

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Joustoturvan käytäntö Tanskassa”

(2006/C 195/12)

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea päätti 14. heinäkuuta 2005 työjärjestyksensä 29 artiklan 2 kohdan nojalla laatia lausunnon aiheesta *Joustoturvan käytäntö Tanskassa*.

Asian valmistelusta vastannut ”talous- ja rahaliitto, taloudellinen ja sosiaalinen yhteenkuuluvuus” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 28. huhtikuuta 2006. Esittelijä oli Anita VIUM.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 17.–18. toukokuuta 2006 pitämässään 427. täysistunnossa (toukokuun 17. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon äänin 98 puolesta, 1 vastaan 1:n pidättyessä äänestämästä.

1. Päätelmät ja suositukset — Joustoturvan käytäntö Tanskassa

1.1 Tanskan versio joustoturvasta näyttäisi olevan esimerkki siitä, miten voidaan saavuttaa taloudellinen kasvu, korkea työllisyys ja kestävä julkinen talous sosiaalisesti tasapainoisella tavalla. Kehitys noudattaa Lissabonin ohjelmaa, jonka tavoitteena on kasvun, korkean työllisyysasteen ja hyvinvoinnin kestävä turvaaminen.

1.2 Tanskalainen joustoturva, jossa liikkuvuuteen perustuvat työmarkkinat toteutetaan sosiaaliturvaa luovien tekijöiden ja aktiivisen työmarkkina- ja koulutuspolitiikan avulla, näyttäisi parantavan maan kilpailukykyä. Joustoturva yhdistettynä muihin Tanskan yhteiskunnassa vallitseviin olosuhteisiin on vahvistanut Tanskan työmarkkinoita ja tuonut niihin joustavuutta, joka varustaa yhteiskunnan hyvin tulevaisuuden haasteisiin. Korkean työllisyyden, suurten työttömyyskorvausten ja optimismin ansiosta sekä työnantajat että työntekijät hyväksyvät järjestelmään liittyvät epävarmuustekijät ja haittapauelet, sillä järjestelmä tarjoaa kummallekin osapuolelle vastineeksi etuja.

1.3 Tanskalaismallisen joustoturvan ymmärtämiseksi on keskeistä oivaltaa, että joustavuus ja turvallisuus eivät ole välttämättä toistensa vastakohtia. Työnantajapuolelle voi olla etua vakaista ja turvatuista työsuhteista ja motivoituneista työntekijöistä, ja vastaavasti palkansaaajapuolta voivat kiinnostaa joustavat työajat sekä joustava työn organisointi ja palkkausjärjestelmä.

1.4 Joustoturva tarjoaa väestölle maailmanlaajuistumisen sekä työpaikkojen siirtymisen edessä korkeatasoisen taloudellisen ja sosiaalisen turvan, joka perustuu siihen, että politiikan painopiste siirretään työsuhteturvasta työllistymisturvaan ja että ihmisille tarjotaan uudenlaiset henkilökohtaiset mahdollisuudet, jotka perustuvat muutosvalmiuteen rajallisiin riskeihin. On totta, että yksittäiset ihmiset voivat menettää työpaikkansa, mutta sosiaaliturvaverkko varmistaa toimeentulon lyhyellä aikavälillä, ja aktiiviset työmarkkinatoimet yhdistettyinä korkeaan työllisyyteen lisäävät uuden työpaikan löytymisen todennäköisyyttä pitkällä aikavälillä.

1.5 Yksittäisen työntekijän kannalta tanskalaismallinen joustoturva merkitsee sitä, että työsuhteturva ei ole kovinkaan hyvä ja että henkilö voi menettää työpaikkansa useamman kerran työelämänsä aikana. Tästä huolimatta tanskalaiset tuntevat

olonsa yleisesti ottaen turvallisiksi ja tyytyväiseksi sen varmuuden ansiosta, joka turvattuun joustavuuteen sisältyy yhtäältä osittain julkisin verovaroin rahoitettavien korkeiden työttömyysetuuksien ja toisaalta vahvan työllistymisturvan muodossa (vrt. liite 2).

1.6 Jos tanskalaismallista joustoturvaa tarkastellaan euroopalaisesta näkökulmasta, on selvää, että kulttuuri-, rakenne- ja taloudellisten erojen vuoksi mallia ei voida kopioida sellaisenaan. Eräitä tanskalaismallin yleisiä piirteitä voidaan kuitenkin harkita hyväksyttäväksi poliittisena strategiana muissa jäsenvaltioissa. Tämä koskee etenkin maita, joissa sääntöjen, verkostojen sekä yksilöiden ja organisaatioiden välisen luottamuksen summasta muodostuva sosiaalipääoma on kehittynyt samansuuntaisesti kuin Tanskassa, jossa hallitus ja työmarkkinaosapuolet tekevät perinteisesti yhteistyötä ja jossa kansalaisten keskuudesta löytyy muutoshalukkuutta. Maantieteellinen joustavuus voi kuitenkin aiheuttaa huomattavia ongelmia perheiden, parisuhteiden sekä lasten koulunkäynnin ja opintojen kannalta erityisesti pinta-alaltaan suurissa maissa ja liittovaltioissa.

1.7 Joustoturva kattaa käsitteenä yleisesti ottaen ajatuksen siitä, että yhdistämällä joustavuus ja työntekijöiden turva voidaan taata sekä sosiaaliturva että kilpailukyky. Tanskan joustoturvamalli tarjoaa turvaa korkean työttömyyspäivärahan muodossa (sekä tulonsiirtojen muodossa muunlaisissa sosiaalisissa tapauksissa) sekä joustavuutta erottamista koskevien liberaalien sääntöjen kuten lyhyen irtisanomisajan muodossa. Sosiaaliturva ja korkea liikkuvuusaste yhdistyvät aktiiviseen työmarkkinapolitiikkaan, jolla varmistetaan sekä työvoiman todellinen käytettävissä olo työmarkkinoilla että sen kouluttaminen ammattiin. Tanskan työmarkkinapolitiikkaan sisältyy niin ollen sekä kannustimia että pakotteita, joita ovat esimerkiksi pakollinen työhönsijoittuminen. Vallitsevana ratkaisuna on kuitenkin ollut korkealaatuisen koulutuksen tarjoaminen. Aktiivinen työmarkkinapolitiikka on välttämätön edellytys, mikäli halutaan, että työmarkkinat toimivat tehokkaasti työttömyysetuuksien ollessa korkeat.

1.8 Tanskan joustoturvamallia ei voida kuitenkaan tarkastella irrallaan hyvinvointivaltion ja vahvan organisaatiojärjestelmän muodostamasta toimintakehyksestä. Tanskan työmarkkinoiden toimintaan vaikuttaa joukko muita yhteiskunnallisia tekijöitä, joita ovat esimerkiksi työmarkkinaosapuolien

keskeinen asema poliittisessa päätöksenteossa sekä työmarkkina- ja koulutuspolitiikan täytäntöönpanossa, kattava julkisin varoin rahoitettava hyvinvointijärjestelmä, väestön koulutustaso sekä viimeisen vuosikymmenen aikana toteutettu makrotalouspolitiikkojen yhdistelmä.

1.9 Työmarkkinaosapuolilla on ollut Tanskan joustoturvamallia kehitettäessä keskeinen rooli sekä päätöksentekoprosesseissa että esimerkiksi koulutuspolitiikan ja työmarkkinoiden rakenneuudistusten täytäntöönpanossa. Kehitys on monilla aloilla perustunut työmarkkinaosapuolien välisiin sopimuksiin. Esimerkkinä voidaan mainita yksityisten työeläkkeiden käyttöönotto. Työmarkkinaosapuolien rooli on muotoutunut sekä historiallisen kehityksen että työmarkkinaosapuolien korkean järjestäytymisasteen tuloksena. Työmarkkinaosapuolien vaikutuksesta on saatu aikaan luovia ratkaisuja ja löydetty ratkaisut on hyväksytty laajasti. Ollakseen vaikutusvaltaisia työmarkkinaosapuolien ja kansalaisyhteiskunnan muiden toimijoiden on kuitenkin oltava muutosvalmiita, yhteistyöhaluisia sekä halukkaita tarkastelemaan todellisuutta uusista ja yleisen edun näkökulmista. Työmarkkinaosapuolien osallistumisen ja vaikutuksen lisääminen voi siis edistää yhteiskunnan kilpailu- ja mukautumiskykyä. Myös muiden kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden, kuten sosiaalialan järjestöjen ja yhdistysmuotoisten jatkokoulutusorganisaatioiden jne., suotuisalla myötävaikutuksella sekä kriittisellä seurannalla on erityisen merkittävä rooli tässä prosessissa.

1.10 Työttömyyskorvauksien tason nostaminen edellyttää väestön korkeaa koulutustasoa, sillä muuten syntyy suuri sellaisten ihmisten joukko, jotka eivät pysty työnteolla saavuttamaan työttömyyskorvausta korkeampia tuloja. Korkea koulutustaso ja muutosvalmius — myös alimman tason virallisen koulutuksen saaneiden keskuudessa — ovat keskeisiä syitä tanskalaisen joustoturvan menestykseen.

1.11 Tanskassa toteutettiin merkittäviä rakennemuutoksia 1990-luvun jälkipuoliskolla, ja työmarkkinaolosuhteiden kiristyminen tapahtui tuolloin rinnan kasvua ja työllisyyttä lisänneen ekspanstiivisen talouspolitiikan kanssa. Tanska pyrkii tarjoamaan kansalaisilleen korkean työttömyyskorvauksen suoman toimeentuloturvan lisäksi työllistymisturvaa. Täyttä varmuutta työpaikan säilymisestä ei ole koskaan, mutta on hyvin todennäköistä, että uusi työpaikka löytyy myös virallisten apukanavien kautta. Lisäksi on helpompaa toteuttaa rakennemuutoksia ja saada niille varma tuki, kun niihin ryhdytään optimistisessa ja työllisyyttä tukevan kasvun ilmapiirissä. Tanskalaista joustoturvajärjestelmää tuetaankin makrotalouspolitiikkojen yhdistelmällä, joka edistää kasvua ja työllisyyttä.

1.12 Tanskan joustoturvajärjestelmästä käydään jatkuvaa keskustelua ja se muuttuu koko ajan. Järjestelmään liittyy sekä etuja että joitakin haittoja, ja vaikka joustavuus, turvallisuus ja aktiivinen työmarkkinapolitiikka liittyvät epäilemättä yhteen,

käydään jatkuvaa keskustelua siitä, miten näiden tekijöiden välillä saavutetaan oikeanlainen tasapaino.

1.12.1 Korkeat verotulot ovat edellytys Tanskan joustoturvajärjestelmälle ja muille tekijöille, joilla on merkitystä työmarkkinoiden toimintatavan kannalta. Työmarkkinapoliittisten toimien osuus julkisista menoista olikin vuonna 2003 4,4 prosenttia BKT:sta, joka on Euroopan ennätys⁽¹⁾. Tanskan väestö hyväksyy yhtäältä korkean verotuksen, joka on noin 49 prosenttia BKT:sta, mutta toisaalta veroista käydään jatkuvaa keskustelua, ja palkkaverotusta voidaan olettaa kevennettävän tulevaisuudessa. Korkeaa verotusta selittää kuitenkin osaltaan korkea työllisyys, joka itsessään vaikuttaa myönteisesti julkiseen talouteen. Lisäämällä työllisyyttä voidaan verotuloja kasvattaa entisestään.

1.13 Euroopan unionin kannalta Tanskan joustoturvamallin merkitys piilee siinä, että sen avulla voidaan edistää valmiutta sopeutua ennakoivasti uusiin realiteetteihin tasapuolisen ja eri osapuolten välillä huolellisesti neuvotellun sosiaalitaloudellisen paradigmanmuutoksen avulla kunnioittaen täysin eurooppalaisen yhteiskuntamallin perusarvoja.

2. Tanskan järjestelmän kilpailukyky

2.1 Tanskassa kasvu on vakaata ja julkinen talous kunnossa. Vuosien 2000 ja 2005 välillä kasvu oli keskimäärin 1,7 prosenttia, keskimääräinen työllisyysaste 77,5 prosenttia ja julkisen talouden ylijäämä keskimäärin 1,4 prosenttia BKT:sta. Vuonna 2004 julkisen talouden velka oli 42,7 prosenttia BKT:sta ja julkisen talouden ylijäämä 2,8 prosenttia BKT:sta. Julkisen talouden ylijäämän syynä oli mm. ennätyksellisen korkea työllisyys, joka kasvattaa tuloveroista saatavia verotuloja.

2.2 Vaihtuvuus Tanskan työmarkkinoilla on erittäin korkea, sillä yli kymmenen prosenttia kaikista työpaikoista häviää vuoden aikana, ja uusia työpaikkoja syntyy suunnilleen saman verran. Noin 30 prosenttia työntekijöistä vaihtaa työpaikkaa vuosittain, ja työntekijöiden keskimääräinen virkavuosien määrä on Tanskassa Yhdistyneen kuningaskunnan jälkeen EU:n toiseksi alhaisin. Tähän vaikuttavat sekä voimassa olevat säännöt että Tanskan elinkeinorakenne, johon sisältyy paljon pieniä ja keskisuuria yrityksiä.

2.3 Tanskan mm. työmarkkinoilla toteuttamien makrotalouden piristämiseen tähtävien politiikkojen ja rakennemuutosten vaikutuksia voidaan kuvata myös Phillipsin käyrällä, joka osoittaa työttömyyden ja palkannousutahdin välisen yhteyden. Tanskan tilannetta kuvaava käyrä esitetään liitteessä 1. Työttömyyttä on vuodesta 1993 lähtien onnistuttu vähentämään huomattavasti ilman, että siitä olisi seurannut palkkainflation nousua, mikä näkyy Phillipsin käyrän jokseenkin vaakasuorasta kulkusuunnasta kyseisellä ajanjaksolla. Työmarkkinoille ja koulutukseen tehdyt investoinnit torjuvat niitä sopeutumisongelmiä ja esteitä, jotka muuten voivat aiheuttaa palkan- ja hinnannousua.

⁽¹⁾ Ks. OECD:n *Employment Outlook 2005*, taulukko H.

2.4 Tanska on perinteisesti ensimmäisten maiden joukossa, kun tutkitaan maiden kiinnostavuutta investointikohteina. *Economic Intelligence Unitin* maaliskuussa 2005 laatimassa tutkimuksessa Tanska oli peräti ykkössijalla. Liitteessä 2 esitetään Tanskan sijoittuminen muihin EU-maihin nähden eri parametreillä mitattuna.

3. Joustoturva tanskalaisittain

3.1 Käsitteestä joustoturva on viime vuosina tullut hyvin suosittu, mutta sen merkitys ei ole kuitenkaan aina selvä ja sen tulkinta vaihtelee maittain.

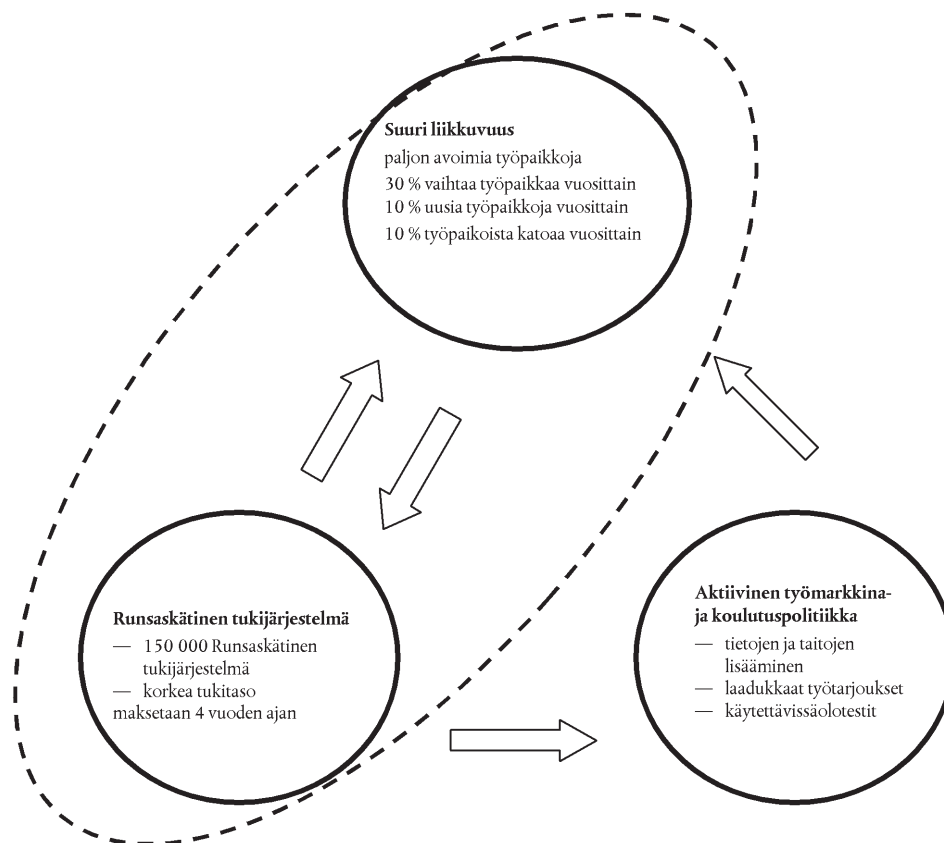
3.2 Työmarkkinoiden järjestelmää kuvataan tanskalaisversiossa ”kultaiseksi kolmioksi”, joka muodostuu joustavista työehtosäännöistä (jotka johtavat suureen lukumääräiseen joustavuuteen), runsaskätisestä tukijärjestelmästä (joka tarjoaa

sosiaaliturvaa) sekä tehokkaista aktivointi- ja koulutustoimista (jotka sekä motivoivat työttömiä työnhakuun että pätevoittävät heitä avoimille työmarkkinoille paluuseen).

3.2.1 Tanskan joustoturvajärjestelmä auttaa luomaan työpaikkoja, jotka ovat laadukkaita ja asianmukaisia, ”kunnan töitä”. Korkean työttömyyskorvauksen johdosta työnhakijan hyväksymä pohjapalkka on korkea, minkä ansiosta tanskalainen pystyy elättämään itsensä työllä. Virallisilla työmarkkinoilla on siten vain vähän ja heikkoa suuntausta ”köyhäksi työnteolla” -ilmiöön — myös muiden kuin syntyperäisten tanskalaisten keskuudessa.

3.3 Kultainen kolmio on kuvattu seuraavassa. Tanskan tulonsiirtojärjestelmä (sosiaaliturvajärjestelmä) ja aktiivinen työmarkkinapolitiikka selitetään lyhyesti liitteessä 3.

Tanskan turvatun joustavuuden järjestelmän osatekijät:



3.4 Tanskan työmarkkinoiden joustavuudella on kuitenkin muitakin ulottuvuuksia, eikä sitä ole saavutettu pelkästään erottamista koskevien liberaalien sääntöjen vaan myös työaikajoustopuolella. Sen ansiosta työajan laskuperusteena voidaan asiaankuuluvia sopimuksia noudattaen käyttää kokonaista vuotta, ja työnjako voidaan laatia lyhyiksi ajanjaksoiksi. Lopullisesta palkasta sovitaan yhä useammin yritystasolla työehtosopimusten puitteissa, mikä takaa myös tietynasteisen palkkajoustopuolella. Joustavuuteen myötävaikuttaa myös työvoiman laaja ammattitaito, minkä ansiosta ihmiset ovat itsenäisiä, valmiita muutoksiin ja vastuuntuntoisia ja pystyvät niin ollen sopeutumaan nopeasti tuotannonmuutoksiin tai uuteen työhön.

3.5 Tanskan työmarkkinoiden turvallisuus ei johdu pelkästään verrattain korkeasta työttömyyskorvauksesta vaan myös siitä, että korkea työllisyys ja vaihtuvuus työmarkkinoilla luovat tiettyä työllistymisturvaa. Työllistymisturvaa täydentää jatko- ja täydennyskoulutuksen laaja tarjonta, jota viranomaiset ja työmarkkinaosapuolet ohjaavat ja hallinnoivat yhdessä. Lisäksi tanskalaisyhteiskunta tarjoaa kiinnostavien äitiyslomasäännösten ja lastenhoitopalvelujen avulla tiettyä turvaa perheille, jotta ne voivat sovittaa yhteen perhe- ja työelämän.

3.6 Tanskalaismallisen joustoturvan ymmärtämiseksi on keskeistä oivaltaa, että joustavuus ja turvallisuus eivät ole välttämättä toistensa vastakohtia. Työntajat ovat perinteisesti toivoneet työmarkkinoille lisää joustavuutta, mikä ei ole ollut yhdistettävissä palkansaajapuolen toiveisiin työsuhdeturvasta ja korkeasta taloudellisesta korvauksesta työttömyyden ja sairauden aikana.

3.7 Joustoturvan käsite rikkoo tätä vastakkainasettelua vastaan. Työnantajapuolelle voi olla etua vakaa ja turvatuista työsuhteista ja motivoituneista työntekijöistä, ja vastaavasti palkansaajapuolta voivat kiinnostaa joustavat työajat sekä joustava työn organisointi ja palkkausjärjestelmä. Tällaiset uudenlaiset työmarkkinat voivat siis saada aikaan uudenlaista joustavuuden ja turvallisuuden välistä vuorovaikutusta.

3.8 Yleisten julkisten palvelujen ja tulonsiirtojen ansiosta Tanskan joustoturvajärjestelmässä yhdistyvät työmarkkinoilla liberaalin markkinatalouden dynamiikka ja skandinavialaisen hyvinvointivaltion sosiaaliturva. Kun asiaa tarkastellaan laajemmalla yhteydessä, tilanteen voidaan todeta olevan tulosta poliittisesta tavoitteesta tarjota ihmisille mahdollisuuksia työelämässä ja taata varojen uudelleenjakoa julkisten määrärahojen ja toimien turvin. Tämä luo yhteiskunnassa yhteenkuuluvuutta vahvan tulonsiirtojärjestelmän ja voimakkaiden sosiaalisten jännitteiden torjumisen ansiosta ja tarjoaa palkansaajille turvallisuutta, jonka turvin he kestävät muutoksia ja joustavuutta.

4. Työmarkkinaosapuolien rooli

4.1 Työmarkkinaosapuolilla on perinteisesti ollut keskeinen asema työmarkkina- ja koulutuspolitiikkaa koskevissa päätöksissä ja politiikan hallinnoinnissa. Niiden vaikutusvalta on osaltaan vaikuttanut luovien ja tasapainoisten ratkaisujen löytämiseen markkina- ja innovaatio-ongelmiin sekä auttanut varustamaan maan kohtaamaan maailmanlaajuistumisesta johtuvat uudelleenjärjestely- ja kehityshaasteet, sillä työmarkkinaosapuolilla on mahdollisuus arvioida ilmoitettuja tarpeita ja varmistaa tarvittavien muutosten toteuttaminen. Kiinteä vuoropuhelu toimijoiden välillä kehittää ajan mittaan myös sosiaalipääomaa luottamuksen, vastuullisuuden ja keskinäisen ymmärtämyksen lisääntyessä.

4.2 Nykytilanne juontaa juurensa yli sadan vuoden päähän. Tanskan erityinen työmarkkinoiden sääntelymalli sai alkunsa niin sanotusta syyskuun sopimuksesta, jonka silloin juuri perustetut koko maan kattavat organisaatiot *Landsorganisationen* (palkansaajapuoli) ja *Dansk Arbejdsgiverforening* (työnantajapuoli)

tekivät vuonna 1899 ja joka oli maailman ensimmäinen yleis-sopimus. Se on sittemmin muodostanut puitteet työehtosopimuksille ja työmarkkinaosapuolien väliselle vuorovaikutukselle.

4.2.1 Työnantajapuoli hyväksyi ammattiliittojen keskusjärjestön neuvotteluosapuoleksi, ja samalla työntekijät hyväksyivät, että työnantajilla on oikeus palkata ja irtisanoa työvoimaa, mikä merkitsi johtamisoikeuden tunnustamista. Tämä peruspäätös on edistänyt Tanskassa vallitsevaa liberaalia suhtautumista erottamissääntöihin. Tärkeä osa syyskuun sopimusta oli myös sopimuksen voimassaolon ajan kestävä työrauhavelvoite. Työmarkkinoiden vapaaehtoinen sääntely eli kiistojen selvittely osapuolien kesken oli aina vuoteen 2003 asti osapuolille keskeisen tärkeää. Vasta kun EU ei halunnut hyväksyä direktiivien itsenäistä soveltamista sopimusteitse, alettiin Tanskassa nopeasti soveltaa lisälainsäädäntöä. Liitteessä 4 kerrotaan tarkemmin työmarkkinaosapuolien roolin ja tanskalaismallin synnyn historiallisesta kehityksestä.

4.3 Inflaation jatkuttua monen vuoden ajan korkeana reaali-palkkojen nousun ollessa kuitenkin erittäin häilyvää työmarkkinaosapuolet alkoivat vuosista 1987–1988 lähtien hyväksyä, että niiden on otettava sopimuksissaan huomioon yleinen kansantaloudellinen kehitys. Työnantajien, työntekijöiden ja hallituksen kannat ovat Tanskassa luonnollisestikin välillä keskenään ristiriidassa, mutta maassa on myös olemassa perusluonteinen vuoropuhelu- ja sovittelukulttuuri, jota voidaan pitää osana sosiaalista pääomaa. Kyseisen konsensuskulttuuriin ylläpitämistä helpottavat pienet valtaetäisyydet yhteiskunnan kaikilla tasoilla.

4.4 Poliittisella tasolla Tanskassa on 1960-luvulta lähtien kehitetty sekä työllisiä että työttömiä varten kattava julkinen ammatillisen jatko- ja täydennyskoulutuksen järjestelmä, joka on edistänyt koko työvoiman sopeutumiskykyä. Työmarkkinaosapuolet ovat myös koko 1900-luvun olleet ja ovat edelleen tärkeässä asemassa julkisissa päätöksenteko- ja täytäntöönpanorakenteissa. Kyseistä asemaa vahvistettiin entisestään vuosina 1993–1994 vastakohtana useimpien muiden Euroopan maiden kehitykselle.

4.5 Työmarkkinapolitiikka muuttui sisällöltään sääntöjohtamisesta yksilöllisiin ratkaisuihin pyrkiväksi tarveperusteiseksi johtamiseksi. Työmarkkinaosapuolista tuli 14 alueellisessa työmarkkinaneuvostossa vaikuttavien kuntien ohella keskeisiä toimijoita, joille annettiin sekä toimivaltaa että julkisia varoja työttömyystoimien ja alueellisen työmarkkinapolitiikan priorisoimiseksi.

4.6 Työmarkkinaosapuolien keskuudessa on niin ollen monien vuosien kuluessa kehittynyt laaja kollektiivinen tietoisuus yhteiskunnallisesta vastuunkannosta, ja vastaavasti julkisen vallan edustajat ovat oppineet hyödyntämään työmarkkinaosapuolien voimavaroja ja vaikutusvaltaa. Työmarkkinaosapuolilla on ainutlaatuista tietoa ja asiantuntemusta työmarkkinoista, ja ne pystyvät sen vuoksi ilmoittamaan tarpeista nopeasti ja luotettavasti. Ne tarjoavat viranomaisille ilmaisia voimavaroja

korporatiivisissa toimissa, ne kehittävät keskustelujen ja päätösprosessien avulla luovia ratkaisuja yhteisiin ongelmiin, ja työmarkkinajärjestöjen toiminta on ratkaisevan tärkeää politiikkoja koskevien päätösten aikaansaamisen, päätösten täytäntöönpanon ja etenkin niiden hyväksynnän kannalta. Viranomaiset ovat niin ollen riippuvaisia työmarkkinaosapuolien osallistumisesta turvatun joustavuuden järjestelyihin.

5. Oikea politiikkojen yhdistelmä

5.1 Jotta Tanskan turvatun joustavuuden järjestelmän voisi täysin ymmärtää, on tarkasteltava sitä yhteiskunnallista kehystä, johon järjestelmä sisältyy. Sekä talouspolitiikalla että julkisella sektorilla yleensä on vaikutusta työmarkkinoiden toimintaan, ja kaikki nämä tekijät yhdessä muodostavat niin kutsutun Tanskan mallin. Liitteen 7 kuvio havainnollistaa kyseistä vuorovaikutusta.

5.2 Tanskassa vallitsi 1980-luvun jälkipuoliskolla ja 1990-luvun alkupuoliskolla talouskriisi. Vuosien 1987 ja 1993 välillä kasvu oli keskimäärin 0,8 prosenttia vuodessa, ja työttömyys kasvoi vuoteen 1993 mennessä vuoden 1987 viidestä prosentista 9,6 prosenttiin. Kriisi oli seurausta muun muassa talouden säästötoimenpiteistä, joihin ryhdyttiin julkisen talouden edellisten vuosien huomattavan alijäämän vuoksi.

5.3 Aktiivista työmarkkinapolitiikkaa vahvistettiin vuodesta 1993 alkaen, ja samalla talous sai tuulta purjeisiinsa alhaisen korkotason ja ekspansiivisen talouspolitiikan ansiosta. Kasvujakson alussa 1990-luvun puolivälissä Tanskan julkisen talouden alijäämä oli niin suuri, että se olisi rikkonut vakaus- ja kasvusopimuksen sääntöjä vastaan, jos sopimus olisi ollut olemassa. Lisäksi kiinteän omaisuuden rahoitussääntöjä muutettiin (laina-ajat pidentyivät ja velkaehtojen muuttaminen tuli mahdolliseksi), jolloin ihmiset saivat entistä enemmän varoja käyttöönsä. Voimakkaan kasvun, työttömyyden laskun ja orastavan optimismin ansiosta kansalaiset hyväksyivät helpommin työmarkkinoiden sääntöjen kiristämisen.

5.4 Ylimääräiset julkiset kulut syntyivät muun muassa massiivisista sijoituksista lastenhoitojärjestelmän kattavuuden parantamiseksi, jotta pienten lasten äidit olisivat tosiasialisesti työmarkkinoiden käytössä.

5.5 Työmarkkinapolitiikan merkityksen korostaminen sai aikaan myös koulutus- ja jatkokoulutustoimien lisäämisen valtion myöntäessä huomattavasti tukea sekä työllisten että työttömien kouluttamiseen. Tukimuotoina käytettiin sekä koulutuksen kustantamista että palkanmenetyksen osittaista korvaamista. Samanaikaisesti nuorten koulutuspaikkojen määrää lisättiin kaikilla tasoilla.

5.6 Yleisesti ottaen on todettava, että Tanskan järjestelmä, jossa työttömyyskorvaus ja niin ollen myös työnhakijan hyväksymä pohjapalkka ovat korkeat, edellyttää, että työvoima on pätevää ja tuottavaa. Mikäli heikosti koulutettuja ihmisiä, joiden pätevyys ei vastaa korkean työttömyyskorvauksen mukaan määrättyä palkkatasoa, on paljon, työttömyys nousee aivan liian korkeaksi.

5.7 1990-luvun puolivälistä lähtien menestyksekkäästi toteutettu talousstrategia oli investointistrategia, johon sisältyvät aloitteelliset uudistukset ja investoinnit koulutukseen ja julkisiin palveluihin loivat kasvua. Myönteinen usko tulevaisuuteen ja varmuus tulojen jatkuvuudesta lisäävät kulutushalukkuutta ja varmistavat korkean kotimaisen kysynnän.

5.8 Nykyinen talousstrategia oli reaktio talouskriisiin, joka vallitsi Tanskassa vuodesta 1987 alkaen, jolloin hallitus pienensi julkisen talouden huomattavaa alijäämää ja maksutaseen vajetta säästöjen ja taloudellisten tiukennustoimien avulla. Säästöstrategia ratkaisi maksutaseongelmat, mutta johti toisaalta hitaaseen kasvuun ja yhä kasvavaan työttömyyteen. Nykyinen strategia näyttäisi turvaavan kasvun ja työllisyyden yhdistettyinä julkisen talouden ja maksutaseen tasapainoon. Vastaavaa tilannetta ei ole koettu Tanskassa sitten 1970-luvun öljykriisejä edeltävän ajan.

6. Nykyiset haasteet

6.1 Vaikka Tanskan versio joustoturvasta on viime vuosina tuottanut hyviä tuloksia, on luonnollisesti edelleen haasteita, joihin on tartuttava.

6.2 Maailmanlaajuistuminen ja tekninen kehitys aiheuttavat Tanskan työmarkkinoilla tiettyä yleistä painetta. Paine kohdistuu erityisesti ammattitaidottomiin alemman palkkatason maiden aiheuttaman kilpailun ja tuotannon automatisoinnin vuoksi.

6.2.1 Toistaiseksi Tanska on selviytynyt paineesta vähentämällä työmarkkinoilla ammattitaidottomien määrää, sillä työmarkkinoilta poistuvista ikääntyvistä ihmisistä suurempi osa on ammattitaidottomia kuin työmarkkinoille tulevista nuorista. Tällä hetkellä on kuitenkin paljon nuoria, jotka eivät saa ammattipätevyysjohtavaa koulutusta, mikä voi pitkällä aikavälillä heikentää Tanskan turvatun joustavuuden järjestelmää. Ellei pätevä työvoima tarjontaa mukauteta jollakin tapaa kysyntään, muodostuvat työttömyyskorvauksista ja muista tulonsiirroista aiheutuvat julkiset menot helposti liian suuriksi.

6.2.2 Tanskassa on yrityksiä, jotka lakkauttavat tuotantoaan ja siirtävät sen kokonaan tai osittain alemman palkkatason maihin. Tämä on haaste erityisesti syrjäisille seuduille, joissa yksittäisen yrityksen sulkemisen vaikutukset tuntuvat erittäin herkästi. Tanskan työmarkkinoita, joiden rakennetta hallitsevat pääasiassa pienet ja keskisuuret yritykset, pidetään kuitenkin kooltaan dynaamisina, joten työpaikkojen säilyttämisen sijaan politiikan tavoitteena on luoda yhteistyössä työmarkkinaosapuolien kanssa uusia, entistä kilpailukykyisempiä työpaikkoja.

6.3 Suuri vaihtuvuus työmarkkinoilla merkitsee sitä, että työnantajat eivät ole kovinkaan taipuvaisia kustantamaan jatkokoulutusta, koska ne eivät tiedä, miten pitkän aikaa henkilöstö pysyy paikassaan. Ongelma koskee etenkin ammattitaidottomia, koska työnantajat panostavat enemmän vaikeasti saatavasta erikoistuneesta työvoimasta kiinni pitämiseen ja sen jatkokouluttamiseen ja koska ammattitaidottomat eivät ole aina motivoi-

tuneita jatkokoulutukseen. Sen vuoksi on olemassa kattava julkisin varoin tuettu, kouluttamattomille ja koulutetuille suunnattu koulutus- ja jatkokoulutusjärjestelmä, jonka rahoitukseen työnantajat ovat velvoitettuja osallistumaan, sillä pätevä työvoima on Tanskan turvatuun joustavuuden järjestelmän toimivuuden edellytys. Laaja aktiivinen toiminta koulutuksen lisäämiseksi on myös poliittisesti toivottavaa.

6.4 Monilla maahanmuuttajilla on vaikeuksia saada jalansijaa Tanskan työmarkkinoilla, mikä rajoittaa myös kotoutumismahdollisuuksia. Ongelmat työmarkkinoilla johtuvat mm. siitä, että osalla maahanmuuttajista ja heidän jälkeläisistään ei ole sellaista pätevyyttä, joka vastaisi Tanskan korkeaa työttömyyskorvaus- ja palkkatasoa. Maahanmuuttajien ja heidän jälkeläistensä koulutustaso on niin ollen alhaisempi kuin syntyperäisten tanskalaisien, ja heidän työelämään osallistumisasteensa on keskimäärin muuta väestöä alhaisempi ja työttömyysasteensa korkeampi. Ongelmat voivat liittyä sekä kielitaitoon että sosiaalisiin tai koulutusta koskeviin kysymyksiin.

6.4.1 Osaselityksenä ovat ehkä myös kulttuurierot ja syvään juurtuneet tavat. Kokemus on osoittanut, että kyseisten ryhmien työttömyys vaihtelee muita enemmän. Työttömyyden laskiessa työnantajat valitsevat niin ollen herkemmin "uuden tien" ja palkkaavat ihmisiä, joilla on jokin muu etninen tausta. Korkea työllisyys- ja alhainen työttömyysaste voivat siis sinällään parantaa maahanmuuttajien ja heidän jälkeläistensä työllistymislähtökohtia sen kuitenkaan ratkaisematta koko kotouttamisongelmaa. Väestökehityksen johdosta Tanskan työpaikkojen on tulevana vuosina avauduttava nykyistä enemmän maahanmuuttajille.

6.5 Tanskan hyvinvointimalli perustuu naisten korkeaan työllisyyteen, jolla pyritään sekä tarvittavien julkisten palvelujen tuottamiseen että suurien verotulojen ylläpitämiseen. Yhtäältä tämä tarkoittaa sitä, että naiset ovat taloudellisesti aiempaa itsenäisempiä, mutta toisaalta haasteeksi muodostuu perhe- ja työelämän yhteensovittaminen. Moniin Euroopan maihin verrattuna Tanska on edennyt alalla jo pitkälle, mutta esimerkiksi yhtäläisten uramahdollisuuksien takaamiseen miehille ja naisille on vielä pitkä matka.

6.6 Tanskan järjestelmä tulee valtiolle kalliiksi, sillä valtio maksaa suuren osan työttömyyskorvauksesta. Passiivisen työmarkkinapolitiikan kulujen osuus BKT:sta olikin vuonna 2003 2,7 prosenttia, joka on EU:n ennätys. Tulevaisuudessa Tanskan hyvinvointiyhteiskunnan rahoittamiseen kohdistuu paineita monelta suunnalta. Hyvinvointivaltion rahoituksen säilyttäminen veroja nostamatta edellyttää työikäisen väestön työllisyysasteen nostamista.

6.6.1 Tanskan verorasite on EU:n korkeimpia. Veroaste on Tanskassa noin 49 prosenttia BKT:sta, kun se EU:ssa keskimäärin on noin 40 prosenttia. Erityisesti kulutusverot ovat korkeita, kun taas työn verotus ei kuulu kaikkein korkeimpiin. Tulovero on korkea ja erittäin progressiivinen, mutta työnantajille ei ole määrätty juuri lainkaan sosiaalimaksuja. Tanskan verorakennetta kuvataan tarkemmin liitteessä 5. Maailmanlaajuistuminen merkitsee sitä, että osaan verotuloista saattaa tulevaisuudessa kohdistua paineita.

6.6.2 Väestökehitys johtaa ikääntyneiden määrän kasvamiseen ja työssäkäyvien määrän pienenemiseen. Syynä ovat sekä nuorten ikäluokkien pienuus, sodanjälkeisten ikäluokkien suuruus että eliniän piteneminen. Hyvinvointiyhteiskunnan mahdollisista uudistuksista käytävä keskustelu koskee myös työmarkkinapolitiikkaa työttömyyskorvaus mukaan luettuna. Tanskan eläkejärjestelmässä on kuitenkin näihin muutoksiin osittain jo varauduttu (vrt. liite 6). Työvoimasta saattaa tulla puute, ja koska naisten muodostama työvoimareservi on jo suurelta osin käytössä, on löydettävä muita keinoja työllisyyden lisäämiseksi. Niitä voivat olla esimerkiksi eläkeiän nostaminen tai sellaisen ulkomailta hankitun työvoiman lisääminen, jolla on haluttu pätevyys.

6.7 Noin neljäsosa työikäisestä väestöstä on työelämän ulkopuolella ja saa yhteiskunnan tukea muodossa tai toisessa (työttömyyskorvausta, työllistämistukea, varhaiseläkettä jne.). Noin puolet heistä on vetäytynyt työmarkkinoilta pysyvästi työn kuluttavuuden tai työttömyyden vuoksi tai vapaaehtoisesti toisen puolen ollessa työttömänä vain väliaikaisesti. Näiden ihmisten toimentulon varmistaminen julkisin varoin kuuluu hyvinvointiyhteiskunnan peruseriaatteisiin, mutta se on tulevaisuudessa haaste hyvinvointiyhteiskunnan rahoittamisen kannalta. Varhain työmarkkinoilta vetäytyvien osuutta on pienennettävä, jotta hyvinvointiyhteiskunnan rahoitus voidaan varmistaa pitkällä aikavälillä.

6.8 Työmarkkinapolitiikka määräytyy vähitellen yhä enemmän EU:n säädösten ja käytäntöjen mukaan. Tanskassa työmarkkina-asioista sovitaan perinteisesti työmarkkinaosapuolien kesken, eikä niistä määrätä lailla. Jos EU:n säädökset muuttuvat liian yksityiskohtaisiksi, vaarana on, että kansalliset hyväksyvät muutokset aiempaa huonommin ja kehitys kääntyy eri suuntaan kuin työmarkkinaosapuolet toivovat. Näyttäisi siltä, että EU:n avoimen koordinaointimenetelmän avulla on löydetty keino varmistaa sekä tanskalaisperinteiden edelleen kehittäminen että Euroopan unionin työllisyys- ja työmarkkinapolitiikan synkronointi.

Bryssel 17. toukokuuta 2006.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean

puheenjohtaja

Anne-Marie SIGMUND