Haasteita ja ehdotuksia

/ Poul Nielson

Pohjoismaiden työelämän ministerineuvosto päätti 20. marraskuuta 2014, että työelämän pohjoismaisesta yhteistyöstä laaditaan selvitys. Ajatuksena oli, että raportti sisältäisi 10–15 konkreettista toimintaehdotusta työelämäalan pohjoismaisen yhteistyön kehittämiseksi tulevien 5–10 vuoden aikana. Otin tämän tehtävän vastaan huhtikuussa 2015.

Sen jälkeen olen käynyt perusteellisia neuvotteluja ministereiden, parlamentaarikkojen, virkamiesten, tutkijoiden sekä työnantajapuolen ja ammattiliittojen edustajien kanssa kaikkialla Pohjolassa. Olen tavannut myös Euroopan komission, Euroopan parlamentin, eurooppalaisten ajatushautomoiden, Kansainvälisen työjärjestön ILO:n ja OECD:n edustajia. Raporttia laatiessani olen käynyt yli 100 keskustelua ja tutustunut ministerikokousten pöytäkirjoihin useiden vuosien ajalta. Päätin olla sisällyttämättä raporttiin suoria viittauksia, sillä siten käy paremmin ilmi se, että olen yksin vastuussa raportin sisällöstä.

Kaikki ovat ottaneet minut vastaan suurella kiinnostuksella ja avuliaisuudella, mikä osoittaa päätöksen analyysin tekemisestä olleen täysin oikea. Haluankin kiittää kaikkia, jotka ovat osallistuneet selvityksen tekemiseen omilla ajatuksillaan, kokemuksillaan ja näkemyksillään. Erityiskiitokset haluan esittää Pohjoismaiden ministerineuvoston sihteeristölle ja eritoten erityisasiantuntija Ulf Andreassonille, joka on ollut paitsi hyvä ystäväni monilla matkoillamme myös inspiroiva ja näkemyksellinen sparraajani prosessin aikana.

Poul Nielson

Työelämä Pohjolassa – Haasteita ja ehdotuksia

ISBN 978-92-893-4576-7 (PRINT)

ISBN 978-92-893-4577-4 (PDF)

<http://dx.doi.org/10.6027/ANP2016-733>

ANP 2016:733

© Pohjoismaiden ministerineuvosto 2016

Ulkoasu: Jette Koefoed/Erling Lynder

Kannen valokuva: Erling Lynder

Valokuva: s. 8, Yadid Levy; s. 22, 33, ImageSelect;

s. 26, Karin Beate Nøsterud

Paino: Rosendahls

Painos: 100

Kirjasinlaji: Meta LF

Paperi: Munken Polar

Printed in Denmark

www.norden.org/nordpub

Pohjoismainen yhteistyö

Pohjoismainen yhteistyö on yksi maailman laajimpia alueellisia yhteistyömuotoja. Yhteistyön piiriin kuuluvat Islanti, Norja, Ruotsi, Suomi ja Tanska sekä Ahvenanmaa, Färsaaret ja Grönlanti.

Pohjoismaista yhteistyötä tehdään politiikan, talouden ja kulttuurin aloilla tärkeänä osana eurooppalaista ja kansainvälistä yhteistyötä. Pohjoismaisen yhteisön tavoitteena on vahva Pohjola vahvassa Euroopassa.

Pohjoismainen yhteistyö pyrkii vahvistamaan pohjoismaisia ja alueellisia etuja ja arvoja globaalissa maailmassa. Maiden yhteiset arvot lujittavat osaltaan Pohjolan asemaa yhtenä maailman innovatiivisimmista ja kilpailukykyisimmistä alueista.

Pohjoismaiden ministerineuvosto

Ved Stranden 18

DK-1061 København K

Puhelin (+45) 3396 0200

www.norden.org

Työelämä Pohjolassa

Haasteita ja ehdotuksia

Johdanto	6
Yhteispohjoismaiset asiasisällöt	9
Rajaesteet	9
Maahanmuutto	10
Tilastot	11
Työympäristö	12
Tasa-arvo	14
Rakennemuutokset ja järjestöjen edustavuus	15
Koulutus	18
Länsi-Pohjola	20
Institutionaaliset kysymykset	23
Työelämän ministerineuvosto (MR-A)	24
Pohjoismaat EU:ssa	27
Kuvaus	27
Mitä Pohjoismaat voivat tehdä?	30
Pohjoismaat maailmassa	33
Kansainvälinen työjärjestö ILO	33
OECD	34

Johdanto

Vaikka työmarkkina-alan rakenteissa ja politiikassa on eroja Pohjoismaiden välillä, yhteiset työmuodot, normit ja arvot määrittävät kuitenkin työelämän luonnetta ja työmarkkinapolitiikkaa Pohjoismaissa. Tähän lähtökohtaan perustuen voidaan hyvin puhua pohjoismaisesta mallista, joka keskeisiltä osin eroaa monen muun maan työmarkkinoilla vallitsevista olosuhteista – niin Euroopassa kuin muualla maailmassa.

Pohjoismaissa työnantajien ja palkansaajien välille on ajan myötä syntynyt neuvotelukulttuuri, jossa osapuolet ymmärtävät järjestäytyneiden työmarkkinoiden arvon, ja jossa valtion ja lainsäädäntövallan rooli on vähäisempi ja lähinnä osapuolia tukeva. Myös kansainvälisesti korkea järjestäytymisaste sekä palkansaaja- että työnantajapuolella on vahvistanut pohjoismaisen mallin legitimitettä ja toimintakykyä. Voidaankin sanoa, että Pohjoismaiden tietyn kompromissiosaimisen ansiosta näiden kahden osapuolen suhde on erilainen kuin monessa muussa maassa.

On tärkeää ymmärtää, että tämä kehitys ei ole tapahtunut yhteiskunnallisessa tai poliittisessa tyhjiössä, vaan se liittyy historiallisesti pohjoismaisten hyvinvointivaltioiden rakennustyöhön, jossa yhteisön sosiaalisen ja inhimillisen vastuun tunnistaminen on ollut keskeisellä sijalla. Työ-

markkinoilla on Pohjoismaiden ja monen muun maan välillä eroja, mutta Pohjoismaat eroavat muista maista myös siinä, että niissä tuloerot ovat pienemmät ja sosiaaliturva kattavampi kuin valtaosassa muita maita. Myös poliittinen neuvotelukulttuuri, missä suhteellinen vaalitapa on tukenut tiettyä pragmatismia ja kompromissien tarpeellisuutta, käy työmarkkinoiden kehityksen kanssa hyvin yksiin. Tämä kehitys on johtanut hyvinvoiviin ja toimiviin yhteiskuntiin. Kun maailmalla viitataan pohjoismaiseen malliin, sillä ei tarkoiteta pelkästään työmarkkinoiden olosuhteita, vaan yhtä lailla yhteiskuntiemme kokonaisluonnetta. Tämä raportti ei keskity yleiseen yhteiskuntapolitiikkaan vaan työelämään ja sen parissa tehtävään pohjoismaiseen yhteistyöhön. Työelämään kuuluu kuitenkin monia eri näkökulmia (esimerkiksi koulutus, terveydenhoito ja maahanmuutto), joita ei suoraan voida erottaa työelämäkysymyksistä. Ilman demokraattista hyvinvointiyhteiskuntaa ei ole pohjoismaista työmarkkinamallia ja toisin päin.

Vuonna 1954 solmittu sopimus Pohjoismaiden yhteisistä työmarkkinoista oli edistyksellinen päätös, joka on edistänyt kasvua ja työllisyyttä maissamme. Mutta sen rinnalla ei ole kuluneiden 20 vuoden aikana tehty seuranta työelämän eri alojen harmonisointia ja integraatiota edistävien järjestelmällisten toimien muodossa.

Siksi on paikallaan tutkia sitä, miten yhteiset ratkaisut voivat ylläpitää ja vahvistaa yhteisiä arvojamme, ja siten olla vastaus ajankohtaisiin haasteisiin. Haasteiden tunnistaminen ei ole vaikeaa: globalisaatio ja teknologiakehitys, työmarkkinoiden rakennemuutokset, korkean järjestäytymisasteen säilyttäminen, pakolaisvirrat, maahanmuuton luoma paine maailmanlaajuisesti sekä vapaan liikkuvuuden sivuvaikutukset yrittäjille ja palkansaajille Euroopassa. EU:n työmarkkinapolitiikan rakennusprosessi, jossa direktiivi direktiiviltä ja tuomio tuomiolta on pyritty luomaan yhteisiä sääntöjä EU:n perussopimuksen perusperiaatteiden takaamiseksi ja työmarkkinaosapuolten oikeuksien toteuttamiseksi ja turvaamiseksi, on käytännössä tarkoittanut sitä, että Pohjoismaat ovat joutuneet pitkälti reaktiiviseen asemaan, missä direktiivien täytäntöönpano ja tuomioistuinten päätösten noudattaminen vievät enemmän resursseja kuin aktiiviset toimet yhteisen politiikan luomiseksi ja EU-prosessien asiasisältöihin vaikuttaminen. Toivetta toimia työmarkkina-alalla yhteispohjoismaisesti aktiivisemmin ei pidä kuitenkaan tulkita vain defensiivisenä pyrkimyksenä pitää kiinni periaatteistamme ja arvoistamme. Meillä on hyvä syy myös yhdessä reagoida myönteisesti siihen kiinnostukseen, jota eri tahot ovat pohjoismaista mallia kohtaan esittäneet. Työelämässä noudattamiemme työmuotojen, normien ja arvojen aktiivinen brän-

däminen on samalla myös yksinkertainen keino tarjota niitä muulle maailmalle.

Selvyyden vuoksi on syytä todeta, että julkisen sektorin erityispiirteet on jätetty tietoisesti raportin ulkopuolelle.

Haasteet ja mahdollisuudet tunnistaa uusia ideoita, joiden avulla työelämäalan yhteistyötä Pohjolassa voidaan vahvistaa, voidaan jakaa neljään eri kategoriaan:

- Yhteispohjoismaiset asiasisällöt
- Pohjoismaisen yhteistyön institutionaaliset kysymykset
- Pohjoismaiset työmarkkinat.
- EU ja Pohjoismaat maailmassa.

Yhteispohjoismaiset asiasisällöt

Rajaesteet

Työ rajat ylittävän vapaan liikkuvuuden hidasteiden ja esteiden poistamiseksi on tärkeä askel kohti yhteispohjoismaisten työmarkkinoiden toteutumista. Rajaesteneuvoston työtapana on toimia mielekkäällä tavalla ja suoraan erilaisen ongelmien ratkaisemiseksi. Rajaesteneuvostossa käsitellään muun muassa seuraavia aiheita: ammattipätevyyden hyväksyminen (esim. sähköasentajien) sekä parempi valvonta ja seuranta muissa maissa niissä tilanteissa, joissa toisen maan viranomaisen on vienyt esimerkiksi lääkäriltä luvan harjoittaa ammattiaan; työttömyyspäivärahasääntöjen ja työttömyyskassojen välinen ongelmallinen vuorovaikutus; opintotuki ja verotus; sekä rakennusalan tekniset standardit, joista rajaesteneuvosto on vuosi toisensa jälkeen todennut, että niistä päättävät pitkälti alan järjestöt kussakin maassa, joten asiaan on vaikea puuttua lainsäädäntöteitse.

Kaikki nämä esteet ovat todellisia ja aiheuttavat usein todellista harmia niille kansalaisille ja yrityksille, joita ne koskettavat. Rajaesteet koskettavat etenkin monia raja-alueilla toimivia, vaikka itse ongelma ei olisikaan kansallisesti merkittävä. Muutostoiveisiin vastaaminen on käynyt verkkaisesti muun muassa siksi, että usein varsin pientä joukkoa ihmisiä koskettavan ongelman poistaminen voi edellyttää hyvinkin merkittäviä ja periaatteellisia muutoksia esimerkiksi verotusjärjestelmään. Tällaisissa tapauksissa voisi olla hyvä luoda eräänlainen rajaestetapauksiin sovellettava oikeus, jonka avulla rajatulle joukolle ongelman kohdanneita kansalaisia tarjottaisiin eräänlaista keskivertoratkaisua, jonka avulla ongelma voitaisiin ratkaista kajoamatta varsinaiseen järjestelmään. Jos järjestelmiä ei voi yhtenäistää ja jos rajaesteistä kuitenkin halutaan eroon, rajaesteisiin on löydettävä räätälöityjä ja kohdistettuja ratkaisuja. Juutinrauman alueen osalta tällainen ehdotus voisi kulkea nimellä ”juridisesti virtuaali Ven”.

Ehdotus 1:

Rajaesteneuvoston työtä täydennetään tutkimalla mahdollisuuksia löytää rajatulle ja erikseen määritellylle joukolle ihmisiä räätälöityjä ratkaisuja vakiintuneiden järjestelmien välille. Tällainen tutkimus tulisi tehdä yhteispohjoismaisena toimeksiantona, jota hallitukset tukisivat suoraan.

Maahanmuutto

On täysin nurinkurista puhua Pohjoismaiden välisistä rajaesteistä ilman että samalla kiinnitetään huomiota pakolaisvirtojen ja kansainvälisen maahanmuuton vaikutuksiin työmarkkinoilla. Mittasuhteet ovat lyhyessä ajassa muuttuneet sellaisiksi, että tämä haaste on peitonnut kaikki muut etukäteen tiedossa olleet ongelmat kuten esimerkiksi työmarkkinakoulutuksen, nuorisotyöttömyyden, sosiaalisen polkumyynnin, järjestäytymisasteen laskun sekä työmarkkinoiden lisääntyneen epätasa-arvon.

Tästä johtuen se poliittinen työkenttä, jossa on keskitytty työmarkkinoihin ja työelämään yleisemmin, on nyt noussut yhdeksi painavimmista poliittisista kysymyksistä. Lyhyellä tähtäimellä ei kannatakaan enää puhua työmarkkinapolitiikan jatkumisesta entiseen tapaan. Siksi Pohjoismaiden hallitukset joutuvatkin nyt pohtimaan, missä määrin ne haluavat tehdä yhteistyötä yhteisten pohjoismaisten työmarkkinoiden peruseriaatteiden ja pohjoismaisen mallin ytimen muodostavien arvojen turvaamiseksi – niistä ylimääräisistä haasteista huolimatta, joita pakolais- ja maahanmuuttotilanne maille aiheuttaa. Kysymystä tulee pohtia suhteessa maahanmuuttotilanteen selvittämiseen lyhyellä aikavälillä sekä sen merkitykseen työelämälle Pohjoismaissa pitkällä aikavälillä.

Ulkopuolisin silmin katsottuna Pohjoismaiden hallitusten tapa tarttua ongelmaan ei ole vahvistanut kuvaa Pohjolasta yhteinä alueena, joka on tunnettu tiiviistä ja hyvin koordinoitusta yhteistyöstään. Asiaa ei ole myöskään helpottanut tehokkaasti

hallinnoidun, yhteisen eurooppalaisen pakolais- ja maahanmuuttopolitiikan puuttuminen. Pohjoismaat eivät ole ryhmänä tähän mennessä myötävaikuttaneet sellaisen politiikan luomiseen.

Pakolais- ja maahanmuuttopolitiikan yleisen tason periaatteelliset näkemykset eivät sisälly tähän raporttiin. On kuitenkin selvää, että työelämän haasteiden kirjo Pohjoismaissa on kaikesta huolimatta muuttumaton – ongelmien vakavuus on vain entistä suurempi. Yhteinen halume ja kykymme tarttua haasteisiin niiden arvojen kautta, jotka muodostavat pohjoismaisen mallin ytimen, tulee olemaan ratkaisevassa asemassa kun mietitään sitä, miten maahanmuutto voidaan muuttaa myönteiseksi voimavaraksi yhteiskunnissamme. Tasa-arvonäkökulmasta ja eritoten maahanmuuttajanaisten osalta on ratkaisevan tärkeää, että näitä arvoja vaalitaan.

Kaikki viittaa siihen, että nopea pääsy työelämään yhdistettynä muun muassa kielenopetukseen on parempi toimintatapa kuin se, että valmentavaan toimintaan käytetään vuosikausia. Tekemällä oppiminen eli *learning by doing* on hyvä kotouttamispolitiikan motto. Kokemustenvaihto on pohjoismaisen yhteistyön keskeinen ja läpileikkaava ominaispiirre ja sitä se tulee olemaan myös maahanmuuton haasteiden käsittelyssä. Mutta se ei yksin riitä. Tarvitaan yhteisiä, järjestelmällisiä toimia. Kun mietitään sitä, miten ratkaisevan tärkeää työelämään osallistuminen on kotoutumisen kannalta, tulee työelämän ministerineuvoston (MR-A) toimia tässä suunnannäyttäjänä myös silloin kun se vaatii poikkisektoraalista lähestymistapaa asiaan.

Ehdotus 2:

Ministerineuvoston alaisuuteen perustetaan erityinen työryhmä, jonka tehtävänä on koota ajankohtaisia tilannekatsauksia, laatia koottuja analyyskejä (jatkuva pohjoismainen vertaisarvio) sekä tehdä ehdotuksia ja suosituksia aloitteiksi. Työryhmä loisi myös osaltaan perustaa vankemmalle ja toiminnallisemmalle yhteispohjoismaiselle poliittiselle panostukselle perusarvojemme mukaisesti.

Tilastot

Ympäri Pohjolaa käymieni keskustelujen yhteydessä eri tahot ovat peräänkuuluttaneet parempia toimia työelämään keskittyvän tilastotiedon tuottamiseksi. Monella alalla tilastotieto ei ole vertailukelpoista, mikä luo ongelmia – ei pelkästään työmarkkinoita koskevassa tutkimuksessa ja koulutuksessa, vaan myös käytännön yhteistyössä. Yksi selkeä esimerkki tästä on se, että Pohjoismaat eivät ole onnistuneet tuottamaan yhteistä, selkeää tilastoa esimerkiksi lähetettyjen työntekijöiden lukumäärästä Pohjolassa. Myös rajaestaneuvosto on peräänkuuluttanut parempaa yhteispohjoismaista tilastotietoa.

Usein on toki olemassa hyvä syy siihen, että tilastolliset määritelmät ja menetelmät heijastelevat erityisiä lainsäädännöllisiä ja käytännön olosuhteita, ja monia ongelmia ei voida rajata koskemaan kaipa-alaisesti työmarkkinatilastoja. Mutta tilastotietojen vertailukelvottomuus on todellinen ongelma, joka jo itsessään

vaikeuttaa sujuvaa kokemusten vaihtoa ja yhteisen politiikan kehittämistä. Se että esimerkiksi Eurostatilla, OECD:llä ja ILO:lla on luonnollisesti vielä Pohjoismaita suurempia haasteita tuottaa ymmärrettäviä ja suoraan vertailukelpoisia määritelmiä ja luokituksia työttömyysluvusta, työtapaturmista, työympäristöstä, tasa-arvosta, toimintarajoitteisten tilanteesta ym. ei tee tehtävästä yhtään helpompaa.

Alalla on jo käynnistetty erilaisia aloitteita, mutta tämä kysymys on ehdottomasti senkaltainen, että yhteispohjoismaiset toimet eivät olisi pohjoismaisen yhteistyön kehittymisen kannalta pelkästään hyödyllisiä, vaan ne osoittaisivat samalla, että Pohjoismailla on kyky saada aikaan ideoita ja ratkaisuja, joista on hyötyä myös kansainvälisesti. Vaikka päähuomion tulee olla työmarkkinatilastoissa, tämänkaltaisen aloite Pohjoismaiden taholta voisi innostaa ja kannustaa parempaan kansainväliseen tilastotietoyhteistyöhön myös laajemmin.

Ehdotus 3:

Pohjoismaiden hallitukset asettavat ohjausryhmän, johon kootaan viranomaisten, yliopistojen ja työmarkkinaosapuolten erityisosaamista. Ohjausryhmä laatii aluksi luettelon tilastoinnin puutteista ja teknisistä rajoitteista ja sen jälkeen luettelon niiden priorisointijärjestyksestä sekä tekee ehdotuksia työmarkkinatilastojen laadun ja vertailtavuuden parantamiseksi. Lopuksi työ kytketään myös ILO:ssa, OECD:ssä ja EU:ssa tehtävään työhön tilastojen parantamiseksi. Ohjausryhmän työn koordinoinnista ja tukemisesta vastaa Pohjoismaiden ministerineuvoston sihteeristö.

Työympäristö

Työympäristöstä on muodostumassa keskeinen ongelmakenttä tulevaisuuden työelämässä. Se tulee myös asettamaan suurempia haasteita työmarkkinaosapuolten ja valtion väliselle vuorovaikutukselle. Korkeampi eläkeikä, yhä nopeampi teknologinen kehitys ja globaali kilpailu tarkoittavat sitä, että erilaiset panostukset hyvään työympäristöön ovat välttämättömiä, mikäli työelämän laadusta halutaan pitää kiinni.

Työympäristöalalla on erityisesti kolme tehtävää, joissa vahvempi pohjoismainen yhteistyö on suositeltavaa: Psykkinen työympäristö, tehostetut yhteispohjoismaiset toimet EU:n asiantuntijakomiteoissa, jotka määrittelevät raja-arvot ym., sekä työsuojeluvalvonnan kokemusten analysoiminen.

Pohjoismaisella työympäristöalan jatkokoulutusinstituutilla (NIVA) on tärkeää osaamista asiantuntijoiden ja työsuojelualan toimijoiden, esimerkiksi työsuojelutarkastajien, välittämisestä ja täydennyskoulutuksesta. Laitos on myös poikkisektoraalisessa mielessä tärkeä toimija, kun alan aloitteita panna täytäntöön.

Psykkinen työympäristö on kysymys, jonka merkitys tulee tunnustaa ja johon tulee panostaa tutkimuksellisesti ja poliittisesti nykyistä enemmän. Valtion ja työmarkkinaosapuolten rooli työympäristöön liittyvissä kysymyksissä sekä oikeuspuuttua työsuojelumielessä psykkinen työympäristön määräyksiin vaihtelee Pohjoismaasta toiseen. Siksi psykkinen työympäristö on oiva esimerkki alasta, jolla lainsäädäntöä voitaisiin pyrkiä harmoni-

soimaan Pohjoismaiden kesken. Koska yksittäisessä maassa on verrattain kapea joukko alan varsinaisia asiantuntijoita, olisi alan toimenpiteiden ja hankkeiden parempi koordinaatio sekä ammatillisesti että taloudellisesti järkevää. Viranomaisen, tutkijoiden ja järjestöjen tulee priorisoida yhteisesti kiinnostavia hankkeita. Verkostot ovat hyviä, mutta tarvitsemme Pohjolassa niiden lisäksi muitakin.

EU:n asiantuntijakomiteoissa tehtävällä työllä on suuri käytännön merkitys muun muassa niille vaatimuksille ja raja-arvoille, joita työympäristöalalle direktiivien kautta määritellään. Eri pohjoismaisissa laitoksissa ja tutkimusympäristöissä on käytössä huomattavaa asiantuntijapotentiaalia ja työympäristötyön eri erikoisaloilla on aktiivista kokoustoimintaa. Organisoidumpi ja tavoitteellisempi toiminta näiden verkostojen ja viranomaisten välillä vahvistaisi Pohjoismaiden vaikutusvaltaa ja edunvalvontaa myös EU:ssa tehtävässä työssä.

Työsuojeluun liittyy kolme tärkeää kysymystä: kvantitatiivinen näkökulma, oma-valvonta valvontamenetelmänä sekä laadun ylläpidon vaikutus ja valvonnan kattavuus suhteessa alihankkijoiden lisääntyneeseen käyttöön, vuokratyövoimaa välittäviin yrityksiin ja yksinyrittäjien määrän kasvuun. Tässä työsuojelun ja muiden viranomaisten, esimerkiksi veroviranomaisten ja poliisin, välinen yhteistyö on tärkeää. Yhteinen, jatkuvasti päivitettävä pohjoismainen tietokanta erityisen ongelmallisista kysymyksistä sekä vertaileva tilanneanalyysi edellä mainituista kolmesta kokonaisuudesta voisi olla hyödyllinen.

Ehdotus 4:

Ministerineuvosto päättää nostaa psyykkiseen työympäristöön liittyvät toimet tärkeämmälle sijalle. Tutkitaan mahdollisuutta harmonisoida alan lainsäädäntöä Pohjoismaissa niin, että psyykkinen työympäristö asetettaisiin oikeudellisesti samaan asemaan fyysisen työympäristön kanssa. Laaditaan yhteispohjoismainen työohjelma, joka kokoaa parhaat käytänteet ja tunnistaa ja kehittää toimivia alan yhteistyömuotoja Pohjoismaissa sekä sitouttaa Pohjoismaita toimimaan pitkäjänteisemmin ja aktiivisemmin yhteistyössä EU:n kanssa.

Työelämän virkamieskomitean työympäristöjaosto laatii työelämän ministerineuvoston teemakeskustelun pohjaksi taustapaperin Pohjoismaiden vahvemmassa osallistumisesta ja vaikuttamisesta EU:n asiantuntijakomiteassa tehtävään työympäristöalan työhön.

Ministereiden työympäristö- ja työsuojeluaiheisen teemakeskustelun tueksi laaditaan riippumaton taustapaperi, jossa pureudutaan eritoten mainittuihin kolmeen kysymykseen.

Tasa-arvo

Naiset saavat yhä miehiä vähemmän palkkaa. Ongelmaa ei ainakaan helpota heikompi järjestäytyminen ja huonoimmin palkatun ja koulutetun työvoiman kilvoittelu matalapalkkatöistä (ns. *crowding in* -vaikutus). Suuntauksen rakenteellinen tausta on yleinen eikä se ole kohdistettu erityisesti naisiin työmarkkinoilla. Mutta se on kuitenkin tekijä, joka vahvistaa epätasa-arvoista kohtelua ja johon on sen tähden puututtava. Nykyisten muuttovirtojen ja kotouttamisen työmarkkinoille asettaman haasteen myötä on olemassa erityinen tarve huolehtia siitä, ettei naisten tilanne työmarkkinoilla ajaudu sukupuolipoliittiseen ja kulttuuriseen umpikujaan, joka estää myös pitkällä tähtäimellä tasa-arvon toteutumisen. Tästä syystä on hyvä muistaa, millainen myönteinen tasa-arvovaikutus esimerkiksi toimivalla

päivähoitojärjestelmällä on ollut naisten asemaan työmarkkinoilla. Päivähoidon kriittinen määrällinen ja laadullinen parantaminen edistää tasa-arvoa työmarkkinoilla – varsinkin pakolais- ja maahanmuuttajataustaisten naisten osalta.

Tässä raportissa ehdotetaan pakollista aikuis- ja täydennyskoulutusta, mikä osaltaan kuroisi umpeen naisten heikompaan koulutus- ja urakehitystä miehiin verrattuna.

Eräs tärkeä tasa-arvoon liittyvä näkökulma on elinkeinorakenteen ja sitä kautta myös koulutuksen tietty yksipuolisuus harvaan asutuilla alueilla Pohjolassa. Eritoten tämä koskee Grönlantia ja Färsaaria, mutta myös Islantia. Tämäkään ei ole asia, jolla on vaikutusta yksinomaan naisten asemaan, mutta käytännössä se vaikeuttaa tasa-arvon toteutumista työmarkkinoilla.

Ehdotus 5:

Tasa-arvokysymys tulee nostaa näkyvämmiin esiin kaikilla eri aloilla työelämäyhteistyössä Pohjolassa.

Rakennemuutokset ja järjestöjen edustavuus

Vaikka ammatillisessa järjestäytymisessä on eroja Pohjoismaiden kesken, maille yhteistä on kuitenkin se, että eri tekijät ovat johtaneet perinteisesti korkean ammatillisen järjestäytymisen laskuun. Hyvinvointiyhteiskuntia rakennettaessa teollisuusyhteiskunnille leimallista oli juuri työntekijöiden korkea järjestäytymisaste. Entistä monialaisemman palvelusektorin kasvu ja pienten viestintä- ja konsulttiyritysten ym. synty on muuttanut työmarkkinoiden perinteistä rakennetta. Lisäksi ainakin yhdessä Pohjoismaassa kuvaan on tullut mukaan kilpailevia ammattiliittoja. Ne tarjoavat kenties edullisemman vaihtoehdon, mutta niiden jäsenistölle tarjoama turva ei ole yhtä kattava kuin perinteisillä ammattijärjestöillä, joilla on todellista neuvottelukykä työhönetoneuvotteluissa sekä erilaisia palveluita esimerkiksi työympäristöön, jatkokoulutukseen ym. liittyen. Vuokratyövoimaa välittävien yritysten ja alihankkijoiden lisääntynyt käyttö sekä ulkomaisten yritysten vaihteleva sitoutuminen on myös johtanut työmarkkinoiden eriytymiseen eritoten tietyillä sektoreilla, kuten rakennusalalla. Maahanmuutto sekä EU:n sisältä että sen ulkopuolelta on lisännyt sellaisen työvoiman tarjontaa, joka ei ole täysin kotoutunut, varsinkin ammateissa, joissa ammatilliset pätevyysvaatimukset ovat vähäisimmät.

Rakennemuutokset ovat vaikuttaneet perinteiseen tilanteeseen myös työnantajapuolella. On todellinen haaste saada uusilla aloilla toimivat lukuisat yritykset järjestäytymään, sillä niiden työkuultuuri ja osin kenties myös omistajien ja työntekijöiden välinen suhde on toisenlainen

kuin teollisuudessa. Lisäksi suurilla kansainvälisillä konserneilla on taipumus vaalia omia etujaan työnantajajärjestöistä riippumatta – olivatpa ne järjestöjen jäseniä tai eivät. Kaiken kaikkiaan voidaan sanoa, että työmarkkinoiden molempiin osapuoliin kohdistuu yhteinen haaste pitää neuvottelumallissa kiinni osapuolten keskeisestä roolista ja sen tuomasta auktoriteetista ja legitimitetistä. Vaikka luonnolliset eturistiriidat määrittelevät edelleen neuvotteluiden sisältöä, tunnustetaan myös yhteinen vastuu sellaisen työmarkkinatilanteen ylläpitämisestä, joka mahdollistaa vakauden ja ennakoitavuuden takaavien työehtosopimusten solmimisen ja joka molempien osapuolten edut huomioiden luo perustan merkittävälle yhteiselle yhteiskuntapoliittiselle vaikuttamiselle yleisemminkin.

Sekä palkansaaja- että työnantajapuolella on olemassa laaja pohjoismainen verkosto ja yhteistyötä, vaikka itse neuvotteluja toki käydään enemmän tai vähemmän keskitetysti kansallisesti. Työntajien välinen yhteistyö ei ole luonteeltaan näkyvää, vaan sitä tehdään epämuodollisesti, joskin selkeän strukturoidusti. Pohjolan ammatillinen yhteisjärjestö (PAY) on palkansaajapuolen virallisempi ja näkyvämpi pohjoismainen yhteistyöelin. Yllä kuvailtu ammatillisen järjestäytymisen kehitys on yleisesti poliittiselta taholta tunnustettu huolenaihe, mutta samalla ollaan lähtökohtaisesti yhtä mieltä siitä, että ei ole valtion tehtävä puuttua järjestäytymiseen työmarkkinoilla, vaan että se on haaste, johon järjestöjen tulee periaatteellisesti tarttua itse. On kuitenkin tärkeää tunnustaa, että neuvottelukykä omaavien ammatillisten järjestöjen olemassaolo työmarkkinoilla voidaan itse asiassa nähdä voimavarana, joka yleisesti ja vuorovaikutuksessa valtion ja lainsäädäntövallan

kanssa mahdollistaa monesti sellaisten ratkaisujen löytymisen Pohjolassa, jotka eivät ole mahdollisia niissä yhteiskunnissa, joiden työmarkkinoilla ei ole vastaavia olosuhteita.

Käytännössä on olemassa joukko aloja, joilla lainsäädäntö ja hallinto vaikuttavat suoraan mahdollisuuksiin vahvistaa ammatillista järjestäytymistä, etenkin palkansaajapuolella. Esimerkkeinä näistä mainittakoon työttömyyskassan ja ammattiliiton jäsenmaksuihin liittyvät verotussäännöt. Tämän tyyppisiä eroja käsitellään usein eräänlaisina rajaesteinä, vaikka tässä yhteydessä kyse on pikemminkin järjestäytymisen esteistä. Tämä voidaan nähdä myös monella tapaa kysymyksenä, joka synnyttää poliittisia ristiriitoja. Jos kuitenkin suhtaudumme vakavasti pohjoismaiseen sopimisen malliin työmarkkinoilla ja haluamme pitää sen toimintakykyisenä, meidän on myös tunnustettava, että tietyillä aloilla poliittisen tahon myötävaikutus olisi järkevää. Ja jos toivomme, että pohjoismaisessa työmarkkinayhteistyössä ei ole kyse vain yhteisistä työmarkkinoista, vaan yhtä lailla siitä, että pohjoismaisen yhteistyön yhteisenä haasteena on vaikuttaa työmarkkinoiden laatuun, olisi keskusteluissa hallitusten kanssa mielekästä nostaa esiin maiden ja yhteistyön mahdollisuudet vahvistaa työehtosopimusmallin edustavuutta.

Vielä tässä raportissa esiin tuotuja seikkojakin enemmän ammatillisen järjestäytymisen laskuun vaikuttavat teknologiset muutokset, elinkeinoelämän rakenne-muutokset ja ennen kaikkea työelämän järjestäytymisen uudet muodot. Yksittäiset ihmiset suorittavat yrityksille toimeksiantoja ilman että toimeksiannon saaja on varsinaisessa työsuhteessa yritykseen. Etätyö, usein varsinkin IT-, viestintä-

ja erilaiset konsulttialan toimeksiannot, tehdään enemmän tai vähemmän muodollisten sopimusten kautta, mutta tyypillisesti ilman että itsensä työllistäjillä on sitä turvaa, jota työsuhteeseen kuuluvat edut kuten eläke, vanhempainvapaa, lomarahat ja monet muut oikeudet tarjoavat ja joista vakituksessa työsuhteessa olevat pääsevät nauttimaan ammattiliiton ja työnantajavastuun muodostaessa työnteon kehykset. Merkittävää osaa palvelualoista leimaa toiminta, joka ei välttämättä ole osa virallista taloutta, mikä on jo itsessään vakava yhteiskunnallinen ongelma. Monet, varsinkin ne joilla menee hyvin, kokevat tämänkaltaisen kehityksen olevan yksityinen asia, joka vastaa toiveeseen suuremmasta vapaudesta ja itsenäisyydestä. Mutta totuus on, että valtaosa itsensä työllistäjistä on joutunut tilanteeseen pakon sanelemana, koska vakituksien työn löytäminen on ollut vaikeaa, eikä se siten ole vapaaehtoinen valinta.

Itsensä työllistäjien tilanne vaihtelee paljon: akateemisesti korkeasti koulutettu erityisasiantuntija on täysin eri tilanteessa kuin valtaosa muista tämän kasvavan alan vuokra- ja keikkatyöntekijöistä. Ilman perinteisen ammatillisen järjestäytymisen antamaan turvaa itsensä työllistävien kasvava joukko tulee luomaan painetta julkista sosiaaliturvajärjestelmää kohtaan samalla kun ammattiliittojen jäsenmäärän lasku ja järjestäytyneen työnantajan roolin hajautuminen nakertavat osapuolten kykyä kantaa vastuuta työmarkkinoiden vakaudesta. Tämä kehityssuunta on ristiriidassa niiden arvojen kanssa, joita haluamme vaalia pohjoismaisilla työmarkkinoilla.

Asiaan kiinnitetään paljon huomiota myös kansainvälisesti. Juuri nämä kysymykset ovat Kansainvälisen työjärjestön ILO:n *The Future of Work* -suurhankkeen pääteemo-

ja järjestön viettäessä 100-vuotisjuhliaan vuonna 2019. Myös OECD on varannut merkittäviä resursseja alan seuraamiseen. Molemmat järjestöt pitävät Pohjoismaita tervetulleena ja tärkeänä osapuolena työssä, jossa pyritään löytämään ratkaisuja työelämän eriytymisen synnyttämiin ongelmiin. Myös Euroopan komissio kokee kehityksen olevan senkaltainen, että eurooppalaisilla työmarkkinoilla on entistä vaikeampaa saavuttaa vakaa ja järjestäytynyt tasapaino työmarkkinaosapuolten laajapohjaisen vuoropuhelun kautta.

Ammattiyhdistysliikkeen toiminnan lähtökohta on palkansaajien ammatillinen järjestäytyminen työpaikoilla ja heidän etujensa turvaaminen työnantajien kanssa solmittavien työehtosopimusten kautta. Erilaiset itsensä työllistäjät eivät mahdu tähän malliin. Asioita mutkistaa vielä sekin, että myös työnantajapuolella on epäselvyyttä siitä, miten sen tulisi oikein suhtautua ilmiöön, joka siirtää elinkeinotoiminnan pois selkeästi määritellyistä rakenteista ja joka sopii muutoinkin huonosti yhteen yritysten tavoitteleman yhteiskuntavastuun kanssa. Tätä voitaisiin kutsua työnantajien ”järjestäytyneeksi yhteiskuntavastuuksi”.

Vaikka uusilla suuntauksilla on usein taipumus kerätä kohtuuttoman paljon huomiota, mikään ei viittaa siihen, että työmarkkinoiden eriytyminen pysähtyisi. Siksi ammattiyhdistysliikkeen erityisenä haasteena on kehittää itsensä työllistäjien moninaiselle joukolle uusia järjestäytymisen muotoja ja palveluja, jotka turvaavat työntekijöiden oikeudet myös perinteisen työsuhteen ulkopuolella. Kun pohditaan tämänkaltaisen sekamuotoisen järjestäytymisen malleja, voidaan tutustua muun muassa siihen, miten freelancejournalistit, taiteilijat ja muut vastaavat toimijat ovat järjestäytyneet. Valtion roolina tulee olla järjestöjen työn tukeminen pyrittäessä löytämään ratkaisuja haasteeseen niin, että julkisen sosiaaliturvajärjestelmän ja tämän työmarkkinoiden erilaisen osan toimintaedellytysten välille voidaan löytää toimiva tasapaino.

Työnantajien haasteena on vuorostaan kyetä täyttämään elinkeinorakenteen sirpaloitumisen synnyttämä tyhjiö. On tärkeää painottaa, että uusia, ajanmukaisia ja joustavia järjestäytymisen muotoja kehitettäessä on yhteiskunnan yleisen edun mukaista, että ne kohdistuvat yhtä lailla sekä työnantaja- että työntekijäpuolen järjestöihin.

Ehdotus 6:

Ministerit keskustelevat työelämän virkamieskomitean tekemän esityön pohjalta konkreettisista lainsäädännöllisistä seikoista, mukaan lukien verotus, jotka saattavat vaikeuttaa työmarkkinajärjestöjen vahvempaa edustavuutta. Työelämän virkamieskomitea laatii yhdessä sihteeristön ja pohjoismaisten työmarkkinaosapuolten kanssa taustapaperin evästyksiksi ministereiden teemakeskusteluun. Tarkoituksena on saada aikaan idealuettelo, jonka pohjalta Pohjoismaissa ja kansainvälisesti voidaan ryhtyä erilaisiin toimiin työelämän eriytymisen haasteisiin vastaamiseksi.

Koulutus

Kaikki Pohjoismaat ovat yleisesti yhtä mieltä siitä, että lisäkoulutus on ratkaisevassa osassa, kun pyritään löytämään vastauksia globalisaation, digitalisoitumisen ja teknologisen kehityksen asettamiin haasteisiin. Tämä ei liity pelkästään teollisuusyhteiskunnan kilpailukykyyn, vaan se on keskeistä myös palveluvaltaisessa tietoyhteiskunnassa. Nopea teknologinen kehitys ja asteittain nouseva eläköitymisikä yhdessä lisäävät entisestään uusien koulutusmahdollisuuksien tarvetta. Lisäksi koulutusjärjestelmän on kyettävä vastaamaan maahanmuuton aiheuttamiin lisäpaineisiin. Hyvinvoinnin korkea taso ja inhimillisesti tyydyttävä työelämä, jonka odotetaan jatkuvan pidempään kuin tällä hetkellä, ovat lähtökohtia, joita pidämme pitkälti itsestään selvänä osana pohjoismaista mallia. Jotta Pohjoismaat pystyvät tulevaisuudessakin pitämään kiinni asemastaan kansainvälisessä kilpailussa, koulutukselta vaaditaan uusia ratkaisuja ja enemmän kuin vanhan toistoa. Haasteena ei ole pausia enemmän työtä, vaan työskennellä järkevämmiin.

Ei ole mikään uutinen, että koulutusallalle kaivataan lisää kunnianhimoisia panostuksia. Aikuis- ja täydennyskoulutukseen panostetaan, ja usein lähtökohtana on yritysten ja organisaatioiden tarpeet, mutta myös työmarkkinaosapuolten neuvottelema työntekijän oikeus kouluttautumiseen. Yleinen käsitys on, että akateemisesti koulutetuilla on työn luonteen takia paremmat mahdollisuudet täydennys- ja jatkokoulutukseen kuin muilla ryhmillä, mutta myös yhä useampi ammatillisen tutkinnon suorittaneista vahvistaa osaamista lisäkoulutuksen avulla.

Kaikissa maissa kiinnitetään luonnollisesti erityishuomiota siihen suureen joukkoon nuoria, joka ei jatka opiskelua enää

peruskoulun jälkeen. Tässä Pohjoismaiden työelämää kartoittavassa raportissa ei ole tarkoitus käydä eri koulutusaloja yksityiskohtaisesti läpi. On kuitenkin tärkeää keskittyä eritoten siihen, että koulutuksen yleistä lähtötasoa työmarkkinoilla voidaan nostaa erilaisin toimin. Tämä antaisi paremman lähtökohdan saada myös työmarkkinoiden vähiten koulutettu osa täydennyskoulutuksen piiriin, ja toisaalta maahanmuuton luoma paine ei jätä muuta vaihtoehtoa kuin tehdä suurimittaisia panostuksia.

Jotta asemamme olisi turvattu myös tulevaisuudessa, meidän on koulutuskysymyksessä ajateltava luovemmin. Olisi visionäärinen päätös, mikäli Pohjoismaat yhdessä ja työmarkkinaosapuolten myötävaikutuksella kehittäisivät mallin, jossa aikuis- ja täydennyskoulutus määriteltäisiin työelämään kuuluvana pakollisena elementtinä. Vuoden 1954 sopimus Pohjoismaiden yhteisistä työmarkkinoista ei sekään ollut mikään rutiinipäätös. Riippumatta siitä, mitä vaihtoehtoisia malleja pohditaan, kustannusten ja oikeuksien jakoon liittyy varmasti monia kysymysmerkkejä, eturistiriitoja ja vaikeuksia. Esimerkiksi koulutuksen keston osalta tavoitetaso asetettaisiin asteittain. Meidän tulisi kaikesta huolimatta pyrkiä tämän tyyppisiin toimiin, joiden avulla vahvistetaan yhteiskuntiemme innovaatiokykyä ja nostetaan Pohjoismaat globaalissa kilpailussa kärkipaikalle.

Vision toteuttamisessa voidaan harkita kahta perusmallia. Järjestelmällisesti kunnianhimoisempi niistä olisi Pohjoismaiden ministerineuvoston yhteinen kehityshanke, jolla olisi pohjoismainen ohjausryhmä ja johon myös työmarkkinaosapuolet osallistuisivat. Yksittäisissä maissa toteutettaisiin pilottihankkeita, joihin osallistuisi työmarkkinoiden eri toimijoita ja joiden avulla voitaisiin testata koulutus-

mallin toimivuutta ja arvioida sen kustannuksia. Julkisen sektorin tulee osaltaan hyväksyä tämä panostus välttämättömänä ja tulevaisuuteen suuntautuvana jatkumona olemassa oleville koulutuspanostuksille. Lasten ja nuorten koulutus ja yhteiskunnan vastuu sen järjestämisestä on ollut meille itsestään selvä asia jo yli 100 vuoden ajan. Työmarkkinajärjestöjen osallistuminen tähän työhön on olennaista etenkin sen vuoksi, että ne – työelämän neuvotteluluonteesta mukaisesti – huolehtisivat siitä, että järjestelmän velvollisuuksien ja oikeuksien välillä vallitsee tasapaino ja että pakolliset aikuiskoulutukset ovat sisällöltään relevantteja.

Toinen perusmalli ei ole kenties yhtä järjestelmällinen ja kunnianhimoinen kuin ensimmäinen. Se pohjautuisi luonnolliseen ja vähemmän ohjailtuun sopimusten

syntyyn osapuolten välillä, ja se kattaisi asteittain yhä suuremman osan yhteisistä työmarkkinoista sopeutuen eri alojen erilaisiin olosuhteisiin. Tässä mallissa valtion rooli olisi edesauttaa ja nopeuttaa mallin kehitystä taloudellisesti. Mallissa pohjoismaisen yhteistyön rooli on koota yhteen aloitteita ja sopimuksia, taata välitön kokemustenvaihto ja innostaa parhaiden käytänteiden levittämiseen.

Päätyvätpä hallitukset kumpaan malliin hyvänsä, jo pelkästään se, että tällaista ylipäättään käynnistetään Pohjoismaissa, lisää ymmärrystä pohjoismaisen mallin innovatiivisen neuvottelukulttuurin potentiaalista. Pohjoismaat olivat vuonna 1954 edelläkävijöitä luodessaan Pohjoismaiden yhteiset työmarkkinat, ja samalla asenteella meidän tulee tänäkin päivänä tarttua tulevaisuuden haasteisiin.

Ehdotus 7:

Pohjoismaiden hallitukset tukevat periaatetta, jonka mukaan Pohjoismaiden työmarkkinoilla otetaan käyttöön kaikille pakollinen aikuis- ja täydennyskoulutus. Hallitukset päättävät yhdessä työmarkkinaosapuolten kanssa testata periaatteen käytännön toteutusta yhteisten piltottihankkeiden avulla, joiden sisältö on kuvailtu raportin kahdessa perusmallissa.

Priorisoitaessa koulutusta järjestelmällisempänä ja integroituneempana osana työelämää on tärkeää, että yhteiskunta ja työmarkkinaosapuolet suhtautuvat vastuullisesti ja solidaarisesti niihin kansalaisiin, jotka eivät yksinkertaisesti pysty tarttumaan haasteeseen ja joille vaatimus osaamisen kehittämisestä kalskahtaa pikemminkin uhalta kuin mahdollisuudelta. Poliittisesti epäkorrekti totuus on se, että olisi teeskentelyä väittää, että aivan kaikki voidaan kouluttaa tuottavaan ja merkitykselliseen tehtävään tulevaisuuden työmarkkinoilla. Digitalisoitumisen, teknologisen kehityksen ja globalisaation kilpailukyvyllä asettamien vaatimusten myötä meidän tulee olla valmistautuneita siihen, että pudokkaiden ryhmä tulee mitä todennäköisimmin kasvamaan, ja siksi yhteiskunnan tulee valmistautua takaamaan näille kansalaisille turvalliset ja kohtuulliset elämisen edellytykset. Työmarkkinapoliittisesti ja sosiaalipoliittisesti ei ole tietenkään mitenkään helppoa määrittellä, keitä pudokkaiden ryhmään kuuluu. On tärkeä ymmärtää, että helpot vastaukset kuten ”kaikki osaavat jotakin, kaikki voivat oppia jotakin ja kaikille on löydettävä työ” eivät ole välttämättä realistisia tai edes erityisen humaaneja.

Länsi-Pohjola

Färsaarten, Islannin ja Grönlannin työmarkkinat poikkeavat oleellisesti muun Pohjolan tilanteesta maantieteellisistä ja elinkeinorakenteeseen liittyvistä syistä johtuen. Toisaalta nuorten koulutus ja nuorisotyöttömyyden vähentäminen ovat haasteita, jotka ovat yhteisiä kaikille Pohjoismaille. Monet nuoret muuttavat opintojen vuoksi ulkomaille – joko muihin Pohjoismaihin tai Pohjolan ulkopuolelle – ja moni ei heistä ei palaa enää takaisin. Oikeustieteellisessä koulutuksessa toteutettu etäopetusyhteistyö Ålborgin yliopiston ja Grönlannin ja Färsaarten yliopistojen välillä on yksi esimerkki toimista, joiden avulla tätä kehitystä voidaan jarruttaa.

Koska nämä suhteellisen pienet taloudet ovat rakenteeltaan yksipuolisia ja kalastuksen hallitsemia, on erityisen tärkeää luoda työtä kaikille koulutustasoille. Tämän lisäksi suhteellisen suuret työmatkavirrat ja enemmän tai vähemmän lopullinen muutto töiden perässä muihin Pohjoismaihin (esimerkiksi Färsaarilta lähdetään töihin Norjaan öljyteollisuuteen tai rakennusosalalle) vaikeuttavat suunnittelua tai aloitteiden tekemistä. Jo aiemmin raportissa on todettu, että elinkeinorakenne Länsi-Pohjolassa voi olla myös tekijä, joka lisää sukupuolten epätasa-arvoa.

Färsaarten, Islannin ja Grönlannin osalta myös kieli voi olla asia, joka estää koulutus- tai työmarkkinamielessä integroitumisen muuhun Pohjolaan.

Ehdotus 8:

Länsi-Pohjolan erityishaasteita työpaikkojen luomisessa tarkastellaan työelämän virkamieskomitean ja sihteeristön yhteistyönä laatimassa selvityksessä, jonka johtopäätökset luovat pohjan ministereiden keskustelulle ja kannanotolle aiheesta.

Institutionaaliset kysymykset

Työelämäalan pohjoismaisen yhteistyön merkittävä erityispiirre on se, että sitä luonnehtii hyvin laaja ja monitahoinen eritasoisten virallisten yhteyksien verkosto. Tämä näkyy kaikilla aloilla pohjoismaisessa yhteistyössä – myös Pohjoismaiden ministerineuvoston ja Pohjoismaiden neuvoston ulkopuolella tehtävässä työssä.

Kaikilla eri tasoilla – ministerien välillä, virkamieskomiteoissa, työmarkkinajärjestöissä, työmarkkinoiden kannalta keskeisillä hallinnonaloilla ja yliopistotutkijoiden kesken – on painotettu, miten tärkeää ja erityisen arvokasta kokemustenvaihto ja epävirallinen, suora yhteis-

työ on. Samalla tämän voidaan tulkita ilmentävän sitä, että yhteistyöstä puuttuu korkeampi poliittinen tavoitetaso. Ennen kuin asiaa tutkitaan tarkemmin, tulee rehellisyyden nimissä todeta, että laajalle levittäytynyt pohjoismainen yhteistyö sellaisena kuin me sen tunnemme, on asia, jota muualla maailmasta ei löydy ja jota monet meiltä kadehtivat. On valtava voimavara saada pohtia ongelmia ja ideoita yhdessä naapureiden kesken, jotka tietystä eroista huolimatta ymmärtävät toisiaan tietyn yhteenkuuluvuuden perusteella. Se on perusta todelliselle ja tärkeälle kokemustenvaihdolle ja innovaatioiden välittämiseksi.

Työelämän ministerineuvosto (MR-A)

Tämän Pohjoismaiden työelämää käsittelevän selvityksen yksi tarkoitus on tehdä ehdotuksia pohjoismaisen yhteistyön vahvistamiseksi. Siksi ministerineuvoston työn tavoitetasoa ja työmuotoja tulee luonnollisesti tarkastella hiukan lähemmin. Tässä yhteydessä on syytä korostaa, että työelämän ministerineuvoston (MR-A) ei voida odottaa poikkeavan merkittävästi muista alakohtaisista ministerineuvostoista mitä tulee virallisiin mahdollisuuksiin ja rajoitteisiin päättävällän osalta.

On huomionarvoista, että yhteistyön kaikki viralliset tahot ovat tuoneet esiin saman toiveen siitä, että ministerikokouksissa keskusteltaisiin ja tehtäisiin enemmän päätöksiä painavista poliittisista asiakysymyksistä. Toive ei ole sinänsä uusi, mutta vaikuttaa hieman siltä, että kaikki enemmän tai vähemmän etukäteen jo alistuisivat siihen ajatukseen, että järjestelmän poliittisen tuottavuuden parantamiseksi ei voida tehdä oikein mitään, koska on epärealistista odottaa ministereiltä selkeitä ja välittömästi sitovia päätöksiä. Verrattaessa työelämän ministerineuvoston (MR-A) toimintaa valtaosaan muiden sektoreiden ministerineuvostoista tulee kuitenkin huomioda, että työministerien todellisuus ja työn poliittiset edellytykset määrittyvät pitkälti vuorovaikutuksessa työmarkkinajärjestöjen kanssa virallisissa kolmikantaneuvotteluissa ja neuvottelemalla säännöllisesti esimerkiksi EU-direktiivien täytäntöönpanosta ja monista muista kysymyksistä. Käytännössä tämä vuorovaikutus keskittyy siihen, miten työelämän kysymyksiä käsitellään kussakin maassa.

Siksi on liian helppoa väittää, että puuttuu vain poliittista tahtoa. Kansainvälisissä organisaatioissa (eikä yksin niissä) on usein

taipumuksena kompensoida mielenkiintoisen reaalipoliittisen keskustelun poissaolo formalisoimalla esityslistaa siten, että esimerkiksi edellisen kokouksen pöytäkirjan hyväksyminenkin muistuttaa tärkeää päätöstä. Myös taipumus ottaa esityslistalle asioita, joista ei keskustella tai päätetä, voi saada kokouskutsun näyttämään tärkeältä, vaikka todellisuudessa kyse on aikavarkaa, joka ei ainakaan lisää ministereiden henkilökohtaista sitoutumista ja aktiivista osallistumista kokouksiin.

Pohjoismaiden ministerineuvoston yhteistyön viralliset ja reaalipoliittiset yleiset ehdot huomioden ei ole mielekästä mitata ministerineuvoston tuottavuutta sen perusteella, miten paljon se tekee sitovia päätöksiä, joilla on välitön vaikutus koko Pohjolassa. Yhteistyön tuottavuutta voitaisiin pikemminkin mitata ministereiden välisten suorien keskustelujen laadun, ministereiden yhdessä käynnistämien aloitteiden sekä aloitteiden yhteisen täytäntöönpanon perusteella. Väärinymmärryksenkin uhalla voi tälle olla vaikea löytää parempaa luonnehdintaa kuin se, että ministerikokouksista tulee tehdä ”hyvä kohtaamispaikka” yliformalisoidun kokouskoneiston sijaan. MR-A:n poliittista merkitystä voidaan lisätä tekemällä yhteistyöhön osallistumisesta houkutteleva, merkityksellinen ja välttämätön osa ministereiden ajankäyttöä. Tässä yhteydessä kaikkialla yhteistyössä on välttämätöntä suhtautua kieliongelmaan pragmaattisesti ja tunteilematta.

Edellytyksenä on ministereiden työn merkityksellinen ja yhteisesti tehty valmistelu sekä rohkeus asettaa yhteistyön tavoitetaso korkealle. Päätös tämän Pohjoismaiden työelämää käsittelevän selvityksen laatimisesta pohjoismaisen yhteistyön ja alan kansainvälisen edunvalvonnan vahvistamiseksi osoittaa, että ministerit ovat nyt ottaneet ensimmäisen askeleen mainittuun suuntaan.

Ehdotus 9:

Ministerikokousten esityslista jaetaan A-kohtiin, jotka eivät edellytä keskustelua, ja B-kohtiin, jotka edellyttävät keskustelua ja päätöksiä. Jaottelu tehdään työelämän virkamieskomiteassa, jossa virkamiehet selvittävät ministerien puolesta ennen ministerikokousta kohdat, joista ollaan yksimielisiä. Ministerit käyvät nykyistä enemmän poliittisia teemakeskusteluja laajassa yhteistyössä tuotetun tausta-aineiston perusteella.

Ministerikokousten järjestelyssä on mukana kolme keskeistä toimijaa: Ministerineuvoston puheenjohtajana toimivan maan työministeri, joka on yleensä päättänyt tietyistä priorisoinneista maan puheenjohtajuusohjelman mukaisesti. Työelämän virkamieskomitea (ÄK-A), jossa virkamiehet laativat ministereille muun muassa sisällölliset/poliittiset puhekohdat, jotka osaltaan ohjaavat keskusteluiden sisältöä. Ministerineuvoston sihteeristöllä on perinteisesti ollut työelämäalalla ennen kaikkea logistinen ja käytännöllinen tukitehtävä, mutta toive vahvemmasta poikkihallinnollisesta, yhteispohjoismaisesta näkökulmasta puhuu sen puolesta, että sihteeristöllä olisi ministerikokousten valmistelussa Nytt Norden -uudistusraportissa esitettyjen näkemysten mukaisesti keskeisempi rooli. Näiden kolmen eri tahon välillä tarvitaan tiiviimpää koordinoitua samalla kun sihteeristön roolia vahvistetaan.

Lisäksi työ työelämän virkamieskomitean (ÄK-A) eri jaostoissa tulee integroida paremmin ministerikokouksiin. Virkamieskomitean jaostoja ovat pohjoismainen työoikeusjaosto (NAU), työmarkkinajaosto ja työympäristöjaosto. Myös tässä raportissa ehdotettu maahanmuuttojaosto sisältyisi tähän prosessiin. Etenkin työoikeusjaoston erityinen juridinen asiantuntemus tulee nostaa esiin olennaisena elementtinä ehdotuksessa 12 kuvailtuihin, EU:n lainsäädäntöprosessiin kohdistuviin toimiin liittyen.

Ehdotus 10:

Pohjoismaiden ministerineuvoston sihteeristöllä tulee olla keskeisempi, aloitteellisempi ja koordinoivampi rooli ministerikokousten valmistelussa. Näin varmistetaan työelämäalan virkamieskomitean eri jaostojen toimiva vuorovaikutus ja parempi osallistaminen työhön sekä vahvistetaan ministereiden keskusteluiden yhteispohjoismaista ulottuvuutta.

Tässä selvityksessä esitettyihin ajatuksiin liittyvä ongelma on väistämättä se, että pohjoismaisen yhteistyön korkeampi tavoitetaso työelämän alalla – siten kuin se tehtävänannon mukaisesti raportissa ilmaistaan – edellyttää myös väistämättä lisää resursseja. Työministeriöiden ei voida odottaa tarttuvan tähän yksin. Hallitusten tulee pohtia suhtautumistaan pohjoismaisen yhteistyön tavoitetason nostamiseen myös suhteessa yhteistyöhön varattuihin taloudellisiin resursseihin.

Ehdotus 11:

Hallitusten tulee pohtia, miten kunnianhimoisemman työelämäalan pohjoismaisen yhteistyön riittävä ja vakaa rahoitus voidaan turvata.

Pohjoismaat EU:ssa

Kuvaus

Pyrkimys luoda EU:ssa työmarkkinapolitiikkaa yhteisen lainsäädäntöprosessin kautta on perusteltua ja loogista seurausta sisämarkkinoiden yhdistymisestä. Yritysten vapaan liikkumisoikeuden toteutuminen on selkeästi myönteistä Euroopan taloudelliselle kehitykselle. Siirtotyöläisten oikeuksien turvaaminen ja työehtosopimuskäytännön ja jäsenvaltioiden työmarkkinoiden sääntöjen kunnioittaminen on aivan oleellinen edellytys toimivien sisämarkkinoiden toteutumiseksi. Se, että näiden tekijöiden välille löydetään sopiva tasapaino, ei ole vain tekninen tai juridinen haaste, vaan asia, jota jo sukupolvien ajan on leimannut perinteinen vastakkainasettelu.

Vertailtaessa yhteisten pohjoismaisten ja eurooppalaisten työmarkkinoiden edellytyksiä ja ehtoja merkille pantavaa on se, että EU:n vuoden 2004 laajenemisen jälkeen eri jäsenmaiden taloudelliset ja sosiaaliset lähtökohdat ovat olleet hyvin erilaiset. Se osoittaa, miksi on niin hankalaa saada aikaan laajapohjainen tasapaino ja miksi niin monet jäsenmaista haluaisivat toteuttaa yhteistä EU:n tason työmarkkinapolitiikkaa.

Pohjoismaat eroavat valtaosasta muita EU:n jäsenmaita (ja muuta maailmaa) siinä, että niiden työmarkkinat ovat rakentuneet niin, että sekä työnantaja- että työntekijäpuolen toimijat ovat hyvin mää-

riteltyjä ja edustavia, valtion rooli on melko rajallinen ja osapuolten neuvottelemia sopimuksia kunnioitetaan. Monissa muissa maissa työmarkkinoille leimallista on hajaantunut ja heikko järjestäytyminen työmarkkinoiden molemmin puolin – tai epätasapaino osapuolten välillä – sekä se, että lainsäädäntövalta päättää monista sellaisista ehdoista, jotka Pohjoismaissa sovitaan työmarkkinaosapuolten välisissä neuvotteluissa.

Näin ollen se, että EU:ssa luodaan lainsäädännön avulla yhteiset oikeusperusteet työmarkkinapolitiikalle, nähdään luonnollisena ja tervetulleena työtapana, jonka avulla taataan oikeudet ja määritellään tietty tasapaino osin vastakkaistenkin intressien ja näkökulmien välille, kun taas pohjoismaisittain katsottuna tätä prosessia pidetään direktiivien sisällöstä huolimatta uhkana Pohjoismaiden rakentamisen mallin ydinajatukselle. Pohjoismaisen mallin ja EU:n lainsäädäntöprosessin suhdetta pohdittaessa tulee siis kiinnittää huomiota kahteen eri kysymykseen: valtion rooliin suhteessa osapuolten väliseen sopimusvapauteen ja direktiivien konkreettiseen sisältöön ja täytäntöönpanoon. Molemmissa tapauksissa on paikallaan, että Pohjoismaat toimivat yhdessä aktiivisemmin yhteisten näkemysten ja intressien turvaamiseksi.

Valtion lainsäädäntövallan ja osapuolten sopimusvapauden välisessä suhteessa on kyse muustakin kuin periaatteellisista

institutionaalisista voimasuhteista. Työpaikkatasolla on todella merkitystä sillä, saako työntekijä tukea ja apua neuvotteluissa luottamusmieheltä ja ammattiyhdistykseltä, vai ohjataanko hänet vain hakemaan apua asianajajalta ja hoitamaan asia oikeusteitse, millä on väistämättä kielteisiä vaikutuksia niin asianomaisen työsuhteen jatkolle kuin yrityksellekin. Myös työnantajien kannalta sopimusjärjestelmä tarjoaa huomattavia etuja työrauhan ja vakauden muodossa. Palkan saajien ja työnantajien työehtosopimuksia kohtaan tuntema omistajuus ja näiden kunnioittamiseen perustuvan erityisen työoikeudellisen järjestelmän olemassaolo luovat perustan luottamukselle, jolla on vahva kytkentä ja joka toimii käytännössä paremmin kuin valtion sanelemat säännöt.

Työmarkkinapolitiikka EU:ssa vaatii ministerineuvoston yksimielisyyttä. Komissiolla on toki aloiteoikeus, mutta sillä ei ole alalla samaa osaamista kuin esimerkiksi kauppapolitiikassa tai muilla aloilla. Siksi sen pitää pyrkiä luovimaan hajanaisemman ja tilannekohtaisemman *avoi-men koordinoinnin* menetelmän mukaan. On hyvin vaikea saavuttaa yksimielisyys asetuksista, joilla on välitön vaikutus jäsenmailhin. Direktiivit, jotka sallivat jäsenmaille joustavuutta niiden täytäntöönpanemiseksi kansalliseen lainsäädäntöön, ovat väistämättä hallitseva oikeudellinen kehys eurooppalaisen työmarkkinapolitiikan lainsäädäntöprosessille. On komission tehtävä tarkistaa, että jäsenmaat toimivat direktiivien täytäntöönpanon yhteydessä niiden tavoitteen ja sisällön mukaisesti. Kun mietitään aihekokonaisuuteen liittyviä intressejä sekä lainsäädännön pilkkoutuneisuutta, ei ole yllättävää, että EY-tuomioistuin on päätöksensä kautta se instanssi, joka viime

kädessä päättää EU:n työmarkkina-alan politiikasta ja oikeudellisesta tilanteesta.

Näin ollen prosessi horjuttaa osaltaan osapuolten sopimusvapauden ja valtion lainsäätäjäröolin välistä tasapainoa, ja samalla tuomiovalta saa keskeisen roolin sovellettavan oikeuden määrittelyssä. Tämä ei koske ainoastaan EU:n työmarkkinapolitiikkaa, vaan se on täysin tietoisesti rakennettu rakennelma, jotta voidaan sekä sovittelua että luovia läpi koko mutkikkaan, alati syvenevän integraatioprosessin, joka on yleisesti ottaen ollut hyväksytty Euroopalle. Kuitenkin vastakohta juuri työmarkkina-alalla on selvä suhteessa pohjoismaiseen malliin.

Euroopan unionin tuomioistuin pohjaa päätöksensä EU-sopimuksiin – muun muassa ihmisoikeuksia koskevan Lissabonin-sopimuksen johtolauseeseen – sekä lainsäädännön tulkintaan direktiivien ja asetusten kautta. On täysin legitiimiä, että se päätöksillään pyrkii vahvistamaan eurooppalaisen yhteistyön kehittämisen peruseriaatteita.

Euroopan unionin tuomioistuin ei ole kuitenkaan ainoa, jonka tuomioilla on vaikutusta Euroopan ja Pohjolan työmarkkinoihin. Norja ja Islanti ovat muiden EU:n sisämarkkinoihin osallistuvien ETA-maiden tavoin velvoitettuja noudattamaan käytännössä kaikkia EU:ssa hyväksyttäviä sääntöjä. ETA-maiden velvoitteen noudattamista valvoo EFTA-sihteeristö vastavasti kuin komissio EU:ssa. Tapauksia voidaan tuoda EFTA-tuomioistuimen käsiteltäväksi, joka siis myös osaltaan tulkitsee EU:n lainsäädäntöä ja antaa sen perusteella tuomioita. Kolmas työmarkkinaoloista tuomioita jakava tuomioistuin on Euroopan ihmisoikeustuomioistuin, jonka oikeudellinen perusta on Euroopan ih-

misoikeusjulistus, jossa mainitaan muun muassa järjestäytymisoikeus. Yksittäisillä ihmisillä on oikeus viedä asia käsittelyyn ihmisoikeustuomioistuimeen sen jälkeen kun kansalliset oikeusasteet on käyty läpi.

Kaikki kolme tuomioistuinta antavat lopullisia tuomioita ja toimivat täysin toisistaan riippumatta. Toisaalta voidaan todeta, että vaikka tuomiot ovat lopullisia, EU:lla on aina mahdollisuus myöhemmin muuttaa lainsäädäntöä ja sanoa näin ollen viimeinen sana. Mutta tällainen korjaava hienosäätö vie joka tapauksessa verrattain kauan, eikä sitä ole mitenkään helppoa toteuttaa, sillä eri suuntiin käyvät intressit pulpahtavat helposti pintaan. Meneillään oleva prosessi lähetettyjä työntekijöitä koskevan direktiivin uudistamisesta on selkeä esimerkki tästä.

Direktiivien pilkkoutunut luonne, EU-sopimusten ja ihmisoikeustekstien laveasti muotoillut periaatteet sekä se erityinen tausta asioissa, jotka johtuvat muun

muassa direktiivien täytäntöönpanoon liittyvistä epäselvyyksistä jäsenmaissa, ovat tekijöitä, joiden valossa voidaan todeta, että tilanne ei vastaa odotuksia tuomioistuimen toiminnasta järjestäytyneessä demokraattisessa poliittisessa järjestelmässä. Koska tuomioistuinten riippumattomuutta kunnioitetaan, kukaan ei nosta asiaa keskusteluun. Myöskään tämä raportti ei sisällä pohjoismaisten työministeriöiden ehdotuksia konkreettisiksi aloitteiksi asiassa. On kuitenkin sekä oikeutettua että tärkeää nostaa asia esiin – etenkin siksi, että Pohjoismaiden, jotka ovat hiukan eri tilanteissa mitä tulee työmarkkina-alan lainsäädäntöprosessiin Euroopassa, on noudatettava kolmen eri tuomioistuimen tekemiä päätöksiä, ja siksi että ne vaikuttavat joko suoraan tai epäsuorasti valtion ja työmarkkinaosapuolten väliseen herkkään tasapainoon, joka on pohjoismaisen mallin keskeisin ydinelementti.

Mitä Pohjoismaat voivat tehdä?

Pohjoismaiden hallitukset ja työmarkkinaosapuolet käyttävät jo tällä hetkellä paljon voimavaroja EU:n lainsäädäntöprosessin seuraamiseen ja siihen vaikuttamiseen. Työtä tehdään pohjoismaisessa työoikeusjaostossa (NAU), pääkaupunkien ministeriöissä ja Brysselin edustustojen kautta. Työn pääpaino näyttää kuitenkin olevan siinä, että kukin Pohjoismaa pyrkii tuomaan esiin oman maansa työmarkkinapoliittisen tilanteen erityispiirteitä, jotka se toivoo muiden maiden ymmärtävän ja huomioivan. Tämän tyyppisen vaikutusmahdollisuuksien optimoinnin oikeuttaa se, että ehdotus voi sisältää erityisiä seikkoja, jotka voivat merkitä huomattavia konkreettisia ongelmia yksittäisen maan nykytilanteelle ilman että ne ovat ehdotuksen tavoitteiden kannalta muutoin keskeisiä. Kyse on siis eräänlaisesta teknis-poliittisesta neuvonannosta, joka hyödyttää molempia osapuolia.

Tällainen oman edun vaaliminen voi olla perusteltua esimerkiksi ajatellen, miten direktiivien täytäntöönpanossa eri Pohjoismaiden kesken on tiettyjä eroja tai miten omien näkemysten esiin tuominen valikoidummin ja verkostopohjaisemmin komission ja parlamentin mutkikkaassa päätösrakenteessa ja neuvoston kanssa käytävissä neuvotteluissa voi olla maille helpompaa yksitellen. Tämän lähestymistavan rajoite on kuitenkin se, että siinä on useimmiten kyse reaktiivisesta ja tyypillisesti myös defensiivisestä toiminnasta, joka ei mahdollista laajempaa ja strategisempaa keskustelua lainsäädännöllisistä periaatteista. Ja Pohjoismaiden pääasiallinen haaste EU:n työmarkkina-alan lainsäädännössähän on nimenomaan parantaa ymmärrystä pohjoismaisen mallin pääperiaatteista ja ytimeästä, jotta Pohjoismaat eivät direktiivi toisensa jälkeen joudu yhä suurempien haasteiden eteen.

Eräs monista haastattelemistani keskustelukumppaneista totesi Pohjoismaiden roolista kansainvälisesti seuraavasti: ”On vaikeaa olla erilainen.” Ymmärryksen ja arvostuksen lisääminen pohjoismaisen mallin ydinpiirteistä edellyttää yhteisiä toimia, jotka ovat luonteeltaan yleisiä ja pitkäkestoisia. Tämä pätee sekä suhteessa EU:hun että ympäröivään maailmaan. Haasteena on tuoda esiin maiden väliset vivahde-erot työmarkkina-alalla selvästi ymmärrettävässä muodossa, mutta painottaa pääasiassa kuitenkin sitä, miten tärkeää on vaalia työmarkkinoita, joilla luotetaan työmarkkinaosapuolten solmimien sopimusten pitävyyteen ja joilla osapuolten kompromissikyky on käytännössä yhteiskunnan voimavara – niin taloudellisesti kuin yhteiskuntavakauden kannalta. Euroopan komissio on elvyttänyt EU:n tasolla käytävää sosiaalisen vuoropuhelun perinnettä. Se muodostaa luonnollisen foorumin, jolla pohjoismaiset työnantajat ja ammattiliitot voivat osaltaan vahvistaa ymmärrystä pohjoismaisesta mallista ja lisätä sen arvostusta.

Mitä tulee konkreettisempaan lainsäädäntöprosessiin EU:ssa, selkeämpi yhteispohjoismainen toiminta toisi maiden yksittäisten toimien ohien painoarvoltaan vahvemman ja aktiivisemmän ulottuvuuden. Kyse ei ole siitä, että pitäisi valita joko organisoitu yhteistoiminta tai kunkin maan yksittäiset toimet. Pohjoismaiden etuja tulee kuitenkin ajaa vahvemmin – ei pelkästään siksi, että välttyttäisiin sellaisilta säännöiltä, jotka heikentävät pohjoismaisten työmarkkinoiden toimintakykyä, vaan yhtä lailla siksi, että meille arvokkaat ja keskeiset periaatteet huomioitaisiin EU:n tulevissa poliittisissa linjauksissa.

Tarvitaan siis pohjoismaisen mallin ydinajatuksen yleistä näkyvöittämistä – eräänlaista brändäystä – ja Pohjoismaiden etujen tavoitteellisempaa ja aktiivisempaa edistämistä sekä sosiaalisen vuoropuhelun että EU:ssa laadittavan lainsäädännön kautta.

Ehdotus 12: Työministerit tekevät pohjoismaisten työnantaja- ja työntekijäjärjestöjen kanssa käytyjen keskustelujen jälkeen yhteisen periaatepäätöksen pohjoismaisen työmarkkinamallin keskeisten periaatteiden nostamisesta vahvemmin esille työssä, jonka tavoitteena on parantaa pohjoismaisen mallin ymmärrystä ja arvostusta sekä EU:n tasolla käytävässä sosiaalisessa vuoropuhelussa, komission lainvalmistelutyössä että harjoitettaessa vahvempaa yhteistä edunvalvontaa neuvotteluissa Euroopan parlamentin ja neuvoston kanssa komission annettua omat esityksensä.

Pohjoismaat maailmassa

Kansainvälinen työjärjestö ILO

Kansainvälinen työjärjestö täyttää 100 vuotta vuonna 2019. ILO:lla on ollut suuri merkitys kansainvälisesti sen normatiivisen työn kautta, jota järjestö on tehnyt sopimustyössä, asiantuntijakomiteassa ratkaistuissa kiistoissa ja etenkin kehitysmaiden kapasiteetin kehittämiseen keskittyneessä hanketyössä. Pohjoismaat ovat olleet kautta vuosien järjestön aktiivisia toimijoita – ei vähiten siksi, että ILO:n tavoite ja työmuoto, jossa työnantajapuolen ja ammattiyhdistysliikkeen osallistuminen on suoraa, sopii hyvin yksin pohjoismaisten työmarkkinoiden luonteen kanssa. Tiiviimmän yhteistyön lähtökohdat ovat hyvät, sillä Pohjoismailla ja ILO:lla on jo toimivaa yhteistyötä ILO:n ja Pohjoismaiden diplomaattisten edustustojen välillä Genevessä.

Juhlavuoden yhteydessä julkaistaan ”Future of Work” -julistus, joka sisältää kattavia analyysejä ja näkökulmia tulevaisuuden työelämään. Merkittävä osa tätä hanketta käsittelee työmarkkinoiden perinteisten järjestäytymisen muotojen edustavuutta muun muassa teknologisten muutosten, globaalin kilpailun ja elinkeinoelämän rakennemuutosten ristipaineessa, mikä on johtanut itsensä työllistäjien tai yksityistyneiden ryhmän nopeaan kasvuun. Tämä joukko jää ilman perinteisen työsuhteen tarjoamaa turvaa ja selkeyttä. Varsinkin kehitysmaissa – mutta yhtä lailla kehittyneissä maissa – tämä puolestaan merkitsee sitä, että epävirallisen ja virallisen talouden raja muuttuu yhä häilyvämmäksi. Tämä myös vaikeuttaa sellaisten säännön-

mukaisten, sopimus pohjaisten työmarkkinoiden luomista, missä sekä työnantajan että työntekijän oikeudet ja velvollisuudet on määritelty selkeästi. ILO järjestää vuonna 2017 paneelin työmarkkinaosapuolten edustavuudesta. Se on osoitus siitä perustavanlaatuisesta merkityksestä, joka järjestäytyneillä työmarkkinoilla on.

ILO suhtautuu myönteisesti siihen, että Pohjoismaat osallistuvat aktiivisesti keskusteluun tästä haasteesta. Kun ajatellaan, miten toimiva työmarkkinamalli meillä Pohjoismaissa on myös kansainvälisesti vertailtuna, Pohjoismaiden odotetaan esittävän ”Future of Work” -prosessin aikana erilaisia ideoita.

Sama pätee myös tilastoalalla, missä tiiviimpi yhteistyö eri pohjoismaisten toimijoiden välillä on tervetullutta.

Keskusteluissa pohjoismaisen mallin houkuttelevuudesta ja mahdollisesta levittämisestä muualle maailmaan nimenomaan ILO on luonnollinen foorumi esitellä sopimusvapautta mallin ydinajatuksena ja sen pohjoismaisia eri sovelluksia sekä laajempia yhteiskuntapoliittisia, historiallisia ja kulttuurisia edellytyksiä mallin olemassaololle ja toimivuudelle. Mielenkiintoista Pohjoismaiden osallistumisen kannalta on se, miten pohjoismaisia kokemuksia voidaan siirtää valikoidusti ja mukautetusti niihin maihin, joissa pohjoismaisen malli nähdään inspiraation lähteenä. Vaikka aiheesta keskustelu voi olla vaikeaa, sitä on kuitenkin hyödyllistä käydä, jotta opimme ymmärtämään itseämme paremmin ja jotta mallimme seisoo kestäväällä pohjalla globalisoituneessa maailmassa, jossa on vaikea olla erilainen.

- Ehdotus 13:** Työelämäalan ministerineuvosto tehostaa yhteistyötä ILO:n kanssa ”Future of Work” -hankkeen kautta, työmarkkina-aiheisen tilastotiedon tuottamiseksi kansainvälisesti sekä käy yleistä keskustelua siitä, miten laajalle pohjoismaisen mallin perusperiaatteet ovat levinneet ja miten ne ymmärretään. Työ tehdään mahdollisimman tiiviissä yhteistyössä sekä työnantaja- että työntekijäpuolen pohjoismaisten järjestöjen kanssa.

OECD

OECD:llä on merkittävä rooli ajankohtaisessa kansainvälisessä keskustelussa teollisuusmaiden talouspolitiikan periaatteista ja luonteesta. OECD on sekä asiantunteva institutionaalinen ajatushautomo että toimija, joka maa-arvioidensa yhteydessä esittää kritiikkiä ja suosituksia jäsenmaiden harjoittamaan talouspolitiikkaan liittyen. Tässä työssä tunnustetaan selkeästi amerikkalais-anglosaksisen taloudellisen yhteiskuntamallin ja työmarkkinoiden neuvottelumalliin pohjautuvien pohjoismaisten hyvinvointiyhteiskuntien välinen ero. Hyvinvointiyhteiskunnan työmarkkinoiden neuvottelumalli muodostaa vaihtoehdon kansainväliselle periaatteelliselle talouskeskustelulle. On myös tunnustettu tosi-seikka, että Pohjoismaiden talouskehitys on ollut omiaan lisäämään kiinnostusta pohjoismaista mallia kohtaan.

Tämän myötä OECD on luonnollisesti Pohjoismaiden keskeinen yhteistyökumppani niiden pyrkiessä edistämään kansainvälistä ymmärrystä siitä, miten pohjoismaiset yhteiskuntamme ja etenkin työmarkkinat toimivat. Lisäksi OECD tekee analyttistä ja idearikasta työtä eri aloilla, jolla on suora vaikutus pohjoismaisten työmarkkinoiden eri haasteisiin: työmarkkinoiden kehityksen ja demografisen kehityksen eli väestön ikääntymisen väliseen yhteyteen; työelämän psyykkisten ongelmien

lisääntymiseen; työelämän sirpaloitumiseen (itsensä työllistäjien muodostama haaste), jonka järjestelmällisen kartoituksen OECD on aloittanut; parempien tilastojen hankintaan, jonka osalta OECD tekee mielellään tiiviimpää yhteistyötä Pohjoismaiden kanssa; koulutusalaan, jolla priorisoidaan aikuiskoulutusten uudistamista; sekä aloitteeseen ”Better Life Initiative”, jossa BKT:n käsitettä laajennetaan ottamalla siihen mukaan sellaisia tekijöitä kuten viihtyvyys ja sosiaalinen turvallisuus, jolloin saadaan laadukkaampi lopputulos kuin perinteisessä BKT:hen perustuvassa elämänlaadun arvioinnissa.

Kaikki tämä puhuu sen puolesta, että Pohjoismaiden tulee yhteistyössä OECD:n kanssa panostaa suoraan ja aktiiviseen toimintaan mainituissa kysymyksissä. Näin saadaan paremmin suoria laadullisia ideoita yhteisen politiikan kehittämiseksi Pohjoismaissa samalla kun pohjoismaiseen malliin pohjautuvia ideoita ja ajatuksia voidaan nostaa esiin OECD:n kansainvälisessä politiikan kehittämistyössä. Pohjoismaiden ja OECD:n harjoittamaa yhteistyötä sekä yleisesti että mainituilla teema-aloilla seurataan työelämäalan ministerineuvoston (MR-A) teemakeskusteluissa. Ne perustuvat OECD:n sihteeristön Pohjoismaiden edustustojen ja ministeriöiden väliseen yhteistyöhön, jonka valmistelusta ja koordinoinnista vastaa sihteeristö.

Ehdotus 14:

Työelämäalan ministerineuvosto päättää priorisoida Pohjoismaiden ja OECD:n välistä yhteistyötä sekä keskusteluissa talouspolitiikan perusperiaatteista että muissa raportissa kuvailluissa työmarkkinapoliittisesti keskeisissä kysymyksissä. Työelämän haasteet koskevat monia eri aloja, minkä vuoksi työelämäalan ministerineuvoston teemakeskusteluiden valmistelusta vastaa sihteeristö.

norden

Pohjoismaiden ministerineuvosto

Ved Stranden 18

DK-1061 København K

www.norden.org

Työelämä Pohjolassa – Haasteita ja ehdotuksia

Vaikka työmarkkina-alan rakenteissa ja politiikassa on eroja Pohjoismaiden välillä, yhteiset työmuodot, normit ja arvot määrittävät kuitenkin työelämän luonnetta ja työmarkkinapolitiikkaa Pohjoismaissa. Tähän lähtökohtaan perustuen voidaan hyvin puhua pohjoismaisesta mallista, joka keskeisiltä osin eroaa monen muun maan työmarkkinoilla vallitsevista olosuhteista – niin Euroopassa kuin muualla maailmassa.

Haasteet ja mahdollisuudet tunnistaa uusia ideoita, joiden avulla työelämäalan yhteistyötä Pohjolassa voidaan vahvistaa, voidaan jakaa neljään eri kategoriaan:

- Yhteispohjoismaiset asiasisällöt
- Pohjoismaisen yhteistyön institutionaaliset kysymykset
- Pohjoismaiset työmarkkinat
- EU ja Pohjoismaat maailmassa.