuhelu, sekä kaksi- että kolmikantavuoropuhelu, nähtiin hyödyllisenä, joustavana ja tehokkaana mekanismina, joka osaltaan paransi kriisinsietokykyä ja loi yhteiskunnallista yhteisymmärrystä kriisin aikana.

Sittemmin kriisi on pahentunut ja levinnyt muillekin talouden aloille, myös julkiselle sektorille, rahoituskriisin muuttuessa valtionvelkakriisiksi, mikä teki julkisen talouden tervehdyttämistä makrotaloudellisten sopeutuspolitiikkojen keskeisen tavoitteen. Tämän seurauksena työmarkkinaosapuolten vuoropuhelun puitteet muuttuivat epäsuotuisiksi, ja vuoropuhelusta tuli ristiriitaisempaa monissa maissa ja monilla aloilla. Tämä suuntaus on ollut erityisen näkyvä julkisella sektorilla. Yksi julkisen sektorin pääpiirteistä on se, että työsuhdetta säätelee eri lainsäädäntö kuin yksityisellä sektorilla. Työmarkkinasuhteiden keskeinen piirre julkisella sektorilla on työntekijöiden asema, jolle tyypillisiä ovat vakinaiset virat ja elinikäiset urat, sekä valtion asema ainoana työnantajana. Tämä merkitsee sitä, että julkisen sektorin työntekijöillä on erilaiset oikeudet ja velvollisuudet, joihin kuuluu joitakin työehtosopimusneuvotteluja ja lakko-oikeutta koskevia rajoituksia. Tämä erilainen sääntely ja julkisen sektorin erityinen rooli selittävät jonkin verran työmarkkinasuhteiden merkittävimpiin ulottuvuuksiin, kuten työehtosopimusneuvotteluihin sekä työmarkkinaosapuolten järjestäytymiseen ja rooliin, liittyviä eroja yksityisen ja julkisen sektorin välillä. Tässä raportissa julkiseen sektoriin katsotaan kuuluvan keskus- ja paikallishallinto ja terveys- ja koulutussektorit.

Vastauksena valtionvelkakriisiin kansallisten hallitusten julkista sektoria koskeva lähestymistapa on ollut nopeuttaa ja tehostaa dramaattisesti jo käynnistettyjä pitkän aikavälin

rakenneuudistuksia. Päätösten toimeenpanomenetelmien kohdalla on usein suljettu pois työmarkkinaosapuolten vuoropuhelu. Havaittavissa on kaksi ryhmää: Ensimmäiseen kuuluu pieni määrä maita, joissa jatkuu pitkän aikavälin suuntaus kohti julkisen sektorin rakenneuudistusta, jonka tarkoitus on pyrkiä tehokkuuden lisäämiseen. Toimintaa luonnehtivat tasapainoisempi lähestymistapa ja konfliktien rajoittaminen. Samalla säilytetään mahdollisuus ammattiliittojen ja julkisen sektorin työnantajien välillä yhteisesti sovittuihin ratkaisuihin. Toiseen ryhmään kuuluvat maat, joissa toimeenpannaan julkisen talouden tervehdyttämishoitoja, eivätkä nämä ole vain maita, jotka saavat taloudellista tukea Euroopan unionilta ja Kansainväliseltä valuuttarahastolta. Velkakriisin vahingoittamisissa maissa julkisen talouden tervehdyttäminen, rahoitusvakaus ja rakenneuudistukset ovat edellytyksiä luottamuksen palauttamiselle, julkisen talouden vakavaraisuuden palauttamiselle ja talouskasvun edistämiseksi keskipitkällä aikavälillä. Näissä maissa toimenpiteet ovat väistämättä ankarampia kuin ne, joihin yksityiset yritykset ryhtyivät vuosien 2008–2010 taantumien aikana.

Vakaa julkinen talous helpottaa hallitusten kykyä noudattaa politiikkoja, jotka ovat Euroopan sosiaaliselle mallille ominaisia osatekijöitä, kuten sosiaalisen yhteenkuuluvuuden edistäminen ja merkittävä rahoitus terveyden ja koulutuksen kaltaisille keskeisille julkisille palveluille. Näin ollen monien toimenpiteiden tarkoitus oli korjata julkisen talouden epätasapainoa ja palauttaa rahoitusmarkkinoiden luottamus kansallisten hallitusten kykyyn noudattaa vastuullista ja kestävästä finanssipoliittikkaa. Joissakin maissa näihin toimenpiteisiin kuului työehtosopimusneuvottelujärjestelmien uudistaminen, mikäli niiden katsottiin olevan osa ratkaistavia ongelmia. Vaikka komissio onkin aina korostanut työmarkkinaosapuolten vuoropuhelun, työmarkkinaosapuolten riippumattomuuden sekä kansallisten olosuhteiden ja käytäntöjen kunnioittamisen merkitystä, uudistuksiin ei aina liitetty täysimääräisesti toimivaa työmarkkinaosapuolten vuoropuhelua.

Uudistukset ovat kiinnittäneet huomion työehtosopimusneuvottelujen klassisten työkalujen ja muiden konfliktinehkäisyjärjestelmien, kuten indeksidonnaisuuden ja laajennuslausekkeiden, joustamattomuuteen. Tällaisissa olosuhteissa on vain vähän neuvotteluvapaa, jonka puitteissa työmarkkinaosapuolten vuoropuhelu voi toimia, eikä *Työmarkkinasuhteet Euroopassa vuonna 2010* -raportin myönteisempää kokonaisarviota voida toistaa tämän kauden osalta.

Kriisin vaikutus työmarkkinasuhteisiin julkisella sektorilla on suuri, erityisesti ammattiliittojen kannalta. Jo jonkin aikaa ammattiliittojen jäsenten ydinryhmä on muodostunut julkisen sektorin työntekijöistä; ammattiliittotoiminta on monissa jäsenvaltioissa ollut huomattavasti suurempi julkisella kuin yksityisellä sektorilla, ja julkisen sektorin kutistumiseen johtavien säästöpolitiikkojen ja väestönkehityksen yhdistelmä

todennäköisesti vähentää ammattiliittotiheyttä palvelualoilla yleensäkin tulevina vuosina. Julkisen sektorin uudistusten ja nykyisen ristiriitojen leimaaman ilmapiirin takia julkisen sektorin työmarkkinasuhteet ovat lähes varmasti muuttuneet perustavanlaatuisesti.

Vaikka viimeaikaiset suuntaukset Euroopan työmarkkinasuhteissa ovat huolestuttavia, on selvää, että hyvin ohjattu työmarkkinaosapuolten vuoropuhelu voi tuottaa myönteisiä tuloksia, ja joitakin niistä kuvataan tässä raportissa. Kuten jo vuonna 2010, maat, joissa työmarkkinaosapuolten vuoropuhelu on vakiintunutta ja työmarkkinainstituutiot vahvoja, ovat edelleen yleisesti ottaen niitä, joissa taloudellinen ja yhteiskunnallinen tilanne on vastustuskykyisempi ja paineet pienempiä. Tämä kertoo myös työmarkkinasuhteiden historiasta riippuvaisesta luonteesta.

Raportissa esitetään, että työmarkkinaosapuolten vuoropuhelun mekanismit ja välineet, jotka ovat palvelleet Eurooppaa hyvin useiden vuosikymmenien ajan, ovat edelleen merkityksellisiä keinoja reagoida kriisiin ja edistää suotuisien olosuhteiden luomista kasvulle ja työllisyydelle. Huolimatta kansallisten työmarkkinajärjestelmien moninaisuudesta työmarkkinaosapuolten vuoropuhelu on Euroopan sosiaalisen mallin keskeinen osatekijä, ja sen ratkaiseva rooli on tunnustettu Euroopan unionin perussopimuksissa, kuten perusoikeuskirjassa. Työmarkkinasuhteet vaikuttavat sekä julkisella että yksityisellä sektorilla ratkaisevasti konfliktien hallintaan ja yhteisesti sovitujen ratkaisujen löytämiseen vaikeissa olosuhteissa. Ollakseen vaikuttavia työmarkkinasuhteiden on kuitenkin kehityttävä molemminpuolisen luottamuksen ja ymmärryksen ilmapiirissä, joka edistää työntekijöiden taloudellista tehokkuutta ja motivaatiota, tuottavuutta ja kehittymistä. Komissio on osaltaan painottanut tarvetta uudistaa palkanmuodostusjärjestelmiä samalla kun se ottaa huomioon työmarkkinaosapuolten ja työehtosopimusneuvottelujen roolin prosessissa. Komissio on sitoutunut edistämään ja tukemaan työmarkkinaosapuolten vuoropuhelua kaikkialla EU:ssa ja kunnioittaa samalla täysimääräisesti työmarkkinaosapuolten riippumattomuutta ja työmarkkinasuhteiden kansallisten järjestelmien moninaisuutta.

*Työmarkkinasuhteet Euroopassa vuonna 2012* -raportissa luodaan laaja katsaus työmarkkinasuhteiden tilaan EU:ssa tällä hetkellä. Se perustuu osittain asiantuntijoiden lausuntoihin, ja siinä esitetään yhteenvetoja sidosryhmien ilmaisemista näkemyksistä, jotka saattavat erota komission kannasta. Luvussa 1 esitetään katsaus työmarkkinasuhteiden indikaattoreiden pääasiallisista määrällisistä suuntauksista kaikkialla EU:ssa. Raportin luvussa 2 tarkastellaan yksityiskohtaisesti työmarkkinasuhteita Keski- ja Itä-Euroopan ”uusissa jäsenvaltioissa”. Luvussa 3 esitetään erityispiirteisiin ja ryhmittelyanalyysiin perustuva typologia julkisen sektorin työmarkkinasuhteiden rakenteesta. Luvussa 4 esitetään julkisen sektorin sopeutusprosessia kriisin aikana koskeva analyysi, jossa käsitellään

prosessin intensiteettiä ja niitä työmarkkinaosapuolten vuoropuhelun muotoja, joihin kriisi on vaikuttanut eniten. Lisäksi raportissa annetaan ajankohtaista tietoa siitä, miten työmarkkinaosapuolet suhtautuvat kysymykseen vihreistä työpaikoista (luku 5), ja tarkastellaan työmarkkinaosapuolten roolia keskusteluissa etuus- ja eläkejärjestelmien uudistamisesta jäsenvaltioissa (luku 6). Julkaisua täydentävät kooste kehityksestä ja reaktioista työmarkkinaosapuolten vuoropuhelussa Euroopan tasolla (luku 7) ja kuvaus keskeisistä muutoksista unionin työläinsäädännössä (luku 8).

## Luku 1 – Yleiskatsaus eurooppalaisista, kansallisista ja julkisen sektorin työmarkkinasuhteista

Tässä luvussa esitetään yleiskatsaus EU:n työmarkkinasuhteisiin kiinnittäen huomiota erityisesti pääsuuntauksiin ja keskeisiin eroihin. Tässä pohjustetaan raportin muita osia luomalla yleiskatsaus työmarkkinasuhteisiin julkisella sektorilla ja vertaamalla sitä yksityiseen sektoriin kaikkialla EU:ssa. Yleensä EU:n 27 jäsenvaltion työmarkkinasuhteita kuvailtaessa kerrotaan suurista eroista maiden välillä. Julkisen sektorin työmarkkinasuhteita sen sijaan luonnehtii suurempi yhtenäisyys kaikissa maissa, vaikkakin maiden välillä on joitakin eroja, jotka johtuvat sellaisista tekijöistä kuin kansalliset perinteet ja valtion roolin luonne.

EU:n työmarkkinasuhteet ovat yleisesti noudattaneet aiemmissa Työmarkkinasuhteet Euroopassa -raporteissa tunnistettuja pitkän aikavälin suuntauksia. Työehtosopimusneuvotteluista on tullut hajautetumpia, ja indeksi on vuoden 2010 raportin jälkeen laskenut 2,15:stä 1,98:aan. Työehtosopimusneuvottelujen kattavuus vaihtelee huomattavasti EU:n sisällä, noin 20 prosentista 100 prosenttiin. Tämä riippuu tiettyssä määrin maan työmarkkinasuhdemallin typologiasta (katso raportti 2008, taulukko 2.2). Kaikkien EU-maiden keskiarvo on 66 prosenttia mutta Keski- ja Itä-Euroopan maiden ainoastaan 44 prosenttia. Ammattiliittojen jäsenmäärän 1980-luvulla alkanut lasku on jatkunut, samoin kuin ammattiliittojen pirstoutuminen, huolimatta useista merkittävistä yhteensulautumisista, joihin turvauduttiin strategiana jäsenmäärän laskun rajoittamiseksi. Ammattiliittojen tiheys on jokseenkin vakiintunut 24 prosenttiin, ja se on useimmissa jäsenvaltioissa yksityisellä sektorilla edelleen huomattavasti pienempi kuin julkisella sektorilla. Toisaalta työnantajajärjestöjen tilanne on pysynyt suurelta osin vakaana, erityisesti niissä maissa, joissa tällaisten järjestöjen jäsenyys on lähes pakollista, huolimatta tällaisten järjestelyjen osittaisesta höllentämisestä.

Yleisenä piirteenä voidaan mainita, että työehtosopimusneuvottelut ovat lähes kaikissa EU:n jäsenvaltioissa julkisella sektorilla kattavampia ja keskittyneempiä kuin yksityisellä sektorilla. Työehtosopimusneuvottelujen suurempi kattavuus

voidaan selittää sellaisilla tekijöillä kuin valtion laajempi tunnustaminen työehtosopimusneuvottelujen työnantajaksi sinänsä ja erityisesti ammattiliittojen laajempi tunnustaminen kumppaneiksi. Työehtosopimusneuvottelujen korkeampi keskitymisaste perustuu valtion viranomaisten vallitsevaan intressiin säilyttää vaikutusvaltansa ja valvontamahdollisuutensa palkanmuodostusprosessissa. Lisäksi ammattiliittotiheys julkisella sektorilla on yleisesti suurempi kuin yksityisellä sektorilla, mikä voidaan selittää sen työsuhteen kollektiivisella määritelmällä ja sillä, että julkisen sektorin työnantajat tunnustavat laajemmin ammattiliittojen roolin.

Viime vuosina työmarkkinasuhteiden kehitystä ovat yhä enemmän luonnehtineet tietyt pitkän aikavälin suuntaukset: työmarkkinajärjestöjen jäsenmäärän lasku, työehtosopimusneuvottelujen hajauttaminen sekä koordinoimien ja keskittämisen väheneminen. Julkisen sektorin työmarkkinasuhteita on painostettu kohti perustavanlaatuisia rakenneuudistuksia, tavoitteena kustannustehokkuuden parantaminen. Useimmiten tämä on tapahtunut julkisen talouden tervehdyttämistavoitteiden paineen alla mutta joskus myös uusien tekniikoiden käyttöönoton takia. Tällaiset uudistukset ovat johtaneet julkisten palvelujen leikkaamiseen, niiden ulkoistamiseen yksityisille organisaatioille tai julkisen sektorin osien yksityistämiseen, ja ne ovat osaltaan muuttaneet työmarkkinasuhteita julkisella sektorilla. Erityisen huomattavaa on, että viime vuosikymmeninä on myös esiintynyt suuntauksia työntekijäryhmien väliseen erotteluun ja hajauttamiseen. Nämä suuntaukset ovat kuitenkin olleet vauhdiltaan ja laajuudeltaan erilaisia EU:n eri jäsenvaltioissa sekä yksityisellä ja julkisella sektorilla. Viime vuosien kriisi on vauhdittanut joitakin julkisella sektorilla jo käynnistettyjä uudistuksia, vaikkakin sen hurjalla nopeudella on ollut vakavia vaikutuksia työllisyyteen ja merkittäviä seurauksia julkisen sektorin työmarkkinasuhteiden tulevaisuudelle.

## Luku 2 – Työmarkkinasuhteiden kehitys Keski- ja Itä-Euroopan uusissa jäsenvaltioissa

EU:n laajeneminen vuosina 2004 ja 2007 lisäsi työmarkkinajärjestelmien moninaisuutta EU:ssa. Erityisesti Keski- ja Itä-Euroopan uudet jäsenvaltiot lisäsivät EU:n työmarkkinasuhteiden rakenteellisten ja institutionaalisten piirteiden vaihtelua. Verrattuna EU:n 15 vanhaan jäsenvaltioon Keski- ja Itä-Euroopan maille tyypillisiä ovat heikommat ammattiliitot ja ammattiliittotiheyden nopeampi heikkeneminen, vakiintuneiden työnantajajärjestöjen puuttuminen, monelle työnantajalle yhteisten, kahdenvälisen työehtosopimusneuvottelujen perinteen puuttuminen, edelleenkin alhaisempi neuvottelujen kattavuus (joka osittain johtuu aliehkityksestä työehtosopimusten laajentamisjärjestelmästä) sekä vahva muodollinen kolmikantaisuus, joka osittain korvaa aliehkityneet sektoritaso työehtosopimusneuvottelujärjestelmät.

Kolmikantaisuuden ja työmarkkinasopimusten sekä työntekijöille tiedottamisen ja heidän kuulemisensa rooli kuitenkin vaihtelee myös Keski- ja Itä-Euroopan maiden välillä. Tämä kertoo hallitusten erilaisista intresseistä ottaa käyttöön vakaita neuvottelurakenteita sekä siitä, missä määrin kaikki työmarkkinajärjestöt osallistuvat toimintaan. Vaikka tavallisesti viitataan siihen, että Keski- ja Itä-Euroopan maissa on samankaltaiset työmarkkinajärjestelmät, tässä luvussa painotetaan järjestelmien ja mallien moninaisuutta. Joitakin maita (Viroa, Bulgariaa, Latviaa, Liettuaa ja Romaniaa) luonnehtivat parhaiten vakiintumattomat tai heikosti sovellettavat kolmikantainstituutiot, pirstaloituneet työehtosopimusneuvottelut (poikkeuksena Romania) sekä ammattiliittotiheyden vaihtelu Baltian maiden (Viro, Latvia, Liettua) ja Balkanin maiden (Bulgaria, Romania) välillä. Visegrad-maissa (Tšekin tasavallassa, Unkarissa, Puolassa ja Slovakiassa) on kaikissa vahvasti juurtunut kolmikantaisuusperinne, instituutiot työehtosopimusneuvottelujen varten ja työntekijöiden edustusta. Tšekin tasavallassa ja Slovakiassa on vahvempi työmarkkinaosapuolten vuoropuhelun perinne ja korkeampi neuvottelujen koordinoitavuus kuin Puolassa ja Unkarissa. Siitä huolimatta, että Unkari ja Puola ovat esimerkkejä maista, joissa neuvottelujen kattavuus on hajautettua ja pirstaloitunutta, Unkarille on myös tyypillistä sen kansallisen tason keskittämisen rakenne. Slovenia, joka on Keski- ja Itä-Euroopan maista ainoa korporatiivinen, on mennyt pisimmälle koordinoitujen työehtosopimusneuvottelujen, työntekijöiden edustuksen, työmarkkinasopimusten ja neuvottelujen kattavuuden institutionalisoinnissa.

Vaikka maiden välillä on suuria eroja, työmarkkinainstituutiot (ja toimijat) Keski- ja Itä-Euroopan maissa ovat edelleen heikkoja ja hajanaisia. Jotkin tähän liittyvät suuntaukset ovat huolestuttavia, etenkin koska osa käynnissä olevista uudistuksista heikentää yhteisymmärrystä, jota tarvitaan, jotta työmarkkinaosapuolet voivat osallistua tehokkaasti muutokseen sopeutumiseen; joissakin näistä maista reaktiot kriisiin saavat aikaan entistä ristiriitaisempia työmarkkinasuhteita. Kansallisia työmarkkinajärjestelmiä on elvytettävä ja niiden toimia tuettava, jotta voidaan edistää ja saada uudelleen aikaan yhteisymmärrystä käynnissä olevien taloudellisten ja yhteiskunnallisten uudistusten pitkän aikavälin kestävyys takaamiseksi.

Tässä luvussa tarkastellaan sitä, miten Keski- ja Itä-Euroopan maiden työmarkkinaosapuolet voivat vakauttaa ja uudistaa työmarkkinasuhteiden rakenteita reagoimalla työmarkkinoiden kehitykseen EU:n laajentumisen ja talouskriisin jälkeen. Yksi laajentumisen jälkeisen ajanjakson suurimmista haasteista on ollut siirtolaisuus Keski- ja Itä-Euroopan maista EU 15 -maihin, mikä on saanut ammattiliitot joissakin ensin mainituissa ja joillakin aloilla neuvottelemaan parempia työehtoja siirtolaisvirran hillitsemiseksi. Lisäksi ylikansalliset yhtiöt ovat EU:hun liittymisen jälkeen tarjonneet kannustimia työmarkkinasuhteiden eurooppalaistamiseksi kaikkialla Keski- ja Itä-Euroopan maissa siinä mielessä, että ne ovat perustaneet aktiivisesti

toimivia eurooppalaisia yritysneuvostoja. Vaikka näyttö sosiaalisten normien siirtymisestä Keski- ja Itä-Euroopan maihin ylikansallisten yhtiöiden ja eurooppalaisten yritysneuvostojen kautta on vielä hajanaista, on olemassa myönteisiä esimerkejä tällaisista yhtiöistä, jotka lisäävät työnantajajärjestöjen suorituskykyä kaikissa kyseisissä maissa.

Taluskriisi on myös saanut aikaan työmarkkinaosapuolten reaktioita kansallisella tasolla sekä sektori- ja yritystasolla näissä maissa, sekä julkisella että yksityisellä sektorilla. Muutamissa on neuvoteltu ratkaisuja kriisiin työmarkkinasopimusten ja työehtosopimusneuvottelujen vakiinnuttamisen avulla, kun taas toisissa maissa ja tapauksissa työmarkkinasuhteista on tullut ristiriitaisempia, ja ammattiliitot ovat ryhtyneet työtaistelutoimiin saadakseen vaatimuksensa läpi jouduttuaan suljetuiksi välittömien neuvottelujen ulkopuolelle. Nämä suuntaukset heijastavat EU 15 -maiden suuntauksia kriisin ensimmäisessä vaiheessa vuosina 2008–2010 ja osoittavat, että Keski- ja Itä-Euroopan maissa reaktio on viivästynyt noin vuodella tai puolellatoista. Tässä luvussa tarkastellaan, miten tällainen toiminta voi auttaa määrittämään uudelleen työmarkkinaosapuolten kumppanuutta ja työmarkkinainstituutioiden roolia Keski- ja Itä-Euroopan maissa. Yhtäältä luvussa dokumentoidaan järjestäytyneen toiminnan *potentiaalia* maissa, joissa ammattiliitot ovat rakenteellisesti heikkoja ja jäsenmäärä laskussa. Toisaalta on myönnettävä, etteivät kaikki tällaiset toimet ole tuoneet todellisia parannuksia työntekijöille tai voittoja ammattiliitoille tai vakiinnuttaneet neuvotteluinstituutioita ja työmarkkinaosapuolten vuoropuhelua. Kriittinen tekijä on työmarkkinaosapuolten valmius; sekä työnantajajärjestöjen että ammattiliittojen on parannettava sekä hallinnollisia että organisatorisia valmiuksiaan. Työmarkkinaosapuolten osallistumisen laajuus laajentumisen jälkeiseen ja kriisin jälkeiseen toimintaan samoin kuin tällaisen toiminnan olennaiset tulokset ovat usein kiistanalaisia tai ajallisesti rajallisia. Keski- ja Itä-Euroopan työmarkkinaosapuolten on edelleen vahvistettava rakenteellista asemaansa ja kehitettävä lisävalmiuksia tuottaakseen kestäviä tuloksia työmarkkinaosapuolten vuoropuhelun ja kansallisten työmarkkinasuhteiden vakiinnuttamisessa kohti etupäässä kahdenvälisen työehtosopimusneuvottelujen mallia.

### Luku 3 – Julkisen sektorin työmarkkinasuhteet muutoksessa

Julkisen sektorin työmarkkinasuhteet ovat yhtenäisempiä kuin yksityisen sektorin, mutta niissä on maiden välisiä eroja, jotka liittyvät seuraaviin tekijöihin: julkisen sektorin työpaikkojen määrä ja työllisyyden rakenne, julkisen sektorin työntekijöiden työsuhte, ammattiliitot ja työnantajajärjestöt, palkanmuodostusjärjestelmät, työehtosopimusneuvottelujen keskittymisen/hajautumisen aste, työtaistelut ja riidanratkaisu. Jopa itse

julkisen sektorin käsite on muuttumassa, mikä johtuu rakenteellisista muutoksista yleishyödyllisten palvelujen järjestämisessä ja tarjoamisessa.

Keskeinen piirre on se, määrittääkö työehtosopimusta julkisuus vai työoikeus. Tämä erottelu liittyy kahteen perinteiseen julkisen sektorin työsuhteita koskevaan lähestymistapaan, ”suvereeni työnantaja” ja ”mallityönantaja”. Ensimmäisessä tapauksessa virkamiehillä on erityisiä etuoikeuksia, kuten työllisyysturva, mutta heillä on myös tiettyjä julkiseen palveluun liittyviä velvollisuuksia ja heidän työehtosopimusneuvotteluoikeuttaan ja myös lakko-oikeuttaan on mahdollisesti rajoitettu. Tämä on tyyppillistä maille, joissa vallitsee oikeusvaltion (*Rechtsstaat*) perinne, ja vaihtelevassa määrin myös joillekin muille maille, muun muassa Keski- ja Itä-Euroopan maille. Toinen lähestymistapa on tyyppillinen Yhdistyneen kuningaskunnan tapaoikeudelle, jossa ei tehdä perustavanlaatuisia eroja julkisen ja yksityisen sektorin työlainsäädännön välillä: työehtosopimusneuvottelut ovat siellä pääasiallinen menetelmä työehtojen määrittämisessä, ja työnantajan asenne ammattiliittoja kohtaan on perinteisesti ”suopeampi” kuin yksityisellä sektorilla.

Julkisen sektorin työmarkkinasuhteiden rakenteessa on erittäin omaleimaisia piirteitä, mutta monet näkökohdat ovat verrattavissa yksityiseen sektoriin. Julkisen sektorin työehtosopimusneuvottelu- ja palkanmuodostusjärjestelmiin on vaikuttanut kaksi toisiinsa liittyvää suuntausta: hajauttaminen keskitetysti koordinoitun kehityksen sisällä tai sen ulkopuolella sekä automaattisten, työvuosiin perustuvien palkka- ja urajärjestelmien osittainen korvaaminen suoritukseen perustuvilla järjestelmillä, mikä johtaa eroihin julkisen sektorin työntekijöiden urissa ja työehdoissa.

Julkisen sektorin työsuhteissa on EU-maissa edelleen suuria, maakohtaisiin oikeudellisiin ja institutionaalisiin perinteisiin perustuvia eroja. Silti on olemassa joitakin suuntauksia kohti lähentymistä, sekä maiden välillä että julkisen ja yksityisen sektorin välillä kunkin maan sisällä.

Maat voidaan jakaa viiteen tyyppiin. Ensin Pohjoismaat, joita luonnehtivat seuraavat seikat: julkisen sektorin työpaikkojen suuri osuus; huomattava naispuolisten työntekijöiden määrä; uravirkamiesten ja tavanomaisten työehtosopimusten puitteissa työskentelevien työntekijöiden välinen yhdenmukaistaminen; erittäin suuri ammattiliittotiheys; laajalle ulottuvat työehtosopimusneuvottelukäytännöt, joihin liittyy suoritukseen pohjautuvan palkkauksen muotoja; hajautettu, kaksitasoinen neuvottelujärjestelmä, jonka koordinoituneet mekanismit ovat vahvoja; ja vain harvoja lakko-oikeuden rajoituksia, mutta erityinen koneisto työehtosopimusriitojen ratkaisua varten.

Toiseen ryhmään kuuluvat Saksa, Ranska, Itävalta, Belgia ja Alankomaat, joille on ominaista oikeusvaltion perinne ja

uravirkamiesten vahva osuus. Neuvotteluoikeuksia ja joissakin tapauksissa lakko-oikeutta on rajoitettu huomattavasti. Kaikissa maissa palkanmuodostusjärjestelmä on suhteellisen keskitetty, julkisen sektorin osuus työpaikoista on suuri joissain mutta pieni toisissa, naisten osuus työssäkävivistä on suuri kaikissa tapauksissa, ja osa-aika- ja vuokratyön osuudet vaihtelevat.

Kolmas ryhmä kattaa eteläisen Euroopan maat. Tyypillisiä piirteitä ovat esimerkiksi julkisen sektorin työntekijöiden työsuhteen erityislaatu ja työehtosopimusneuvottelujen puuttuminen tai rajallisuus, vaikka Italia onkin viime vuosina siirtynyt kohti Pohjoismaiden ryhmää. Ammattiliittotiheys on suuri tai melko suuri, ja julkisen sektorin työpaikkojen osuus on muihin verrattuna melko pieni. Naisten ja osa-aikatyöläisten osuudet työntekijöistä ovat yleisesti pienet, kun taas vuokratyöläisten osuus vaihtelee.

Viimeisen ryhmän muodostavat Keski- ja Itä-Euroopan maat. Useimmissa niistä julkisen sektorin työpaikkojen osuus on verrattain pieni ja naisten osuus työntekijöistä suhteellisen suuri. Osa-aika- ja vuokratyötä on melko vähän. Ammattiliitot ovat yleensä heikkoja, etenkin valtionhallinnossa. Työehtosopimusneuvottelukäytäntö on erittäin harvinainen; jos neuvotteluja käydään, kyse on usein ainoastaan yksittäisistä työnantajista. Neuvottelujen kattavuus on näin ollen erittäin heikko. Työmarkkinaosapuolten vuoropuhelun instituutioita on olemassa joissain maissa, mutta niiden rooli on menettänyt huomattavasti merkitystään viime vuosina. Myös lakko-oikeudessa on rajoituksia, etenkin valtionhallinnossa. Kaiken kaikkiaan tätä ryhmää luonnehtii työmarkkinainstituutioiden ja -käytäntöjen heikkous, josta Slovenia on suurin poikkeus.

Yhdistynyt kuningaskunta on erikoistapaus, mikä johtuu useista erikoispiirteistä: Julkisen sektorin työntekijöillä ei ole erityisasemaa, virkamiehet mukaan lukien. Maassa on laajalle levinneitä neuvottelukäytäntöjä yksitasoisen neuvottelurakenteen sisällä, mutta niiden rinnalla on kuitenkin palkkavalvontaelinjärjestelmä. Yhdistymis- ja lakko-oikeutta ei ole erityisemmin rajoitettu, joitakin harvoja ryhmiä lukuun ottamatta. Neuvottelut ovat hajautettuja julkishallinnossa, vaikka toimenpiteitä pirstoutumisen ja palkkahajonnan vähentämiseksi on hyväksytty 1990-luvun lopulta saakka. Ammattiliittotiheys on verrattain suuri ja lähes neljä kertaa suurempi kuin yksityisellä sektorilla.

Tämän moninaisuuden puitteissa kriisi on aiheuttanut joitakin yhteisiä paineita: hallitusten ja julkisten työnantajien paluu yksipuolisuuteen, mikä on haitaksi työmarkkinaosapuolten vuoropuhelun muodoille, jotka ovat ajoittain tärkeä tekijä yksityisen sektorin tyylisten henkilöstöhallinnon käytäntöjen käyttöönotossa tai vahvistamisessa; julkisen sektorin työntekijöiden erityisoikeuksien heikentyminen siellä, missä niitä oli; ylhäältä alaspäin suuntautuva palkkojen määrääminen ja ammattiliittojen roolin heikentyminen ammattiliittotiheyden osalta ja siltä

osin, miten ne pystyvät vaikuttamaan hallituksen ja julkisten työnantajien politiikkaan.

## Luku 4 – Kriisin vaikutukset julkisen sektorin työmarkkinasuhteisiin

Talous- ja rahoituskriisi on asettanut julkisen sektorin työmarkkinasuhteet koetukselle. Julkisten menojen vaikuttavuutta ja tehokkuutta on alettu tarkastella lähemmin; keskeisten sidosryhmien, kuten julkisen sektorin ammattiliittojen, rooli on kyseenalaistettu, ja keskushallinto on valvonut tiukasti siirrettyä määräysvaltaa saaneiden, muodollisesti riippumattomien työnantajien taloudellista ja hallinnollista toimintaa. On kiistämätön tosiasia, että vaikka reaktio kriisin ensimmäiseen vaiheeseen alun perin kosketti lähinnä yksityistä sektoria, hallitukset ovat ottaneet julkisen sektorin keskeiseksi sopeutuskohteeksi, myös saadakseen aikaan sopeutustaakan oikeudenmukaisemman jakautumisen ja edistääkseen sektorikohtaista uudelleenkohdentamista avointen sektorien hyväksi.

Julkisen talouden tervehdyttämiseksi hallitukset ovat pyrkineet vähentämään menoja turvautumalla laajasti palkkojen jäädyttämiseen, palkkojen leikkauksiin, työpaikkojen vähentämiseen ja eläkejärjestelyjen muutoksiin. Lisäksi työaikaa on uudistettu ja työn organisoimalle tarkistettu kustannustehokkuuden parantamiseksi. Jo luonteensa vuoksi näitä toimenpiteitä ei ole aina toteutettu täydessä yhteisymmärryksessä ammattiliittojen kanssa. Yleisemmin voidaan sanoa, että sopeutusprosessi on ollut hyvin erilainen kuin yksityisen sektorin noudattamat strategiat, joita kuvailtiin *Työmarkkinasuhteet Euroopassa vuonna 2010* -raportissa. Vaikka osa toimenpiteistä voidaan perustella julkisen talouden tervehdyttämisen tarpeella, joissakin tapauksissa työmarkkinasuhteiden ilmapiiri on muuttunut huonommaksi.

Vaikka kriisi on vaikuttanut kaikkiin jäsenvaltioihin, sopeutusprosessi ja sopeutuksen ankaruus ovat vaihdelleet maasta toiseen. Toisin kuin usein oletetaan, nähtävissä ei ole yksinkertaista jakoa Pohjois-Euroopan ja Välimeren maihin. Ensimmäisellä maaryhmällä, josta tyypillisiä esimerkkejä ovat Kreikka, Irlanti ja Portugali, on laajimmat sopeutusohjelmat, koska niillä on edessään julkisen talouden tervehdyttämisen ja julkisten palvelujen tehokkuuden parantamisen muodostama monimutkainen haaste. Koska näissä maissa julkisen sektorin rakenneuudistuksella on heikko perinne, julkisen talouden tervehdyttämisen vaikutus on ollut verrattain suurempi ja työmarkkinaosapuolten vuoropuhelu julkisella sektorilla vaikeampaa. Toisenlaisessa poliittisessa ja taloudellisessa kontekstissa säästöohjelmat Baltian maissa, mutta myös Unkarissa ja Romaniassa, ovat tyypillisiä esimerkkejä tästä sopeutusmallista. Näissä tapauksissa, Irlantia lukuun ottamatta, hallitukset eivät ole saaneet aikaan sovittuja muutoksia julkisen sektorin työmarkkinasuhteissa



työmarkkinaosapuolten vuoropuheluprosessin avulla. Sen sijaan julkisen sektorin työvoiman palkkoihin ja työoloihin on määrätty yksipuolisia muutoksia, yleensä useammin kuin kerran.

Toinen maaryhmä ei ole ollut turvassa julkisen talouden tervehdyttämispaineilta, mutta sopeutusohjelmien ajoitus ja muoto ovat olleet suuremmin niiden omien kansallisten hallitusten valvonnassa. Ohjelmiin on yleensä kuulunut sellaisten rakenneuudistusten mukauttamista tai jatkamista, joilla on pyritty lisäämään julkisen sektorin tehokkuutta ja vaikuttavuutta. Talous- ja rahoituskriisin ankaruuden takia säästötoimenpiteet vaikuttavat edelleen tuntuvasti julkisen sektorin työvoimaan, mutta ne ovat selvemmin yhteydessä aiempiin organisatorisiin ja hallintouudistuksiin. Nämä maat ovat hyödyntäneet jonkin verran säästötoimenpiteitä, mutta ne ovat muodoltaan laimeampia – palkkojen jäädyttämistä palkkaleikkausten sijaan ja työhönoton rajoittamista välitöiden irtisanomisten sijaan. Merkittävä ero ensimmäisen ryhmän maihin ei ole julkisen sektorin koko vaan nykyaikaistamisen perintö. Tässä ryhmässä tyypillisiä esimerkkejä ovat Saksa ja Pohjoismaat mutta myös Ranska, Alankomaat ja tietyn varauksin Yhdistynyt kuningaskunta. Nämä maat eivät ole kärsineet välittömästi julkisen talouden kriisistä ja markkinoiden myllerryksestä, vaan ovat jatkaneet pidempiaikaisia julkisen sektorin työmarkkinasuhteiden uudistuksia. Työmarkkinaosapuolten vuoropuhelu on ollut jännittynettä, mutta yhteisiä pyrkimyksiä kuulla julkisen sektorin työvoimaa ja neuvotella sen kanssa on ollut enemmän.

Reaktio säästötoimiin kertoo merkittävistä muutoksista pidemmän aikavälin suuntauksissa. Käytettyjen säästötoimenpiteiden valikoima vahvistaa siirtymää kohti ylhäältä alaspäin suuntautuvaa yksipuolisuutta julkisen sektorin työmarkkinasuhteissa. Tällä on seurauksia sekä sektorin työntäjille että työntekijöille. Työnantajapuolella julkisen sektorin johtajien liikkumavara pienenee huomattavasti, koska heillä on vähemmän investoimiseen tarvittavia resursseja mutta heihin kohdistuu paineita, jotka liittyvät taloudellisten tavoitteiden saavuttamiseen. Tämä kannustaa noudattamaan työvoimakustannuksia pienentäviä strategioita, joiden myötä työvoimaa on vähemmän ja se työskentelee huonommilla työehdoilla. Näin herää kysymys siitä, missä määrin julkinen sektori on vielä mallityöntekijä. Lisäksi työsuhteen säätely työehtosopimusneuvottelujen avulla on erittäin vaikeaa, mikä johtuu käytettävissä olevien resurssien pienenemisestä, palkkojen jäädyttämisestä ja tavanomaisten neuvottelumekanismien käytön keskeyttämisestä. Uusi keskittetty yksipuolisuus on nousussa; se muistuttaa perinteistä yksipuolista julkisen sektorin työmarkkinasuhteiden säätelyä valtion poliittisten päättäjien toimesta, mutta uutta on vaikuttavuuden ja tehokkuuden painottaminen puolueettomuuden ja oikeudenmukaisuuden sijaan.

Ammattiliittojen osalta julkinen sektori ei ole luopunut yrityksistä olla mallityöntekijä, mutta tällä periaatteella on

huomattavasti vähäisempi merkitys kuin aiemmin. Julkisen sektorin ammattiliitot ovat joutuneet paineen alaisiksi, ja useimpien käynnissä olevien uudistusten osalta niiden rooli on heikentynyt. Riski piilee siinä, että yhteisymmärryksen puuttuessa uudistukset edistävät ainoastaan säästöjä, ja avoimeksi jää kysymys palvelujen laadusta ja valmiudesta niiden tarjoamiseen.

## Luku 5 – Työmarkkinaosapuolten vuoropuhelun muuttaminen ympäristöystävällisemmäksi

Yksi Eurooppa 2020 -strategian tärkeimmistä sitoumuksista on saada aikaan siirtymä kohti ilmaston ja ympäristön kannalta kestävää toimintaa, erityisesti energianhankinnan osalta. Tarkoitus on saavuttaa tämä tavoite panemalla täytäntöön toimintalinjalähtöinen suunnitelma, vähentää kasvihuonekaasupäästöjä, hankkia enemmän energiaa uusiutuvista lähteistä ja vähentää energiankulutusta. Uusien työpaikkojen luominen ja nykyisten työpaikkojen muuttaminen ”vihreiksi” ja ”vihreämmiksi” edellyttää uutta osaamista ja asennemuutosta. Keskeinen kysymys on rooli, joka työmarkkinaosapuolilla voisi olla tässä asiassa joko omasta aloitteestaan tai viranomaisten pyynnöstä. Työmarkkinaosapuolten osallistuminen tähän strategiaan on lisääntynyt vähitellen, mutta kuva Euroopasta on kaikkea muuta kuin yhtenäinen, sillä käytäntöjen kirjo on laaja sitoutumis- ja aktiivisuusasteen osalta. Ympäristöystävällisyyden lisäämisen prosessin mahdollisesta vaikutuksesta työpaikkojen laatuun tiedetään vain vähän, mutta myönteistä vaikutusta ei saisi pitää itsestään selvänä. Yhteiskunnalliset toimijat katsovat, että ympäristöystävällisyyden lisääminen vaikuttaa eniten ennen kaikkea työpaikkojen laadun osaamis- ja koulutusulottuvuuteen, kun taas vaikutukset ura- ja työllisyysturvaan, työ- ja vapaa-aikaan, terveyteen ja turvallisuuteen ja sosiaaliseen infrastruktuuriin ovat vähäisempiä.

Esimerkkejä näihin kysymyksiin liittyvästä työmarkkinaosapuolten vuoropuhelusta on havaittavissa etupäässä sektoreilla, joilla työmarkkinaosapuolet ovat jo hyvin edustettuina. Vasta kehitymässä olevilla aloilla vuoropuhelua on vähän tai ei lainkaan. Sähkötoimialalla ja uusiutuvia energianlähteitä hyödyntävässä sähköntuotannossa tämä määrittä sen mukaan, missä määrin energianlähde on ”vakiintunut”. Ainoastaan tapauksissa, joissa sähköntuotanto uusiutuvista energianlähteistä oli ollut käynnissä jo suhteelliseen pitkään tietystä maasta (esimerkiksi vesivoimatuotanto) tai joissa vakiintuneet energiantuottajat hyödyntävät yhä enemmän uusiutuvia lähteitä, alasektori on hyvin edustettuna vakiintuneissa yrityksissä perinteisten toimijoiden ansiosta. Vasta kehitymässä olevilla aloilla (kuten biomassaa, tuulivoimaa ja aurinkoenergiaa hyödyntävässä energiantuotannossa) yritykset ovat erittäin heterogeenisiä. Monet ovat erittäin pieniä yksiköjä syrjäisillä alueilla ja siten työmarkkinaosapuolten vaikutusalueen ja intressien ulkopuolella. Työnantajapuolella on perustettu monia yritysjärjestöjä

tarkoituksena edustaa alan yrityksiä, mutta nämä järjestöt eivät vielä ole kehittyneet täysipainoisiksi työmarkkinajärjestöiksi, joilla olisi neuvottelu-oikeus. Ammattiliittopuolella vain muutamassa maassa, kuten Saksassa, Portugalissa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa, on esimerkkejä aktiivisista rekrytointistrategioista vasta kehittymässä olevilla aloilla. Muissa maissa, kuten Maltassa ja Kyproksessa, uusiutuvan energian toimiala on edelleen lapsenkengissä, eikä niissä ole havaittavissa yrityksiä luoda edustusta.

Vaikka Eurooppa on selvästi sitoutunut siirtymään vähähiiliseen talouteen, viimeaikaiset julkisiin tukiin, verokannustimiin, syöttötariffeihin ja muihin julkisiin tukitoimiin kohdistuneet säästöperusteiset vähennykset saattavat hidastaa ympäristöystävällisyyden lisäämisprosessia. Euroopan rakenneuudistuksen seurantavälineestä (ERM) saadut tiedot osoittavat, että kaikkien uusien alojen lailla ”vihreät” alat ovat selvästi kuohuntatilassa. Tämä koskee lähinnä aurinko- ja tuulienergiatuotannossa toimivia yrityksiä, joihin on kohdistunut jonkin verran paineita ylikapasiteetin ja Kiinasta tulevan kilpailun lisääntymisen takia. Tilannetta pahentaa se, että jotkin jäsenvaltiot ovat muuttaneet näille aloille myönnettävän tuen järjestelmiään. Samaan aikaan kuitenkin työpaikat vihreässä taloudessa ovat lisääntyneet koko taantuman ajan, ja ennusteiden mukaan kasvu pysyy melko vahvana. Uusiutuvan energian ja energiatehokkuuden aloille on huomattu ilmaantuneen osaamisvaltaisia työpaikkoja.

Työmarkkinaosapuolten toimien vahvistaminen ja edistäminen kaikilla tasoilla (unionin tasolla, kansallisella tasolla, sektoritasolla, alue- ja yritystasolla) on ratkaisevaa vähähiiliseen talouteen siirtymisen onnistumisen kannalta. Eri tasoilla on olemassa mielenkiintoisia työmarkkinaosapuolten aloitteita, joiden on tarkoitus tuoda esiin, mitä toimintamahdollisuuksia on olemassa. Suuria haasteita on kuitenkin vielä edessä. Esimerkiksi ammattikoulutus- ja uudelleen koulutusmahdollisuuksien tarjoaminen sektoritasolla on lupaava lähestymistapa, ja tällaiset toimenpiteet takaavat, että myös pienillä ja keski-suurilla yrityksillä (pk-yrityksillä) on mahdollisuus hyödyntää tällaista koulutusta. Pk-yritysten ottaminen mukaan on ratkaisevan tärkeää, kunhan pidetään mielessä, että vasta kehittymässä olevat alasektorit ovat usein hajanaisia. Toinen haaste on ottaa vähähiilisyysosaaminen osaksi kaikenlaista koulutusta, kaikkia opetussuunnitelmia ja kaikkia harjoitteluohjelmia. Organisatorisia osallistumiseen liittyviä ”ekoinnovaatioita” voisi olla hyödyllistä etsiä yritystasolla. Tämä lähestymistapa voisi tarkoittaa, että työntekijöiden tai ammattiliittojen edustajia otettaisiin mukaan vihreisiin hallintorakenteisiin ja heille annettaisiin vastuu ympäristöön liittyvästä koulutuksesta tai energiatarkastuksista tai että työehtosopimuksiin sisällytettäisiin työntekijöitä koskevia energiatehokkuustavoitteita ja -etuja. Unionin tasolla Euroopan sosiaalirahasto on merkittävä työkalu, jolla tuetaan työvoiman siirtymistä kohti vihreämpää osaamista ja vihreämpiä työpaikkoja.

## Luku 6 – Työmarkkinaosapuolten osallistuminen työttömyyskorvaus- ja eläkejärjestelmiin EU:ssa

Työttömyyskorvauksiin ja eläkkeisiin liittyvien kansallisten järjestelmien välillä on suuria eroja, mutta kaikille yhteisiä ovat kysymykset siitä, mitä etuja tai haittoja koetaan olevan työmarkkinaosapuolten osallistumisella politiikan laatimiseen. Siitä huolimatta tässä ovat ratkaisevia muun muassa työmarkkinaosapuolten ja päättäjien suhde ja niiden omaksuman roolin yksityiskohdat. Työmarkkinaosapuolten osallistuminen sosiaalipolitiikan kehittämiseen on vuorovaikutusta työmarkkinasuhteiden ja sosiaalipolitiikan välillä, sillä monet sosiaalipolitiikan seuraukset, kuten sosiaaliturvamaksut, vaikuttavat suoraan nettopalkkaan. Näin ollen se sitoo työmarkkinaosapuolet tiiviimmin keskusteluihin sosiaalipolitiikasta ja etuuksia koskevista uudistuksista. Ennen tehtiin kompromisseja maltillisen palkkakehityksen ja sosiaalisten oikeuksien välillä (eli pienemmät palkankorotukset vastineeksi sosiaalisten oikeuksien parantamisesta), mutta nykyinen kansainvälinen talouskilpailu ja valtion sosiaalimenojen rajat eivät enää salli tällaista vaihtokauppaa. Tasapainoinen näkemys työnantajien ja ammattiliittojen roolista on välttämätön, jotta voidaan ymmärtää työnantajien ja ammattiliittojen jatkuvia haasteita, muutoksia valtion ja muiden toimijoiden vastuussa sekä tämän heijastusvaikutuksia tuloeroihin ja sosiaaliturvaan.

Työmarkkinaosapuolten osallistumisessa ja vaikuttamisessa työttömyyskorvausjärjestelmiin on yleisiä suuntauksia ja haasteita, kuten yritys sopeutua kuluneiden 20 vuoden työmarkkinoinin ja taloudelliseen kehitykseen, sekä työmarkkinaosapuolten reaktio tähän. Aivan viime aikoina talouskriisi on asettanut valtavan haasteen työttömyyskorvausjärjestelmille.

Työmarkkinaosapuolten osallistuminen eläkejärjestelmään ja eläkeuudistukseen on politiikanala, jota muuttuvan väestörakenteen takia pidetään hallituksille äärimmäisen tärkeänä kysymyksenä. Työmarkkinaosapuolten kannustamisessa osallistumaan eläkeuudistukseen on selkeitä etuja, jotka liittyvät kestävien ratkaisujen takaamiseen tähän keskeiseen, pitkän aikavälin poliittiseen kysymykseen. Jotkut kuitenkin pelkäävät, etteivät työmarkkinaosapuolet ehkä pysty toteuttamaan niitä radikaaleja uudistuksia, joita joissain tapauksissa tarvitaan. On totta, että ammattiliitot ovat muutamina viime vuosina vastustaneet tiukasti eläkeuudistussuunnitelmia monissa EU:n jäsenvaltioissa. Joissain tapauksissa hallitukset ovat ottaneet huomioon työmarkkinaosapuolten vastaehdotuksia, mutta muissa työmarkkinaosapuolten vaikutusvalta on ollut vähäinen. Toisen ja kolmannen pilarin eläketurva on selkeä kasvualue, joka täyttää heikkenevän valtiollisen turvan jättämän aukon, ja tämä on tilaisuus työmarkkinaosapuolille aktivoitua huomattavasti entistä enemmän eläketurvan muodostamisessa ja hallinnoinnissa, etenkin työeläkkeiden osalta.

Keskeisiä haasteita on kuitenkin vielä jäljellä, etenkin kriisin jatkuva vaikutus. Hallituksiin on kohdistunut paineita toteuttaa uudistuksia menojen pienentämiseksi säästöjen yhteydessä tilanteessa, jossa on reagoitava väestörakenteen muutoksiin. Ammattiliitot ja joskus työnantajajärjestöt ovat monissa tapauksissa vastustaneet hallitusten suunnitelmia ja silloin tällöin onnistuneet vaikuttamaan politiikkaan, mutta jo pelkkä tapahtumien vauhti ja tarve ajaa läpi uudistuksia välittömästi ovat merkinneet sitä, että työmarkkinaosapuolten vaikutusvalta on joskus ollut vähäistä.

Kaikki tämä kehitys merkitsee huomattavia haasteita työmarkkinaosapuolille. Hallituksilla on selvästi paineita löytää ratkaisuja yhtäältä kriisin aiheuttamiin erittäin akuutteihin haasteisiin ja toisaalta väestörakenteen muutosten ja taloudellisten muutosten aiheuttamiin pidemmän aikavälin haasteisiin. Yhteisymmärrykseen pyrkiminen sidosryhmien, kuten työmarkkinaosapuolten, kanssa on yksi tapa päästä tavoitteeseen. Siitä huolimatta työmarkkinaosapuolten on kehitettävä strategioita varmistaakseen pysymisen neuvottelupöydässä, kun hallitukset muotoilevat nopeita vastauksia kriisiin. Toisen ja kolmannen pilarin eläketurvan kehittäminen on työmarkkinaosapuolille todellinen mahdollisuus päästä uudistuksen tärkeiksi sidosryhmiksi. Niiden on kuitenkin laadittava pidemmän aikavälin strategia vastauksena edellä mainittuun, jotta ne voivat varmistaa asemansa toimijoina tämänkaltaisen turvan kehittämisessä sen sijaan, että luottaisivat vain valtion säätelyyn.

## Luku 7 –Työmarkkinaosapuolten vuoropuhelun kehittyminen Euroopassa vuosina 2010–2012

Työmarkkinaosapuolten vuoropuhelun rakenteet Euroopan tasolla ovat edelleen tärkeä foorumi työmarkkinaosapuolten välisille keskusteluille ja neuvotteluille sekä toimialojen välillä että toimialakohtaisesti kaikkialla EU:ssa. Kahden viime vuoden aikana johdon ja työntekijöiden edustajat ovat sopineet yli 70 yhteisestä tekstistä, toteuttaneet lukuisia hankkeita ja aloittaneet yhteistyön uusilla talouden aloilla. Kaikkiaan työmarkkinaosapuolet allekirjoittivat vuonna 2012 huomattavan määrän sopimuksia. Työmarkkinaosapuolet pyysivät, että niistä kaksi, joissa sovitaan vähimmäisvaatimuksista sisävesiliikenteessä ja kampaamoalalla, pantaisiin täytäntöön EU:n lainsäädännön avulla SEUT 155 artiklan 2 kohdan nojalla. Samaa pyyntöä odotetaan merikalastusalan työmarkkinaosapuolilta, kunhan niiden sopimus on viimeistelty. Nämä pyynnöt, etenkin kampaamoalan sopimusta koskeva, saivat jonkin verran huomiota tiedotusvälineissä ja poliittisessa keskustelussa vuonna 2012. Komissio on osaltaan arvioimassa molempia sopimuksia puolueettomasti eikä ole tehnyt päätöstä siitä, ehdottaako se niiden täytäntöönpanoa lainsäädännön avulla. Sitä vastoin työmarkkinaosapuolet panevat itsenäisesti täytäntöön uuden

sopimuksen ammattilaisjalkapallosektorilla johdolle ja työntekijöille ja jäsenvaltioille ominaisten menettelyjen ja käytäntöjen mukaisesti. Lisäksi eri toimialojen työmarkkinaosapuolet kävivät neuvotteluja työaikadirektiivin tarkistamisesta joulukuusta 2011 alkaen; nämä neuvottelut päättyivät kuitenkin vuoden 2012 lopulla ilman sopimusta.

Talous- ja rahoituskriisin työllisyyteen liittyvät ja sosiaaliset vaikutukset olivat edelleen tärkeässä asemassa eri toimialojen työmarkkinaosapuolten sekä monien toimialakohtaisten työmarkkinaosapuolten vuoropuhelun komiteoiden toiminnassa. Etenkin vakavan velkakriisin aiheuttaman julkisen sektorin rakenneuudistuksen vaikutuksia käsiteltiin useissa komiteoissa, jotka edustavat julkisen sektorin työnantajia ja työntekijöitä. Vuoden 2012 loppupuolella keskushallinnon viranomaissektorin työmarkkinaosapuolet hyväksyivät laatu- ja palveluita koskevan toimintakehyksen, jossa ne sitoutuvat panemaan täytäntöön yleishyödyllisten palvelujen ydinarvot edistääkseen julkisten palvelujen kehittämistä, näkyvyyttä ja sopeutumiskykyä kriisitilanteessa. Paikallis- ja aluehallinnon työmarkkinaosapuolet hyväksyivät myös vuonna 2012 joukon suosituksia, jotka muodostavat toimintakehyksen sosiaalisen ja kestävän Euroopan luomiseksi paikallisella ja alueellisella tasolla; toimintakehys tukee julkista sektoria työnantajana. Yhdistävä tavoite on valmistaa paremmin työntekijöitä sekä paikallis- ja aluehallintoa työnantajan roolissaan muuttuviin näkyisiin työpaikoilla. Keskushallinnon viranomaisten ja paikallis- ja aluehallintojen työmarkkinaosapuolet hyväksyivät myös yhteisiä lausuntoja talouskriisin vaikutuksesta. Koulutus-, sairaala- ja terveydenhuoltoalojen edustajat työstivät laajempia rakenneuudistusprosesseja.

Energia-alan työmarkkinaosapuolet reagoivat aktiivisesti Euroopan komission ilmastonmuutoksen lieventämiseen liittyviin toimintalinjoihin. Energia-alan etenemissuunnitelman 2050 sosiaalinen ulottuvuus ja sujuva ja oikeudenmukainen siirtyminen kohti "vihreää" ja kestäväää energia-alaa olivat keskeiset kysymykset. Energia-alan odotetaan kokevan tulevina vuosina laajamittaisen muutoksen, ja alan työmarkkinaosapuolet ovat korostaneet työmarkkinaosapuolten vuoropuhelun ja kuulemisten merkitystä näinä myrskyisinä aikoina.

Kriisin aiheuttamien haasteiden ja talouden ympäristöystävällisyyden lisäämisen lisäksi muillakin kysymyksillä on ollut merkittävä osa työmarkkinaosapuolten vuoropuhelun komiteoiden työssä. Työmarkkinaosapuolten omien aloitteiden lisäksi komission kuulemiset ja työmarkkinaosapuolten osallistuminen vaikutustenarviointeihin toimivat työmarkkinaosapuolten vuoropuhelun komiteoiden työn käynnistäjinä. Työterveys ja -turvallisuus olivat edelleen monille komiteoille tärkeä politiikanala, ja kahden viime vuoden aikana tässä yhteydessä on toteutettu useita uusia aloitteita, kuten hankkeita, yhteisiä lausuntoja, yhteisiä julistuksia ja tiedonvaihtoa, monilla aloilla maatalousalalta rakennuslalle ja julkisiin palveluihin. Tähän liittyvää

työolot-teemaa työmarkkinaosapuolet käsittelevät yksityisten turvallisuuspalvelujen, siviili-ilmailun ja tieliikenteen aloilla. Työmarkkinaosapuolet jatkoivat myös valmiuksien kehittämiseen liittyvää työtään erityisesti uusissa jäsenvaltioissa. Valmiuksien kehittämiseen liittyviä toimenpiteitä, yleensä erilaisia hankkeita ja koulutuksia, järjestettiin muun muassa rakennus-, maatalous-, pankki- ja vakuutusaloilla.

Työllisyyspolitiikat sekä ammatillinen koulutus ja osaaminen olivat aiheita, joita käsiteltiin sekä monialaisissa että alakohtaisissa työmarkkinaosapuolten vuoropuhelun komiteoissa. Eri toimialojen työmarkkinaosapuolten toteuttamassa joustoturvaa koskevassa yhteistutkimuksessa osoitettiin, että oikealla tavalla täytäntöön pantuna joustoturva voi olla molempia osapuolia hyödyttävä ratkaisu, joka tyydyttää sekä ammattiliittoja että työnantajia. Siitä huolimatta tutkimuksessa havaittiin monia joustoturvaan liittyviä haasteita ja saatiin huolestuttavia tuloksia monissa jäsenvaltioissa.

Sukupuolten välinen tasa-arvo oli edelleen tärkeä aihe työmarkkinaosapuolille. Sitoumuksia ja toimia on edelleen vahvistettava sukupuolten välisen tasa-arvon edistämiseksi työmarkkinaosapuolten vuoropuhelulla ja kolmikantaisuudella. Naisten työllistymistä julkisen kaupunkiliikenteen alalla ja naisia rautatieliikenteessä koskevia hankkeita toteutettiin tietojen keräämiseksi, hyvien käytäntöjen esiin tuomiseksi ja suositusten muotoilemiseksi. Audiovisuaalisella alalla hyväksyttiin toimintakehys samapalkkaisuuden ja työ- ja yksityiselämän yhteensovittamisen kaltaisiin aiheisiin puuttumiseksi. Naisten ja miesten samapalkkaisuus oli myös painopiste keskushallinnon viranomaissektorin työmarkkinaosapuolten sopimassa yhteisessä lausunnossa. On kuitenkin välttämätöntä laajentaa alojen kattavuutta ja kannustaa Euroopan työmarkkinaosapuolia pitämään sukupuolten tasa-arvo horisontaalisena prioriteettina tärkeässä asemassa ohjelmassaan ja panemaan täytäntöön erityisiä toimia sukupuolten välisten palkkaerojen lisäksi myös muiden, aiemmin toimintakehukseen sisällytettyjen prioriteettien osalta. Erityisesti tarvitaan toimia sukupuolierottelun vähentämiseksi, työ- ja yksityiselämän tasapainon parantamiseksi lähinnä miesvaltaisilla aloilla ja myös sukupuolten välisten palkkaerojen vähentämiseksi lähinnä naisvaltaisilla aloilla.

Lisäksi eri alojen työmarkkinaosapuolet päättivät yhdessä puuttua joihinkin kaikilla aloilla merkittäviin ongelmiin. Näiden aloitteiden tuloksena eurooppalaiset työmarkkinaosapuolet sairaaloiden, alue- ja paikallishallinnon, koulutuksen, kaupan ja yksityisten turvallisuuspalvelujen alalla allekirjoittivat yhteiset suuntaviivat torjuakseen kolmannen osapuolen väkivaltaa ja häirintää työpaikalla. Lisäksi työmarkkinaosapuolet siivous- ja catering-aloilla ja tekstiilielollisuudessa liittyivät yksityisten turvallisuuspalvelujen työmarkkinaosapuolten vuoropuhelun komitean aloitteeseen hyväksyä yhteinen lausunto tarjouskilpailujen järjestäjien sosiaalisista velvoitteista.

Työmarkkinaosapuolten vuoropuhelun komiteoiden lukumäärä kasvoi edelleen: 41. alakohtainen työmarkkinaosapuolten vuoropuhelun komitea perustettiin vuonna 2012 elintarvikealalla. Näin ollen EU:ssa on nyt alakohtaisia työmarkkinaosapuolten vuoropuhelun komiteoita käytännöllisesti katsoen kaikilla toimialoilla. Työmarkkinaosapuolet graafisella alalla sekä satama-, urheilu- ja vapaa-ajan aloilla ovat myös perustamassa työmarkkinaosapuolten vuoropuhelun komiteoita lähitulevaisuudessa.

## Luku 8 – EU:n työlaainsäädännön tarkistaminen vuosina 2010–2012

Eurooppa 2020 -kokonaisstrategian ja erityisesti ”Uuden osaamisen ja työllisyyden ohjelman” puitteissa vuosina 2010–2012 tehtyjen EU:n lainsäädäntöaloitteiden tarkoitus oli parantaa työmarkkinoiden toimintaa ja työpaikkojen laatua tilanteessa, jossa työttömyysluvut olivat ennätyskallista korkealla, työolot heikkenivät kriisin aikana ja eurooppalaisten työpaikkojen laadun osalta oli saatu sekalaisia tuloksia kuluneella vuosikymmenellä. Tässä kontekstissa komissio keskittyi ensinnäkin EU:n lainsäädännön tarkistamiseen ja vapaaehtoisuuteen perustuvien välineiden edistämiseen osana ”älykkäämpää” EU:n työlaainsäädäntöä ja toiseksi EU:n työterveys- ja työturvallisuusstrategian tarkistamiseen. EU:n tasolla työmarkkinaosapuolet olivat erittäin aktiivisia ja onnistuivat tekemään useita EU:n laajuisia sopimuksia (katso yksityiskohdat luvusta 7). Tässä luvussa tarkastellaan myös EU:n direktiivien säännösten tulkintaa ja annetaan esimerkkejä useista Euroopan unionin tuomioistuimen tuomioista työlaainsäädännön täytäntöönpanon sekä työterveyden ja -turvallisuuden alalla.

Kaikkia aloja koskettavia merkittäviä edistysaskelia EU:n työlaainsäädännössä ovat komission lainsäädäntöehdotus työntekijöiden lähettämistä koskevan direktiivin soveltamisen parantamisesta ja käynnissä oleva työaikadirektiivin tarkistaminen. Viimeksi mainitusta on todettava, että tärkeimmät eri toimialojen työmarkkinaosapuolet EU:n tasolla olivat käyneet neuvotteluja tarkistuksesta, mutta ne päättyivät ilman sopimusta vuoden 2012 lopulla. Työmarkkinaosapuolten alakohtaiset sopimukset sisävesiliikenteen alalla ja kampaamotalalla ovat parhaillaan komission yksiköiden arvioitavana, ja niitä esitetään mahdollisesti neuvoston hyväksyttäväksi (katso yksityiskohdat luvusta 7). Direktiivi 2009/13/EY, jolla pannaan täytäntöön työmarkkinaosapuolten sopimus merityötä koskevasta yleissopimuksesta (Kansainvälinen työjärjestö 2006), tulee voimaan 20. elokuuta 2013 eli samaan aikaan edellä mainitun yleissopimuksen kanssa. Kuultuaan toisessa vaiheessa työmarkkinaosapuolia tarkistuksesta, joka koskee merenkulkualan työntekijöiden sulkemista joidenkin EU:n työlaainsäädännön direktiivien henkilöllisen soveltamisalan ulkopuolelle, komissio viimeistelee parhaillaan vaikutustenarviointiaan

ja harkitsee ehdotusta jatkotoimista tässä kysymyksessä. Vuokratyödirektiivi ja uudelleen laadittu eurooppalaisia yrittäjäneuvostoja koskeva direktiivi pantiin molemmat täytäntöön jäsenvaltioissa.

”Älykkäiden” sääntelyperiaatteiden mukaisesti komissio arvioi useiden direktiivien toimivuuden ja vaikutukset arvioidakseen, ovatko ne tarkoituksenmukaisia vai onko niitä vaihtoehtoisesti selkeytettävä tai päivitettävä. Työlainsäädännön alalla tehdään parhaillaan ensimmäistä toimivuustarkastusta, joka koskee työntekijöille tiedottamista ja heidän kuulemistaan työpaikalla. Kahden viime vuoden aikana on toteutettu kuusi eri direktiivien täytäntöönpanoa koskevaa tarkistusta.

Vuonna 2011 laaditussa komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa EU:n työterveys- ja työturvallisuusstrategian

välisarviosta todettiin, että yli 5 500 työntekijää kuolee EU:ssa joka vuosi työhön liittyvissä tapaturmissa; tämä osoittaa, että tällä alalla toteutettavat toimet ovat edelleen äärimmäisen tärkeitä. Nykyistä vuosille 2007–2012 laadittua EU:n työterveys- ja työturvallisuusstrategiaa arvioidaan parhaillaan, ja tulokset vaikuttavat strategisten prioriteettien asettamiseen vuosille 2013–2020. Tämä on ensimmäinen kerta, kun jälkiarviointi kattaa kokonaisen sosiaalipolitiikan alan.

Lisäksi komissio jatkaa työtään nykyisen lainsäädännön mukauttamiseksi uusiin tai erityisiin riskeihin (esimerkiksi sähkömagneettiset kentät, tupakansavu työpaikalla ja tuki- ja liikuntaelinsairaudet) ja oli mukana kehittämässä vapaaehtoisuuteen perustuvia politiikan välineitä, kuten asbestille altistumista koskevia suuntaviivoja tai maatalouden parhaita käytäntöjä.

Euroopan komissio

**Työmarkkinasuhteet Euroopassa vuonna 2012 – Tiivistelmä**

Luxemburg: Euroopan unionin julkaisutoimisto

2013 – 13 s. – 21 x 29,7 cm

ISBN 978-92-79-29109-8

ISSN 1831-3000

doi:10.2767/33367

Työmarkkinasuhteet Euroopassa vuonna 2012 -raportin tiivistelmä: Tässä raportin tiivistelmässä tarkastellaan sitä, miten työmarkkinasuhteet ovat muuttuneet vuonna 2010 laaditun raportin jälkeen. Talouskriisin kehittyttyä valtionvelkakriisiksi hallitusten uudistukset ovat vaikuttaneet perustavanlaatuisesti työnantajien, ammattiliittojen ja viranomaisten välisiin suhteisiin. Kun työmarkkinaosapuolten vuoropuhelu oli ollut kriisinsietokykyä parantava tekijä kriisin varhaisista vaikutuksista selviämisessä, kriisin kesto ja laajuus ovat nyt hankaloittaneet vuoropuhelua. Siitä huolimatta tiivistelmässä painotetaan jatkuvan, hyvin ohjatun vuoropuhelun merkitystä ja korostetaan komission sitoutumista vuoropuhelun tukemiseen ja edistämiseen.

Tiivistelmä on saatavissa sähköisessä muodossa kaikilla EU:n virallisilla kielillä. Koko kertomus on puolestaan saatavissa englannin kielellä painetussa muodossa.

## **MISTÄ EU:N JULKAISUJA SAA?**

### **Maksuttomat julkaisut:**

- EU Bookshopista (<http://bookshop.europa.eu>)
- Euroopan unionin edustustoista tai lähetystöistä.  
Yhteystiedot löytyvät internetosoitteesta <http://ec.europa.eu>,  
tai ne saa lähettämällä faksin numeroon +352 2929-42758.

### **Maksulliset julkaisut:**

- EU Bookshopista (<http://bookshop.europa.eu>).

### **Maksulliset tilaukset (esimerkiksi EUVL:n vuosikerta, tuomioistuinten oikeustapauskokoelmat):**

- Euroopan unionin julkaisutoimiston myyntiedustajalta  
([http://publications.europa.eu/others/agents/index\\_fi.htm](http://publications.europa.eu/others/agents/index_fi.htm)).

Oletko kiinnostunut työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosaston **julkaisuista**?

Voit ladata ne tai rekisteröityä tilaajaksi maksutta osoitteessa

<http://ec.europa.eu/social/publications>

Voit myös tilata Euroopan komission ilmaisen uutiskirjeen Social Europe e-newsletter

osoitteessa <http://ec.europa.eu/social/e-newsletter>

**<http://ec.europa.eu/social/>**

[www.facebook.com/socialeurope](http://www.facebook.com/socialeurope)



Julkaisutoimisto

ISBN 978-92-79-29109-8



9 789279 291098

doi:10.2767/33367