

TARTU ÜLIKOOL
Euroopa Kolledž

Dissertatsioon *Master in European Studies* kutsemagistri kraadi taotlemiseks

Mari Väli

**SOTSIAALDIALOG EUROOPA TÖÖHÕIVESTRATEEGIA RAKENDAMISEL
KESK- JA IDA-EUROOPA RIIKIDE NÄITEL**

Juhendaja: Raul Eamets (PhD)

Tartu 2004

Sisukord

Sissejuhatus	3
1. SOTSIAALDIALOG JA EUROOPA TÖÖHÕIVESTRATEEGIA EUROOPA SOTSIAALMUDELI TAUSTAL	
1.1. Euroopa sotsiaalmudeli olemus, sotsiaaldialog ja selle osapooled ning vormid	7
1.1.1. Euroopa sotsiaalmudel ja sotsiaalse dialoogi olemus	7
1.1.2. Sotsiaalse dialoogi osapooled	9
1.1.3. Kahe- ja kolmepoolsete konsultatsioonide vormid Euroopa Liidu riikides	14
1.2. Euroopa tööhõivestrategie olemus, selle põhiprintsiibid ning peamised komponendid	17
1.2.1. Euroopa tööhõivestrategie kujunemine, ideoloogia ja 2003. aastal toimunud reformi peamised tulemused	17
1.2.2. Euroopa tööhõivestrategie peamised komponendid	24
1.2.3. Euroopa tööhõivestrategie rakendamise meetod	27
1.2.4. Sotsiaalpartnereid ja sotsiaaldialoogi käsitlevad punktid uues tööhõivestrategias	28
2. SOTSIAALDIALOGI PÕHIMÕTETE KASUTAMINE EUROOPA TÖÖHÕIVESTRATEEGIA RAKENDAMISEL EESTIS, POOLAS JA SLOVEENIAS	
2.1. Tööhõivestrategie kasutuselevõtmine uutes liikmesriikides ning peamised võrreldavate riikide tööturgudel toimunud muutused	38
2.2. Eesti, Poola ja Sloveenia sotsiaaldialoogi põhijooned	42
2.2.1. Sotsiaaldialoogi areng	42
2.2.2. Sotsiaaldialoogi osapooled	43
2.2.3. Kollektiivläbirääkimiste praktika	45
2.3. Eesti, Poola ja Sloveenia kogemused sotsiaaldialoogi põhimõtete rakendamisel tööhõive tegevuskavade koostamise ja elluviimise raames	46
2.3.1. Inimeste tööga hõivatuse suurendamine	49
2.3.2. Ettevõtluse arendamine	52
2.3.3. Ettevõtete ja nende töötajate kohandumise toetamine	55
2.3.4. Naistele ja meestele võrdsete võimaluste loomise toetamine	58
2.4. Euroopa tööhõivestrategie rakendamist hõlbustava sotsiaaldialoogi peamised tunnused võrreldavate riikide näitel	60
Kokkuvõte	65
Kasutatud allikad	69
Lisa 1 Nõukogu otsus, 22. juuli 2003, liikmesriikidele tööhõivesuuniste kinnitamise kohta	73
Summary	84

Sissejuhatus

2004. aastal on aset leidnud Euroopa Liidu ajaloo suurim laienemine 10 riigi võrra, kellest kaheksa Kesk- ja Ida-Euroopa riiki on viimase viieteistkümne aasta jooksul teinud läbi suured muutused nii majanduslikus kui ühiskondlikus plaanis, valmistudes samaaegselt liitumiseks Euroopa Liiduga. Liituvatel riikidel on tulnud lisaks Euroopa Liidu õiguse ülevõtmisele valmistuda ka mitmesuguste poliitikate kujundamises ja rakendamises osalemiseks, millest sotsiaalsfääris on olulisimaks Euroopa tööhõivestrategie.

Alates 1997. aastast kasutusel oleva Euroopa tööhõivestrategie rakendamisel on oluline roll niinimetatud Euroopa sotsiaalmudelil (*European Social Model*), mis ühelt poolt keskendub erinevate huvigruppide (nt vähemuste, regioonide, tööandjate, töötajate jne esindajad) kaasamisele poliitika kujundamisse ja rakendamisse ning teiselt poolt rõhutab erinevate üksteisega seotud poliitika valdkondade (peamiselt majandus-, tööhõive-, sotsiaalpoliitika) koordineeritud planeerimist ja elluviimist. Seejuures on mudeli ülesandeks kindlustada heaolu kasv võimalikult paljudele eurooplastele.

Niisiis osalevad tulenevalt Euroopa sotsiaalmudelist ning tööhõivestrategie ideoloogiast lisaks riiklikule administratsioonile strateegia rakendamises ka erinevad liikmesriikide huvigrupid, kellest tööhõivepoliitikas omavad olulisimat rolli töötajate ning tööandjate esindusorganisatsioonid ehk sotsiaalpartnerid. Kahe- ja/või kolmepoolne (kolmandaks osapoolteks valitsuse esindajad) sotsiaaldialoog läheb Euroopa tööhõivestrategie kontekstis kaugemale traditsioonilisest kollektiivläbirääkimiste mõõtmest ning selle ülesandeks on lisaks traditsiooniliste sotsiaaltagatiste, palga- ja töötingimuste osas kokkuleppele jõudmisele leida parimad võimalused töötajate ja töökohtade kohanemiseks kiiresti muutuvates majandus- ja sotsiaalsetes tingimustes.

Uutel liikmesriikidel tuleb alates 2004. aastast hakata Euroopa tööhõivestrategie täies ulatuses rakendama, kaasates sellesse sotsiaalpartnerite organisatsioone, kes aga ise samaaegselt teevad läbi tänapäevasteks töötajate ja tööandjate organisatsioonideks kujunemise või muutumise protsessi. Näiteks on ametiühinguorganisatsioonidel mitmetes

riikides (sh Eestis) probleeme endisaegse maine ümberkujundamisega ning tööandjate liidud ei ole oma eesmärgi ja ülesandeid konkreetselt määratlenud. Samuti ei ole kõikides liituvates riikides välja kujunenud kahe- ja/või kolmepoolse sotsiaalse dialoogi pidamise traditsiooni ning ka Euroopa tööhõivestrateegiat on seni rakendatud vaid osaliselt – enamusel Kesk- ja Ida-Euroopa riikidel on olemas tööhõive tegevuskavade koostamise ja rakendamise kogemus, kuid siiani on puudunud Euroopa Komisjoni poolne tagasiside nii sisu kui vormi osas.

Magistritöö eesmärk on välja tuua peamised tingimused, millele (kandidaat)riigi sotsiaaldialoog peab vastama, et tulemuslikult rakendada Euroopa tööhõivestrateegiat.

Eesmärgi täitmiseks püstitatakse järgmised uurimisülesanded:

1. selgitada Euroopa sotsiaalmudeli olemust;
2. tuua välja sotsiaaldialoogi olemus ja ülesanded Euroopa riikides ning anda ülevaade sotsiaalpartnerite (tööandjate ja ametiühingute) põhifunktsioonidest;
3. selgitada Euroopa tööhõivepoliitika koordineerimismudeli – Euroopa tööhõivestrateegia – põhimõtteid ja peamisi osi;
4. analüüsida 2003. aastal toimunud Euroopa tööhõivestrateegia reformi peamisi tulemusi;
5. analüüsida sotsiaaldialoogi rakendamist valitud Kesk- ja Ida-Euroopa riikides Euroopa tööhõivestrateegia protsessis;
6. eelneva analüüsi põhjal tuua välja Euroopa tööhõivestrateegia rakendamise jaoks olulised sotsiaaldialoogi põhijooned.

Võrreldavateks Kesk- ja Ida-Euroopa riikideks on Eesti, Poola ja Sloveenia. Valiku tegemise aluseks on nende suurus (nii geograafiline kui töjõud), sotsiaalpartnerluse üldine areng (partnerorganisatsioonide struktuur ja liikmeskond ning kollektiivlääbirääkimiste senine praktika) ning Euroopa tööhõivestrateegia senise rakendamise ulatus (tööhõive tegevuskavade liitumiseelne väljatöötamine või selle põhimõtetega arvestamine riiklike strateegiadokumentide koostamisel). Nimetatud riikide praktika ja kogemuste põhjal

eeltoodud aspektides peaks olema võimalik määratleda sotsiaaldialoogi omadused, mis on vajalikud Euroopa tööhõivestrategie rakendamiseks.

Töö esimene peatükk annab teoreetilise ülevaate sotsiaalpartnerite organisatsioonide rollidest Euroopa sotsiaalmudeli taustal, tuues välja nii ametiühingute, tööandjate kui nende omavahelise ja riigi osalusel toimuvate konsultatsioonide ja läbirääkimiste põhijooned. Samuti käsitletakse esimeses peatükis Euroopa tööhõivestrategie aluspõhimõtteid, tuues välja selle ideoloogia, kujunemisloo ja eelmisel aastal toimunud reformi peamised tulemused, strateegia põhikomponendid ning selle sotsiaalpartnerite osalust eeldavad punktid.

Teises peatükis antakse kõigepealt ülevaade Euroopa Komisjoni kavadest tööhõivestrategie kasutusele võtmise osas uutes liikmesriikides ning seejärel analüüsitavate riikide tööturgudel toimunud peamistest arengutest viimastel aastatel. Järgnevalt tuuakse välja Eesti, Poola ja Sloveenia sotsiaaldialoogi põhijooned ning senised Euroopa tööhõivestrategie rakendamise kogemused ning seejärel analüüsitakse võrreldavate riikide sotsiaalpartnerite osalemist strateegia rakendamises nelja põhisamba (Inimeste tööga hõivatuse suurendamine, Ettevõtluse arendamine, Ettevõtete ja nende töötajate kohandumise toetamine, Naistele ja meestele võrdsete võimaluste loomise toetamine) lõikes. Peatüki lõpus tuuakse läbiviidud võrdluse alusel välja peamised Euroopa tööhõivestrategie tulemusliku rakendamise tingimused, millele (kandidaat)riigi sotsiaaldialoog peab vastama.

Tööhõivestrategie rakendamisel sotsiaaldialoogi põhimõtete kasutamise võrdlemise aluseks on rahvusvahelise võrdlusuuringu *SALISA research project "The Unification of Europe: The role of social dialogue in the enlargement process of the European Employment Strategy"* tulemused. Lisaks kasutatakse riikide tööturuolukorra iseloomustamiseks Eurostat'i ja selle puudumisel ka võrreldavate riikide enda statistikat.

Kuna Euroopa tööhõivestrategie rakendamine ei ole liituvatele riikidele siiani olnud kohustuslik, on võrdluse läbiviimise aluseks olevad Kesk- ja Ida-Euroopa riikide

tegevuskavad mahu ja vormi poolest küllaltki erinevad. Seetõttu ei anna need täiesti võrreldavat ülevaadet sotsiaalsete partnerite osalemisest senises tööhõivestrateegia rakendamises ning teatud määral kannatab võrdlusmaterjali ebaühtluse tõttu ka analüüsi ülesehitus. Samuti puudub senitehtule Euroopa Komisjoni tagasiside. Siiski pakub analüüsiv materjal piisavalt ainet, toomaks Eesti, Poola ja Sloveenia näitel välja Euroopa tööhõivestrateegia rakendamiseks olulised sotsiaaldialoogi vormid.

1. SOTSIAALDIALOG JA EUROOPA TÖÖHÕIVESTRATEEGIA EUROOPA SOTSIAALMUDELI TAUSTAL

1.1. Euroopa sotsiaalmudeli olemus, sotsiaaldialog ja selle osapooled ning vormid

1.1.1. Euroopa sotsiaalmudel ja sotsiaalse dialoogi olemus

Käesoleva töö uurimisprobleemi laiem kontekst on nn "Euroopa sotsiaalne mudel" (*European Social Model*), mis sai alguse peale II maailmasõda, kui ruineeritud Lääne-Euroopa ühiskonnad vajasisid majanduskasvu ja sotsiaalse rahu saavutamiseks teatud sotsiaalset kokkulepet. Selle tuumikidee oli meessoost leivateenijaile täishõive tagamine ning sotsiaalse tõrjutuse riskis gruppidele tugeva sotsiaalkaitse pakkumine ehk teisisõnu sai sellest Euroopa "tööühiskonna mudel" (Kohli, Novak 2001).

Aja jooksul on mudel arenenud ning sellele on lisandunud uusi aspekte ja põhimõtteid nagu näiteks indiviidide heaolu mõjutavate, üksteisega seotud poliitika valdkondade (peamiselt majandus-, tööhõive-, sotsiaalpoliitika) koordineeritud planeerimine ja elluviimine ning erinevate huvigruppide (nt vähemuste, regioonide, tööandjate, töötajate jne esindajad) kaasamine poliitika kujundamisse ja rakendamisse. Seejuures on mudeli ülesandeks kindlustada heaolu kasv võimalikult paljudele eurooplastele.

Nagu juba öeldud, on mudeli läbiv prioriteet tööhõive ja selle tagamine maksimaalsele hulgale inimestele ning aja jooksul on traditsiooniliste parimas tööeas meessoost ühiskonnaliikmete kõrval tähtsustunud töötamisvõimaluste loomine ka naistele, noortele, vanemaealistele, puuetega inimestele. Erinevate poliitikate väljatöötamisel tuleb Euroopa sotsiaalmudeli kontekstis alati silmas pidada ka mõju tööhõivele, eesmärgiga hoida ära negatiivseid efekte. Samas võib mudeli lahutamatuks osaks pidada ka sotsiaalse dumpingu ärahoidmist ehk majanduslike konkurentsieeliste saavutamist sotsiaalpoliitika arvel.

Euroopa Liidu tasandil väljendub Euroopa sotsiaalmudel mitmete poliitika koordineerimise mehhanismide kujul, mille oluliseks osaks on asjakohaste partneritega konsulteerimine

ning nende seisukohtade arvestamine ja seda nii Euroopa Liidu institutsioonide kui liikmesriikide tasemel.

Analüüsides Euroopa Liidu tööturget ja tööturupoliitikat tuleb arvestada ka seda, et üldiselt peetakse neid suhteliselt institutsionaliseerituks ja jäigaks ning küllaltki levinud on arusaam, et mitmete Euroopa Liidu liikmesriikide tööturuinstitutsioonid (tööjõuga seotud maksud, tööseadusandlus, ametiühingud, töötuid puudutav osa sotsiaalkindlustussüsteemist) on aegunud ja tõstavad tööpuudust ning põhjustavad madalat majanduskasvu, mis võib tekitada kahtlusi ka suure osa nimetatud teemadega tegeleva Euroopa tööhõivestrateegia eesmärkide saavutatavuses. Samas ei ole nimetatud institutsioonide negatiivne mõju siiski ühest kinnitust leidnud (Nickell, Layard 2002:3030) ning seega ei ole antud töö eesmärgiks analüüsida erinevate tööturuinstitutsioonide mõju tööhõivestrateegia eesmärkide saavutamisele, vaid konkreetsete riikide sotsiaalsete partnerite funktsioone tööhõivestrateegia rakendamisel.

Eelnevast tulenevalt võib väita, et sotsiaalsetel partneritel on nii Euroopa sotsiaalmudelil kui tööhõivestrateegias kaalukas roll. Just ettevõtted tööandjatena ning ametiühingud töötajate esindajatena saavad ja peavad kirjeldatud "tööühiskonnas" erinevate poliitikate väljatöötamises ja ellurakendamises osalema. Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni (ILO) definitsiooni kohaselt on sotsiaaldialoog igat tüüpi läbirääkimine, konsulteerimine ja info jagamine valitsuse ja sotsiaalpartnerite või ainult sotsiaalpartnerite vahel majandus- ja sotsiaalpoliitikatega seonduvate ühishuvide teemal. Sotsiaaldialoogi toimumise eeldusteks on demokraatia, turumajandus, õiguslik raamistik, toimivad institutsioonid, vabade, sõltumatute ja esinduslike tööandjate ja töötajate organisatsioonide olemasolu ning osapoolte tehniline kompetents (Rychly, Pritzer 2003:2-3).

Sotsiaaldialoogi on erineva poliitilise taustaga Euroopa Liidu liikmesriikides viimastel aastakümnetel peetud mitmesugustes vormides; Euroopa Liidu tasandil võib sotsiaalpartnerluse alguseks pidada 1985. aasta Val Duchesse'i kohtumist, kus Euroopa Komisjoni toleaege presidendi Jacques Delors'i initsiatiivil kutsuti peamised Euroopa sotsiaalpartnerite organisatsioonid ühise Euroopa ehitamise panustama

(europa.eu.int/scadplus/leg/en/cha/c10706.htm, 19/03/2004). Seejuures tuleb eristada sotsiaalpartnerite osalust Euroopa Liidu tasandil, kus vastavad keskorganisatsioonid on konkreetsete ülesannetega olulisteks partneriteks Euroopa Komisjonile, ja liikmesriikide tasandit (vt lähemalt p 1.1.2).

1997. aastast rakendatav Euroopa tööhõivestrateegia muudab partnerite kaasamise liikmesriikide jaoks kohustuslikuks, kuigi jätab riigi otsustada, millisel määral see toimub.

Seega tuleb nii tänastel kui uutel Euroopa Liidu liikmesriikidel oma tööhõivepoliitika väljatöötamisel arvestada nii suhteliselt abstraktse sotsiaalmudeli põhimõtetega, sealhulgas küllaltki ulatuslike töötururegulatsioonide tavaga, kui ka konkreetsete poliitika koordineerimise mehhanismide poolt ette kirjutatud nõuete või soovitustega sotsiaalpartnerite kaasamise osas.

1.1.2. Sotsiaalse dialoogi osapooled

Tavapärased mõistetakse sotsiaalse dialoogi osapooltena ehk sotsiaalpartneritena ametiühinguid ning tööandjaid ja nende liite. Teatud tüüpi konsultatsioonides ja kokkulepetes osalevad ka riikide valitsused (vt p. 1.1.3).

Ametiühingud kuuluvad demokraatliku ühiskonnakorralduse juurde ning alates 19. sajandist on valitsustel tulnud tööturuga reguleerivate poliitikate väljatöötamisel nende olemasoluga otseselt või kaudsemalt arvestada. Tänu oma mõjule palkade kujundamisele on ametiühingutel olnud ulatuslik mõju makromajanduslikele arengutele ning nad on raskendanud valitsustel oma eesmärkide saavutamist, samas aga ka vahendanud või kergendanud makromajanduslike muutuste toimumist (Boeri, Brugiavini, Calmfors 2001:3).

Tavapärased analüüsivad ametiühingute rolli ja mõju tööturu olukorrale majandusteadlaste poolt ning põhiküsimusteks on nende mõju palga- ja hõive tasemetele. Traditsiooniliselt on ametiühingute roll olnud töötajate esindamine palgaläbirääkimistel ning tööandjaile ja töövõtjaile turul võrdse positsiooni tagamine. Seejuures võivad

palgaläbirääkimised toimuda nii sõltumatult kui koos tingimusega säilitada teatud hulga ametiühinguliikmetele töökoht (Farber 1999).

Veel võivad läbirääkimised hõlmata erinevaid töötingimustega seotud aspekte, näiteks tööaeg, puhkustega seonduvad küsimused, õigus täiendkoolitusele jmt. Mitmetes riikides (nt Holland, Taani) on ametiühingutel täiendavad ülesanded seoses pensioni- või töötukassade administreerimisega.

Samas opereerivad ametiühingud alati riigi ette antud seadusandlikus raamistikus – seega otsustab riiklik poliitika (sh valitsevad parteid), millistes küsimustes anda sotsiaalpartneritele suurem vabadus läbirääkimisteks ja erinevate küsimuste kollektiivlepingutes fikseerimiseks või kas reguleerida pigem rohkem seaduse tasandil ja piirata seeläbi partnerite läbirääkimisruumi. Ajalooliselt on ametiühingutel olnud tihedad sidemed poliitilisel skaalal vasakpoolsete või vasaktsentristlike erakondadega (vt Streeck & Hassel 2003) ning teatud riikide puhul (nt Rootsi) võib ka täna näha seost tugevate ametiühingute ja pikaajalise sotsiaaldemokraatliku valitsemise vahel.

Ametiühinguliikmete arvu on läbi aegade peetud nende tugevuse näitajaks, olgugi et konkreetsed numbrid sõltuvad alati kõnealuse riigi tööturu eripärast ja seetõttu on ka riikidevahelised erinevused alati suured (Boeri *et al* 2001:14). Seejuures on märkimisväärne, et ka üha tihedamate majandussuhete tingimustes ei näita erinevused ametiühingutesse kuulumises ega ka nende siseriiklikus mõjujõus vähenemise märke (Visser 2003).

Enamuses arenenud riikides toimunud ametiühingutesse kuulumise langus 1980. ja 1990. aastatel on seotud samal ajal toimunud tööpuuduse kasvuga ning struktuursete muutustega tööturul ja hõives osalemises, mis on toonud tööturule traditsiooniliselt väiksema ametiühingutesse kuulumise tõenäosusega rühmi – teenindustöötajad, väikeettevõtete töötajad, osaajaga ja tähtajaliste töölepingutega töötajad. Langus on toimunud just traditsioonilistes ametiühingu-sektorites nagu tootmine ja avalik sektor ning seda ei tasakaalusta uutes sektorites toimuv kasv (Boeri *et al* 2001:4-5).

Kasvanud teenindussektori osakaal hõives, mis reeglina tähendab väiksemaid ettevõtteid, on samuti vähendanud ametiühingutesse kuulumist, kuna väikestes ettevõtetes on ametiühingu „ülalpidamine“ suhteliselt kulukam. Samuti on ametiühingute tegevuskulud kasvanud tänu esile kerkivatele üha keerulisematele töö vormidele (nt töö erinevate lepingute alusel, osajaga töö, paindliku graafiku alusel tehtav töö), mis nõuavad sagedasemat ja rohkem süvitsi minevat töötajate nõustamist. Arvestades vähenevat liikmeskonda ja liikmemakse, paneb see ametiühingud raskesse olukorda, mille leevendusena on näiteks Suurbritannias ja Hollandis moodustatud sektori-põhiste ühingute asemel piirkondlikke. Sel juhul võivad omakorda tekkida probleemid liikmeskonna heterogeensusega ning kollektiivlābirāākimised toimuvadki detsentraliseeritult, kus erinevate gruppide lõikes peetakse erinevaid lābirāākimisi. Mastaabiefekt võimaldab aga kasutada täiskohaga töötavaid professionaalseid lābirāākijaid ja teatud juhtudel ka ristsubsideerimist (Boeri *et al* 2001:43-45).

Kui ettevõttes moodustatud ametiühing on reeglina huvitatud ainult enda liikmete esindamisest ja neile paremate töötingimuste võimaldamisest, siis näiteks tööstusharu või sektori ametiühingute liit võib taotleda riiklikust kõrgema miinimumpalga kehtestamist antud sektoris, palkade indekseerimist kõikide sektori töötajate jaoks vmt. Üleriiklikel ametiühingute keskliitudel on sageli lisaks tavapärastele palga- ja töötingimusi puudutavatele nõudmistele nn “sotsiaalsed soovid“ ehk peetakse vajalikuks osaleda poliitikate väljatöötamises laiemalt. Võtmeküsimus on siin ehk just see, kuivõrd taolised sammud edendavad töötajate huve (Eesti näitel ametiühingute nõudmine suurendada töötaja abiraha või toimetulekutoetust).

Võib öelda, et Euroopa Liidu liikmesriikides on ametiühingud aja jooksul võtnud endale nõ “sotsiaalsemaid ülesandeid“ traditsiooniliste kõrvale ja seetõttu on ametiühingute tegevusvaldkond Euroopas palju laiem kui näiteks Põhja-Ameerikas, tuues kaasa nii positiivseid (nt läbi tööandjaga individuaalsete lābirāākimiste asemel peetavate kollektiivlābirāākimiste tekkiva mastaabisāāstu, mitmesuguste teenuste pakkumise või ettevõtjate omavoli tasakaalustamise) kui negatiivseid (nt blokeerides restruktureerimisi) mõjusid. Boeri hinnangul on ametiühingutel Euroopa majanduselus keskne roll ja

enneaegne oleks neid ainult langeva liikmelisuse argumendiga maha kanda (Boeri *et al* 2001:85) ning see väljendub ka Euroopa sotsiaalmudelil – nende teemade ring, millesse on kaasatud ametiühingute esindajad, pigem kasvab kui kahaneb.

Euroopa Ametiühingute Keskliit (*European Trade Union Confederation* – ETUC) on olulisim töötajate huvide esindaja Euroopa Liidu tasemel, koondades umbes 60 miljonit töötajat 33 riigist (lisaks liikmesriikidele ka uutest Kesk- ja Ida-Euroopa riikidest). ETUC näeb ühisturu eesmärki töökohti loova majanduskasvu juurde tagasipöördumises ning seeläbi Euroopa töötajatele täishõive ja majandusliku heaolu võimaldamises. Siseturu sotsiaalse dimensiooni saavutamiseks tuleb ETUC-i hinnangul arendada sotsiaaldialoogi liidus nii läbi konsultatsioonide kogu sotsiaalpartnereid puudutava seadusandluse vastuvõtmisel kui ühisseisukohtade, raamlepingute ja üle-Euroopaliste kollektiivlepingute kaudu. 4 peamist sotsiaaldialoogi valdkonda ETUC-i jaoks on:

- koostöös Euroopa tööandjate esindusorganisatsioonidega Euroopa sotsiaalpoliitika prioriteetide väljatöötamine,
- konsulteerimine ja läbirääkimised sektori ja harutasemel,
- rahvusvaheliste ettevõtete restruktureerimiste ja liitumiste puhul töötajate informeerimine ja konsulteerimine ning
- piiriüleste piirkondade riiklike sotsiaalpartnerite vahelise dialoogi edendamine.

Euroopa Ühenduse poolset regulatsiooni ootavad ametiühingud töötajate vaba liikumisega seotud küsimustes, majandusliku demokraatia, sealhulgas ametiühinguvabaduse osas ning sotsiaalse ühtekuuluvuse osas, eriti mis puudutab raamdirektiive tööaja ja puhkuste kohta, võrdõiguslikkuse, vanemapuhkuse, töölevõtmise ja vallandamise kohta ning minimaalse toimetuleku tagamist kõigile kodanikele töötuse ja vanaduse puhul (Blanpain 2002:91-105).

Võrreldes ametiühingutega on tööandjate ülesanded sotsiaalpartnerina mõnevõrra raskemini määratletavad. Kui ettevõtte tasandil on ettevõtte kui tööandja roll kollektiivläbirääkimistel selge – sõlmida ettevõtte vajadusi selle juhtkonna seisukohast parimal viisil peegeldav kokkulepe ning vältida töötülisid, siis liikudes tööstusharu või

sektori tasandile, muutuvad tööandjate ülesanded keerulisemaks. Eriti alles kujunevate töösuhetega riikides on ettevõtteid koondavatel organisatsioonidel sageli raskusi ettevõtlusorganisatsiooni ja tööandja rolle eristamisega, mistõttu peetakse läbirääkimisi ametiühingutega tülilikaks lisakohustuseks ja ei panustata sellesse piisavalt.

Just Kesk- ja Ida-Euroopa riikides on tööandjate organisatsioonid olnud suhteliselt nõrgad ja seda peamiselt vastavate traditsioonide puudumise tõttu plaanimajanduse tingimustes ning seda on peetud isegi nõrgimaks lüliks töösuhete kujunemisel neis riikides (Industrial Relations in Europe 2002:95).

Tervet tööstusharu või sektorit katva kollektiivlepingu sõlmimiseks on ametiühingud reeglina rohkem motiveeritud, tööandjate poolelt eelistatakse sageli läbirääkimisi ja kokkuleppeid ettevõtte tasemel. Põhjustena võib siin tuua nii suuremate riikide regionaalseid erinevusi sektorisiselt kui ka selliste lepete laienemist kogu sektori ettevõtetele, mis kõik ei pruugi olla suutelised kokkulepitust kinni pidama.

Samas ei ole sotsiaaldialoog ja sotsiaalpartnerlus tööandjate jaoks kunagi olnud eesmärgid iseeneses, vaid vahendid eesmärgi – konkurentsivõimelisema Euroopa kujundamine – saavutamiseks (Compston, Greenwood 2001:45) ning näiteks ka töökohtade loomine ei ole tööandjate jaoks omaette eesmärk, vaid ettevõtte arenguga reeglina kaasnev nähtus.

Analoogselt töötajate esindajatega on ka tööandjatel Euroopa Liidu tasandil oluline roll, mida realiseeritakse suures osas läbi suurima tööandjate huvide eest seisva organisatsiooni Euroopa Tööstuse- ja Tööandjate Keskliitude Ühenduse (UNICE – *Union of Industries' and Employers' Confederations of Europe*). Eeskätt seisneb see ühenduse asutamislepingu artiklitest 138 ja 139 tulenevas õiguses olla konsulteeritud mistahes sotsiaalpoliitiliste meetmete kasutuselevõtmisel juba varases staadiumis, aga ka kahepoolsete läbirääkimiste pidamises ja kokkulepete sõlmimises töötajate Euroopa Liidu tasandi esindajatega (art 138-139). Seejuures lähtub UNICE oma tegevuses eesmärgist leida tasakaal ühelt poolt töötajate ootuste ning soovi olla kaasatud otsuste tegemisse ning teiselt poolt konkurentsijõudude ja majanduslike piirangute ja ettevõtete juhtkondade poolse juhtimisvajaduse vahel. Samuti seistakse igati subsidiaarsuspõhimõtte eest ehk liigse tsentraliseerimise ja ühendusele

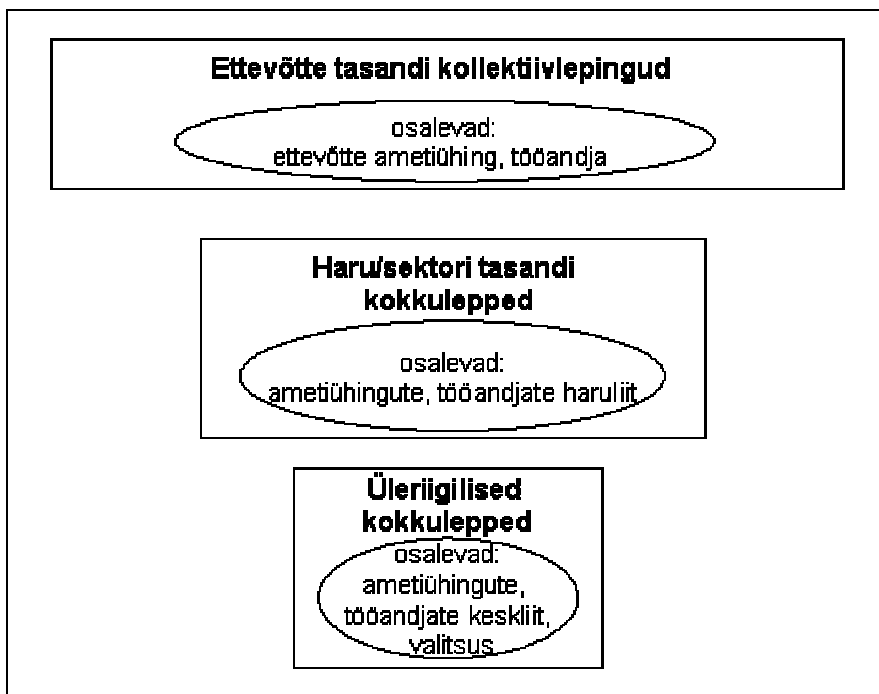
suurema pädevuse andmise vastu töösuhete vallas, rõhutades vajadust kaaluda selle mõju ja vajalikkust ühisturu eesmärkide saavutamisele. Nii oli UNICE vastu ka tööhõive jaotise lisamisele asutamislepingusse (Blanpain 2002:81-87). Seega näevad tööandjad sotsiaaldialoogis lobimeetodit oma majanduslike huvide kahjustamise ärahoidmiseks ning UNICE-lt oodatakse sotsiaalpoliitika kujundamisprotsessis nn “piduriks” olemist, mis pidevalt kontrolliks kavandatavate otsuste mõju ettevõtlusele (vt täpsemalt Päärendson 2003).

UNICE toetab EÜ võetavaid meetmeid, mis ühelt poolt hõlbustavad ühisturu toimimist (mobiilsust, keeleõpet, diplomite tunnustamist, rahvusvahelist töövahendust toetavad meetmed) ja teiselt poolt tõkestavaid ebatervet konkurentsi (töötervishoiu ja tööohutuse, võrdõiguslikkuse, noorte kohtlemisega seotud küsimused), kuid ei poolda ühendusepoolset sekkumist liikmesriikide traditsiooniliselt väljakujunenud sotsiaalpoliitika valdkondadesse (sh nt informeerimise ja konsulteerimise mehhanismid) (Blanpain 2002:81-87).

Lisaks otsesele seadusandliku protsessi mõjutamisele kuuluvad UNICE esindajad paljudesse Euroopa Liidu tasandil sotsiaalpartnerluspõhimõttel moodustatud organitesse (Euroopa Elu- ja Töötingimuste Parandamise Fond, Euroopa Täiend- ja Kutsehariduse Edendamise Keskus, Euroopa Tööohutuse- ja Töötervishoiu Agentuur, Euroopa Sotsiaalfondi Komitee jne), sealhulgas Sotsiaal- ja Majanduskomiteesse (*European Economic and Social Committee*), mis pakuvad võimalust oma seisukohtade arutamiseks teiste asjakohaste osapooltega, omamata siiski ühest väljundit.

1.1.3. Kahe- ja kolmepoolsete konsultatsioonide vormid Euroopa Liidu riikides

Kollektiivlääbirääkimised sotsiaalse dialoogi partnerite vahel võivad toimuda mitmel tasandil – nii üksiku ettevõtte, sektori või tööstusharu kui ka üleriiklikult (vt joonis 1).



Joonis 1. Kollektiivläbirääkimiste hierarhia

Kollektiivläbirääkimised ettevõtte tasandil on kõige tavalisem ametiühingute ja tööandjate vahelise suhtlemise viis. Kollektiivläbirääkimised piirduvad reeglina konkreetsete töötajate jaoks palga- ja muude töötingimuste fikseerimisega, tavaliselt sõlmitakse tähtajaliselt ja suhteliselt lühikeseks perioodiks. Ettevõtte tasandi kollektiivlepped on kõige detailsemad ning neid on arvuliselt kõige rohkem.

Järgmine aste “sotsiaaldialoogi hierarhias“ on kollektiivläbirääkimised harutasandil, kus leppe ettevalmistamisse on kaasatud kogu kindla haru ametiühingute esindajad ja tööandjate haruliit või haruliidud. Selliste läbirääkimiste tulemusel allkirjastatav kokkulepe laieneb enamasti kogu tööstusharule, sisaldades tavaliselt samuti palka ja teisi töötingimusi määravaid punkte. Sageli määratakse sellises leppes kindlaks ka näiteks vastava haru miinimumpalk, mis võib olla kõrgem riiklikult kehtestatud miinimumist (kui see on kehtestatud). Harutasandi lepete arv sõltub konkreetse riigi sotsiaalpartnerite haru-põhisest struktuurist ja selle tugevusest; seejuures on kokkuleppe saavutamiseks oluline nii töövõtjate kui tööandjate vastava tasandi liitude olemasolu.

Üleriigilisel tasemel toimuvad kollektiivläbirääkimised riigi ametiühingute keskliidu või – liitude ja tööandjate keskliidu või -liitude vahel ning tavapäraselt sisaldab sel teel ettevalmistatav lepe üleriikliku miinimumpalga määra teatud perioodiks. Sageli on üleriiklikud läbirääkimised kolmepoolsed, kaasates ka valitsuse esindust. Riiklikul tasemel toimuvad läbirääkimised on eriti levinud Kesk- ja Ida-Euroopa riikides. Sellel tasandil sõlmitud kokkuleppeid on riigis reeglina samaaegselt kehtimas üks või kaks, olenevalt sotsiaalpartnerite organisatsioonide struktuurist, mis võib eristada näiteks avalikku ja erasektorit.

Lisaks toimuvad enamikus riikides kõrgeima tasandi sotsiaalpartnerite esindajate vahel veel muus vormis konsultatsioonid, mille tulemusel samuti erineva siduvusjõuga kokkuleppeid tehakse. Kui kollektiivläbirääkimiste objektid ja osapooled on reeglina rangelt fikseeritud seadusandluses, siis viimatinimetatud konsultatsioonide aluseks on pigem osalevate organisatsioonide põhikirjad ning seetõttu ei ole need formaliseeritud. Taoliste kokkulepete sisu võib samuti olla pehmemalt sõnastatud, sisaldades näiteks taotlust suurendada koolituskulusid või pikemaajalisi põhimõtteid palgakasvuks, samuti punkte tööjõukulude kärpimise või pensionide reformimise kohta. Selliseid kokkuleppeid on nimetatud ka sotsiaalpaktideks (*social pacts*) (Boeri *et al* 2001:75-78). Loomulikult oleneb väljaspool kollektiivläbirääkimisi peetavate konsultatsioonide ulatus ja käsitletavate teemade ring konkreetse riigi seadusandlikust taustast ning ka kollektiivläbirääkimiste traditsioonidest.

Hierarhia üksikettevõttest kõrgema taseme kokkulepete puhul on oluline selle laiendamismehhanism – teatud riikides näeb seadus ette leppe tingimuste laiendamise ka selle sõlmimises mitte osalenud ettevõtetele ja/või töötajatele, mis võib luua olukorra, kus kollektiivlepetega kaetud töötajate arv on suurem ametiühinguliikmete omast. Töötajate jaoks tähendab selline korraldus enamasti ulatuslikumaid võimalusi paremate töötingimuste saavutamiseks, kuid tööandjaid sunnib läbirääkimistel piirduma minimaalsete soodustuste kokku leppimisega, kuna arvestada tuleb kogu sektori või riigi tööandjate valmisolekuga neid oma töötajatele tagada.

Üleriiklike sotsiaalpaktide kõrval sõlmitakse paljudes riikides ka piirkondlikke tööhõiveleppeid, mis, nagu nimigi ütleb, hõlmavad konkreetset piirkonda ning on suunatud tööhõive suurendamisele ja ettevõtluse arendamisele. Leppe pooled on kohalikud omavalitsused, töövõtjate ja kolmanda sektori esindajad ning ettevõtjad ja lisaks konkreetsetele tegevustele (nt koolitused, ettevõtlusmeetmed, infrastruktuuri arendus) piirkonna tööhõivesituatsiooni parandamiseks seisneb leppe väärtus ka osapooltevahelises tihenendud infovahetuses ning paranenud koostööoskustes (Piirkondlik tööhõivelepe 2001).

Euroopa Liidu liikmesriikidele iseloomulikuks sotsiaaldialoogi vormiks on ka Euroopa töö nõukogud (*European Works Councils*), mis moodustatakse mitmes liikmesriigis tegutsevates ettevõtetes töötajate informeerimise ja konsulteerimise parandamiseks. Töö nõukogude kaudu edendatakse dialoogi ettevõtte ja töötajate vahel, vähendatakse erinevatest liikmesriikidest pärinevate töötajate ebavõrdset kohtlemist ning need suurendavad ettevõtete sotsiaalset vastutust (vt täpsemalt Liitmäe 2003).

Lisaks eelnimetatud dialoogi vormidele võivad sotsiaalpartnerite esindajad olla kaasatud ka mitmetesse tööhõive-, kutseõppe-, sotsiaalkindlustus- jmt küsimustega tegelevatesse konsultatiiv- ja otsustusorganitesse ning tulenevalt ILO traditsioonist küsitakse nende arvamust ka töövaldkonna seadusandluse ettevalmistamisel. Euroopa Liidus on tööandjate ja ametiühingute keskliitude esindajad läbi asutamislepingu täienduste muutunud kaasotsustajateks seadusandlikus protsessis, mis suurendab vähenevast liikmeskonnast hoolimata ametiühingute legitiimsust (Boeri *et al* 2001:10).

1.2. Euroopa tööhõivestrateegia olemus, selle põhiprintsiibid ning peamised komponendid

1.2.1. Euroopa tööhõivestrateegia kujunemine, ideoloogia ja 2003. aastal toimunud reformi peamised tulemused

Euroopa tööhõivestrateegia kasutusele võtmisele 1997. aasta novembris Luksemburgi tippkohtumisel andis aluse Euroopa Ühenduse asutamislepingusse lisatud tööhõive jaotis (Euroopa Ühenduse asutamisleping).

1990. aastate algusest olid töötuse määrad enamikus liikmesriikides püsinud suhteliselt kõrgena, ulatudes Eurostati andmetel sageli üle 10% (Employment in Europe 2002) ning sellega toimetulemiseks hakati mõtlema makromajanduspoliitika reguleerimise kõrval ka tööhõivepoliitika koordineerimisele. Esimene samm selles suunas oli 1993. aastal koostatud Delors'i valge raamat (*Delors' White Book on Growth, Competitiveness and Employment*), mille alusel hakati välja töötama ühtset Euroopa tööhõivepoliitikat. Seni oli selles vallas tehtud valitsustevahelist koostööd analoogselt Majandusliku Koostöö ja Arengu Organisatsiooni (OECD) ja ILO-ga. Kuivõrd vastutus tööhõivepoliitika eest kuulus liikmesriikide ainupädevusse, piirdus komisjoni roll siin vaid uute algatuste väljatöötamise, uurimistöö ja sellest raporteerimisega. Otsuste vastuvõtmiseks oli nõukogus vaja ühehäälset, mis pidurdas edasiminekut õigusliku regulatsiooni osas (www.europa.eu.int/comm/employment_social/employment_strategy/origins_en.htm, 19/03/2004).

1994. aastal kiitsid liikmesriigid Ülemkogul heaks viis põhimõttelist eesmärki tööturu arendamiseks (nn Esseni strateegia), mis said hiljem sisuliseks aluseks Euroopa tööhõivestrateegiale (Eamets 2000):

- tööjõu kvaliteedi parandamine läbi kutsehariduse taseme tõstmise;
- tootlike investeeringute kasv läbi mõõduka palgapoliitika;
- tööturu institutsioonide haldussuutlikkuse tõstmine;
- uute töökohtade loomiseks täiendavate ressursside leidmine, kaasates eelkõige rohkem kohalikku initsiatiivi;
- tõrjutud gruppide (noored töötud, pikaajalised töötud ja naised) toomine tööturule.

Kuid kuna nimetatud strateegial puudus õiguslik alus ja konkreetne rakendusmehhanism ning Euroopa Liidul üldisem pikemaajaline visioon tööturupoliitika alastest eesmärkidest, jäid saavutused sel perioodil tagasihoidlikuks.

Amsterdami lepinguga anti nõukogule ja komisjonile tööhõivepoliitika vallas suurem roll ja uued vahendid (art 128) (vt täpsemalt p 1.2.2), kuigi põhimõtteliselt jäi see endiselt liikmesriikide ainupädevusse (art 127).

Tööhõivestrateegia käivitamisest 1997. aastal kuni 2003. aastani koosnes see neljast põhisambast:

- tööga hõivatuse suurendamine (*improving employability*),
- ettevõtluse arendamine (*developing entrepreneurship*),
- ettevõtete ja nende töötajate kohanemise toetamine (*encouraging adaptability of businesses and their employees*) ja
- soolise võrdõiguslikkuse tagamine (*strengthening equal opportunities policies for women and men*)

ning nende alla jagatud suunistest, mida uuendati igal aastal.

Alates Euroopa Ülemkogu Lissaboni kohtumisest 2000. aasta märtsist läbib pea kõiki Euroopa Liidu poliitikaid Lissaboni strateegia eesmärk – muutuda maailma kõige konkurentsivõimelisemaks ja dünaamilisemaks teadmistel põhinevaks majanduseks, kus on tagatud jätkusuutlik areng, töökohtade arvu kasv ja töö kvaliteedi tõus ning suurem sotsiaalne kaasatus. Selle eesmärgi saavutamisele panustab selgelt ka Euroopa tööhõivestrateegia, hõlmates endas lisaks kitsamale tööhõivepoliitikale nii haridus- ja koolituspoliitika, ettevõtluse, sotsiaalse kaasatuse kui ka immigratsioonipoliitika aspekte. Ühtlasi tuleb tööhõivestrateegia eesmärkide saavutamiseks tagada kõikide asjast huvitatute protsessis osalemine läbi partnerluspõhimõtte rakendamise, kodanikuühiskonna aktiveerimise ning ka parlamendiinstitutsioonide kaasamise. Euroopa Komisjon kavandab ka tööhõive-teemalise kolmepoolselt peetava sotsiaaldialogi tõhustamist (European Commission, The future of the European Employment Strategy (EES): “A strategy for full employment and better jobs for all”. COM(2003) 6 final).

Peale viieaastast rakendamist viidi 2002.-2003. aastal läbi põhjalik strateegia mõjude hindamine, et võimaldada tulevikus püstitada asjakohasemaid eesmärke poliitika-väljakutsetele, lihtsustada tööhõivesuuniseid, vähendada nende efektiivsust, parandada strateegia elluviimise juhtimist ja julgustada partnerlust ning tagada parem kooskõla teiste Euroopa Liidu protsessidega, sealhulgas majanduspoliitika üldsuunistega (*Broad Economic Policy Guidelines*) (Communication from the Commission to the Council, the European

Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: “Taking Stock of Five Years of the European Employment Strategy“. COM(2002) 416(01)).

Tööhõivesuuniseid (vt lähemalt p 1.2.2) kinnitavas nõukogu otsuses on eraldi välja toodud nii parlamendi, sotsiaalpartnerite kui teiste asjakohaste institutsioonide tööhõivestrateegia rakendamise kaasamise vajadus. Sotsiaalpartnerite puhul peetakse oluliseks konkreetse riigi tavadest ja praktikast lähtuvalt nende traditsioonilisi tegevusvaldkondi hõlmavate tööhõivesuuniste tulemusliku rakendamise eest vastutamist, eriti mis puudutab muutuste juhtimist ja kohanemise hõlbustamist, paindlikkuse ja kindluse vahelise sünergia tagamist, inimressursside arendamist, soolist võrdõiguslikkust, töötamise äratasuvaks muutmist, aktiivset vananemist ning töötervishoidu ja -ohutust. (COUNCIL DECISION of 22 July 2003 on guidelines for the employment policies of the Member States (2003/578/EC)) (vt ka lisa 1).

Euroopa tööhõivestrateegia reform tõi kaasa kaks peamist muudatust – senine neljasambaline struktuur asendus kolme üldise eesmärgiga ning tööhõivesuunised, mis enne kinnitati iga-aastaselt, kinnitatakse nüüd kolmeks aastaks, samal ajal kui tööhõive tegevuskavad (vt lähemalt p 1.2.2) koostatakse endiselt igal aastal. Kuna töö teises peatükis läbiviidava analüüsi aluseks on nn vana struktuuri kohaselt koostatud tööhõive tegevuskavad, järgitakse neljasambalist ülesehitust ka käesoleva töö teises peatükis. Samas on sotsiaalpartnerite roll tööhõivesuuniste lõikes välja toodud reformitud jaotuse alusel ning kolme üldise eesmärgi ja kümne suunise lõikes koostavad uued liikmesriigid ka oma esimese Euroopa Komisjonile esitatava tööhõive tegevuskava. Järgnevalt käsitletakse peamisi tööhõivestrateegia uuendamise sisse viidud muutusi töö autori nägemuses.

Üldistest Euroopa Liidus toimunud muutustest on tööhõivestrateegia ümberkujundamist mõjutanud Lissaboni strateegia. Tulenevalt erinevatest valdkondadest, millega Lissaboni eesmärgi saavutamiseks tegeleda tuleb, on üha “horisontaalsemaks“ ja omavahel integreeritumaks muutunud ka poliitikaprotsessid – majanduspoliitika üldsuunised, tööhõivestrateegia, sotsiaalse tõrjutuse vastane võitlus jne. Just sobivus teiste, paralleelselt

rakendatavate poliitika kujundamise mehhanismidega on ühe põhjusena tinginud senise temaatiliselt suhteliselt hakitud tööhõivestrateegia horisontaalsemate eesmärkide põhiseks muutmise. Samal ajal ei ole suuniste tasandil toimunud muutused olnud eriti ulatuslikud (vt täpsemalt allpool).

Lisaks on tööhõivestrateegia uuendamisel toimunud rõhuasetuste muutused aset leidnud seoses liidu laienemisega. Nimelt on erinevused uute ja vanade liikmesriikide elustandardites küllaltki suured ning probleemid seoses vaesuse, riskigruppidele töötamisvõimaluse pakkumise ja ka halvastitasustavate töökohadega suured. See on ühelt poolt tinginud mõnede uute teemade tõstmise tööhõivestrateegia huviorbiiti, teisalt aga väljendub just erinevatele endises strateegias esinenud teemadele komplekssemas lähenemises ja arusaamas, et näiteks ettevõtluse arendamine tööhõivestrateegia kontekstis ei ole käsitletav eesmärgina omaette, vaid ühe täistööhõive saavutamist hõlbustava faktorina.

Vaadates 2002. ja 2003. aastal heaks kiidetud tööhõivesuuniseid (vt tabel 1), on näha, et varasemad neist on grupeeritud nelja samba lõikes, samal ajal kui uuendatud kujul ei seostata konkreetseid suuniseid konkreetse üldise eesmärgiga. Suuniste arv on vähenenud 15-lt kümnele ning samal ajal on nende sõnastus muutunud üldisemaks. Ka seda muudatust võib seostada liikmesriikide tööturgude mitmekesisuse suurenemisega 2004. aasta laienemise järgselt – üldisemalt sõnastatud suunised vastavad paremini riikide erinevatele vajadustele, pakkudes laiemaid tõlgendamisvõimalusi.

Kui aga analüüsida ka suuniseid kinnitavates nõukogu otsustes iga suunise kohta antud selgitusi, ilmneb, et sageli on varem eraldi välja toodud suunised nüüd üheks koondatud. Näiteks kehtib see endise teise samba suuniste kohta, mis uuenenud strateegias on kokku võetud üheks, sisaldades nii ettevõtlusega alustamise lihtsustamise aspekti kui uutes sektorites täiendavate töökohtade loomise hõlbustamist. Sama kehtib ka endise neljanda samba kohta – uue strateegia 6. suunis hõlmab sisuliselt kõiki kolme varem soolise võrdõiguslikkuse teema all käsitletud valdkonda. Veidi suuremad muutused on toimunud endiste esimese ja kolmanda samba teemade osas, mida analüüsitakse täpsemalt allpool.

Kui varasemate tööhõivesuuniste puhul oli rõhuasetus inimeste tööga hõivatuse suurendamise all pigem töötute tööturule tagasitoomisel, siis reformitud tööhõivestrateegia peegeldab ka seoses demograafiliste trendidega tekkivat väheneva tööealise elanikkonna probleemi. Seetõttu on senisest selgemalt välja toodud nii aktiivset vananemist võimaldavate meetmete olulisus (suunis 5) kui ka teistele tööturul väiksema konkurentsivõimega gruppidele aktiivsema tööturul osalemise võimaluste loomine (suunis 7). Samas sisaldasid ka varasemad suunised viiteid noortele, vanemaelastele, puuetega inimestele, võõrtöölistele jt riskigruppidele, mistõttu võib öelda, et muutunud on pigem sõnastus kui sisulised eesmärgid. Tööjõu pakkumise suurendamise eesmärki täidab ka maksu- ja toetuste süsteemide töötamissõbralikumaks muutmist ette nägev suunis 8 uues strateegias, mis varem oli esimese põhisamba all. Praeguses sõnastuses – töötamise atraktiivsemaks muutmine – haakub see paremini sotsiaalse kaasatuse strateegia põhimõtetega (vt täpsemalt www.europa.eu.int/comm/employment_social/soc-prot/soc-incl/index_en.htm, 27/04/2004), mis on tõenäoliselt ka sõnastuse muutmise põhjus, jättes seejuures jällegi põhimõtteliselt samaks suunise tegeliku sisu.

Kuivõrd elukestva õppe põhimõtete edendamine panustab kõigi kolme uuenenud tööhõivestrateegia üldise eesmärgi saavutamisele, on ka seda puudutav suunis (suunis 4) sisuliselt suures osas endisel kujul uude strateegiasse üle toodud, lisatud on viimasel ajal tähtsustunud märksõnad “investeering inimkapitali“ ning elukestvat õppimist ja üldist haridustaseme tõusu puudutavad konkreetsed sihtmäärad (vt täpsemalt lisa 1).

Analoogselt on strateegias horisontaalselt kõikide üldiste eesmärkide saavutamise seotud nii muutustega kohanemise ja tööalase mobiilsuse parandamine kui ka regionaalsete erinevuste vähendamine tööturul. Ka need suunised on kasutusel olnud varem kehtinud strateegias, olles siis liigitatud vastavalt kolmanda ja teise samba alla. Ainsa päris uue suunisena on alates 2003. aastast kasutusel suunis 9 – illegaalse töötamise seaduslikuks muutmine, mille sisseviimise on osaliselt seotud üha kasvava ebaseadusliku sisserändega Euroopa Liitu töötamise eesmärgil, teisalt aga eeldusega, et üheks illegaalse töötamise põhjuseks on keerulised maksusüsteemid, mille tõttu tööandjal on lihtsam töötajatega seotud maksude maksmisest hoiduda. Ka tööhõivestrateegia endises formaadis leidis antud

Tabel 1. Euroopa tööhõivestrateegia ülesehitus enne ja peale reformi (1997. ja 2003. aastal)

4 põhisammast	15 tööhõivesuunist	10 tööhõivesuunist	3 üldist eesmärki
Inimeste tööga hõivatuse suurendamine	1. noorte tööpuuduse ja pikaajalise töötuse vähendamine 2. tööga hõivatuse suurendamine läbi maksu-, soodustuste- ning koolitussüsteemi 3. aktiivset vananemist toetava seadusraamistiku loomine 4. oskuste arendamine 'uue tööturu' ning elukestva õppe kontekstis 5. töövahenduse arendamisele ja kitsaskohtade vältimisele suunatud aktiivne tööturupoliitika 6. diskrimineerimise vähendamine ning tööturu avatuse suurendamine 7. ettevõtlike tegelemise ning sellega alustamise lihtsustamine 8. uute tövõimaluste loomine teadmispõhises majanduses ja teenindussektoris 9. kohalikul tasandil tööhõivet soodustava tegevuse toetamine 10. tööhõive ja koolitusega seotud maksupoliitika muutmine	1. aktiivsed ja ennetavad meetmed töötute ja majanduslikult mitteaktiivsete jaoks 2. töökohtade loomine ja ettevõtlike arendamine 3. muutustega kohanemise ja tööalase mobiilsuse parandamine 4. inimkapitali ja eluaegse õppe arendamine 5. tööjõu pakumise suurendamine ja aktiivse vananemise stimuleerimine 6. sooline võrdõiguslikkus 7. väiksema konkurentsivõimega inimeste tööturule integreerimise ja nende diskrimineerimise vastase võitluse edendamine 8. töötamise atraktiivsemaks muutmine 9. illegaalse töötamise seaduslikuks muutmine 10. tööhõive regionaalsete erinevuste vähendamine	Täis-tööhõive
Ettevõtlike arendamine	11. töökorralduse kaasaajastamine 12. ettevõtete kohanemisvõime suurendamine läbi elukestva õppe 13. soolise võrdõiguslikkuse printsiibi süvalaendamine 14. soopõhiste erinevuste vähendamine tööturul 15. töö- ja pereelu ühitamine	Töö-kvaliteedi ja tootlikkuse parandamine	Sotsiaalse sidususe ja kaasatuse tugevdamine

teema käsitlemist ettevõtlusega tegelemise ja sellega alustamise lihtsustamist ette nägeva suunise raames.

Eelnevat kokku võttes võib väita, et 2003. aastal läbi viidud tööhõivestrategie reformimine ei ole toonud kaasa märkimisväärseid sisulisi uuendusi käsitletavatesse teemadesse ning seetõttu on võimalik kasutada strateegia vana formaadi järgi koostatud tööhõive tegevuskavasid strateegia tulemuslikuks rakendamiseks vajaliku sotsiaaldialoogi korralduse määratlemiseks.

Toimunud vormilised muutused – tööhõivesuuniste kehtestamine kolmeks aastaks endise ühe aasta asemel ning tegevuskava esitamise aja lükkumine sügisesse varasema kevadise tähtaja asemel – omavad suuremat tähendust riikliku administratsiooni kui sotsiaalpartnerite jaoks ja seetõttu neid pikemalt ei käsitleta.

1.2.2. Euroopa tööhõivestrategie peamised komponendid

Euroopa tööhõivestrategie koosneb neljast komponendist, mis hõlmavad nii liikmesriigi kui Euroopa Liidu taset tööhõivepoliitika kujundamisel ja elluviimisel (vt ka tabel 2):

- tööhõivesuunised (*employment guidelines*),
- riiklikud tööhõive tegevuskavad (*national action plans*),
- tööhõive ühisraport (*joint employment report*),
- soovitusel liikmesriikidele (*recommendations*).

Tööhõivesuunised töötab välja Euroopa Komisjon, need kooskõlastatakse erinevates töögruppides (nt tööhõivekomitee, Euroopa Sotsiaalfondi komitee) ning kinnitatakse nõukogu otsusega. Kõige üldisemalt on tegemist tööhõivepoliitika-alaste prioriteetide nimekirjaga, mille alusel kujundada tööhõivepoliitikat liikmesriigis. Erinevate suuniste rakendamise tulemuslikkust mõõdetakse vastavate indikaatoritega.

Tabel 2. Euroopa tööhõivestrateegia komponentide väljatöötamine

Tööhõivestrateegia komponent	Väljatöötaja	Tegevus
Tööhõivesuunised	Euroopa Komisjon	Väljatöötamise on kaasatud ka mitmete komiteede esindajad; kinnitatakse nõukogu otsusega
Tööhõive tegevuskavad	Liikmesriik	Töötatakse välja tööhõivesuuniseid järgides; väljatöötamise ja ellurakendamise on kaasatud siseriiklikud partnerid (ministeeriumid, regionaalhaldusorganid, sotsiaalpartnerid jt)
Tööhõive ühishinnang	Euroopa Komisjon liikmesriikide esitatud info põhjal	Liikmesriigid esitavad aruande tööhõivesuuniste ja neile vastavate indikaatorite lõikes, Euroopa Komisjon koondab info ühishinnanguks
Soovitused	Euroopa Komisjon	Nõukogu soovitusena kinnitatud dokument määratleb iga liikmesriigi puhul arendamist vajavad valdkonnad

Kinnitatud tööhõivesuuniste alusel töötavad liikmesriigid välja iga-aastase **tööhõive tegevuskava**, milles kajastatakse kõikide suundade raames elluviidavaid tegevusi antud riigis. Reeglina vastutab tööhõive tegevuskava väljatöötamise eest tööhõivepoliitika kujundamisega tegelev ministeerium (Tööministeerium, Sotsiaalministeerium vmt), kuid teatud riikides (nt Rootsis) on vastutus pandud Rahandusministeeriumile. Tulenevalt tööhõivesuunistega kaetud ulatuslikust teemade ringist on tegevuskavade ettevalmistamise ja elluviimise riigiti kaasatud erinevad institutsioonid – lisaks asjaomastele ministeeriumitele ka rakendusasutused, sotsiaalpartnerite organisatsioonid, regionaalsete või kohalike omavalitsuste esindajad ja muud huvigrupid. Siseriiklike protseduure järgides ette valmistatud ja heaks kiidetud tegevuskava esitatakse Euroopa Komisjonile ning seejärel alustatakse selle rakendamist.

Liikmesriikidel on kohustus tööhõive tegevuskavades plaanitud tegevuste elluviimisest Euroopa Komisjonile aru anda ja komisjonil neid aruandeid analüüsida. Kõikide liikmesriikide tulemusaruannete põhjal koostab komisjon **tööhõive ühisraporti**, milles tuuakse muuhulgas välja ka lähtekohad tööhõivesuuniste kohandamiseks. Põhiosas annab ühisraport aga ülevaate Euroopa Liidu tööturul viimase aasta jooksul toimunud muutustest majanduse üldiste arengute taustal, toob välja saavutatud tulemused ja kitsaskohad suuniste ja peamiste indikaatorite lõikes ning annab ka lühikese ülevaate iga riigi olukorrast, olles

seega põhjalik ülevaadetokument kogu Euroopa Liidu tööturu kohta antud perioodil (Joint Employment Report 2002, Joint Employment Report 2003/2004). Kokku on vahemikus 1998-2004 koostatud kuus ühisraportit.

Liikmesriikide esitatud tulemusaruannete põhjal formuleerib komisjon riigispetsiifilised **soovitused** tegevuskavades kajastatud tegevuste ja nende rakendamise tulemuslikkuse kohta, mis esitatakse nõukogu soovitusena (ehk formaalselt mittesiduvana). Enamasti hõlmavad soovitused siseriiklike strateegiate ja poliitikate tugevdamist kogu Euroopa Liidu jaoks prioriteetsetes valdkondades. Näiteks 2000. aastal soovitati mitmel riikidel (Belgia, Taani, Saksamaa, Prantsusmaa, Itaalia, Luksemburg, Holland, Austria, Soome, Rootsi) vaadata üle oma maksu- ja toetustesüsteeme, muutmaks neid töötamist soodustavamateks; samuti muuta lihtsamaks uute töökohtade loomist, eriti teenindussektoris (Belgia, Saksamaa, Kreeka, Hispaania, Iirimaa, Itaalia, Portugal), vähendada sugudevahelisi erinevusi tööhõivemäärades ja palgatasemetes (Taani, Kreeka, Hispaania, Iirimaa, Itaalia, Luksemburg, Austria, Soome, Rootsi, Suurbritannia) ning tugevdada sotsiaalpartnerite osalust töökorralduse moderniseerimisel (Kreeka, Prantsusmaa, Portugal, Suurbritannia) (COUNCIL RECOMMENDATION of 14 February 2000 on the implementation of Member States' employment policies (2000/164/EC)). 2003. aastal toodi mitmel riigi puhul välja muutustega kohanemine (Saksamaa, Kreeka, Hispaania, Itaalia), aktiivne vananemine (Belgia, Taani, Prantsusmaa, Itaalia, Luksemburg, Austria, Soome, Rootsi, Suurbritannia), elukestev õpe (Saksamaa, Kreeka, Prantsusmaa, Iirimaa, Itaalia, Luksemburg, Holland, Austria, Portugal) ja sotsiaalpartnerite rolli suurendamine neis protsessides (Hispaania, Prantsusmaa, Itaalia, Holland, Austria, Portugal, Suurbritannia), samuti soolise võrdõiguslikkusega seonduv (Saksamaa, Kreeka, Hispaania, Iirimaa, Luksemburg, Holland, Austria, Portugal, Soome, Suurbritannia) (COUNCIL RECOMMENDATION of 22 July 2003 on the implementation of Member States' employment policies (2003/579/EC)). Analüüsides erinevate riikide kohta tehtud soovitusi ilmneb, et hoolimata suhteliselt suurtele liikmesriikide vahelistele erinevustele tööhõivesituatsioonis on komisjoni poolsete ettepanekute sisu ja maht reeglina võrreldav ning seega mitte kõige objektiivsem allikas konkreetse riigi olukorra hindamiseks.

1.2.3. Euroopa tööhõivestrateegia rakendamise meetod

Euroopa tööhõivestrateegia (samuti näiteks sotsiaalse kaasatuse strateegia ja immigratsioonipoliitika) rakendamisel kasutatakse niinimetatud avatud koordinatsiooni meetodit (*open method of coordination*), mille põhijoonteks on koostöö tõhustamine, parimate kogemuste vahetus ning ühiste eesmärkide ja tegevussuundade määratlemine. Meetod tähendab selliste eesmärkide ja suuniste regulaarset jälgimist ning erinevates liikmesriikides saavutatu võrdlemist. Kuigi meetodi rakendamisel on küllaltki ulatuslik koordineeriv roll Euroopa Komisjonil, ei tohiks see siiski häirida konkreetset poliitikavaldkonnas sätestatud institutsionaalset tasakaalu. Üldiselt kasutatakse meetodit vaid asutamislepingus määratletud eesmärkide saavutamiseks ja täiendamaks nn ühenduse meetodit (European Commission, European Governance – A White Paper. COM(2001) 428 final).

Tööhõive tegevuskavades kajastatud tegevuste osas viiakse avatud koordinatsiooni meetodi raames läbi liikmesriikide vahelisi hindamisi (*peer review*), mis seisnevad teatud konkreetse tegevuse (nt võrdse tasustamise edendamine, tööaja vähendamine, tõrjutusriskis noorte tööturule toomine) sisulises ja teiste riikide konteksti ülevõtmise võimalikkuse hindamises selleks moodustatud asjatundjate rühma poolt (www.peerreview-employment.org/en, 16/05/2004).

Frank Vandenbroucke hinnangul pakub avatud koordinatsiooni meetod läbi riikide üksteiselt õppimise võimalust arenguks sotsiaalsfääris ja on seeläbi oluline vahend Euroopa sotsiaalmudelis. Just läbi ühiste eesmärkide seadmise ja parimate kogemuste vahetamise saab raskestimääratletav Euroopa sotsiaalmudeli kontseptsioon konkreetsema sisu. Seejuures panustab meetod ka laiema avalikkuse ulatuslikumale kaasamisele poliitikate koordineerimisse liikmesriikide tasandil (Vandenbroucke 2002), mis on oluline antud töö kontekstis. Just uutes liikmesriikides, kus partnerite sisulise kaasamise ulatus poliitikate rakendamisse veel arenemisjärgus, võimaldab avatud koordinatsiooni kasutamine selle tõhusamaks muutmist. Lisaks on sotsiaaldialoog selle riikidevaheliste erinevate tavade tõttu sobiv valdkond vastastikuseks kogemuste vahetamiseks ja üksteiselt õppimiseks

1.2.4. Sotsiaalpartnereid ja sotsiaaldialoogi käsitlevad punktid uues tööhõivestrategias

2003. aastal kinnitatud tööhõivesuuniste kohaselt toetab paindlikkuse ja turvalisuse vahel õige tasakaalu leidmine ettevõtete konkurentsivõimet, suurendab töö tootlikkust ja kvaliteeti ning hõlbustab töötajate ja töökohtade kohanemist majanduslike muutustega. Selleks tuleb aga sotsiaalpartnereid kaasates vaadata üle tööhõivealane seadusandlus. Lisaks töötervishoiu ja tööohutuse küsimustele tuleb tähelepanu pöörata ka töötajate koolitusvõimalustele, mis on võtmetähtsusega paindlikkuse ja turvalisuse vahelise tasakaalu saavutamisel. Majandusliku ümberstruktureerimisega toimetulekuks tuleb kaasata kõiki asjassepuutuvaid osapooli, sealhulgas sotsiaalseid partnereid. Veel mainitakse otsuse sissejuhatavas osas tööandjaid elukestva õppe edendamise kontekstis ning riskigruppide töölevõtmiseks stiimulite loomise vajadusest rääkides. Tööhõivesuuniste tulemuslikuks rakendamiseks on vajalik sotsiaalsete partnerite aktiivne osalus kõikides faasides poliitika kujundamisest elluviimiseni.

Kolmest üldisest eesmärgist on sotsiaalpartnerite roll suurim teise – töö kvaliteedi ja tootlikkuse tõstmine – saavutamisel. Olles tihedalt seotud konkurentsivõimelise ja teadmispõhise majanduse poole liikumisega, on töö kvaliteedi ja tootlikkuse tõstmiseks võtmetähtsusega kõikide asjaosaliste ühine panus ja eriti just sotsiaalne dialoog. Töö kvaliteedi all mõistetakse oskusi, elukestvat õpet ja karjääriarendamist, soolist võrdõiguslikkust, töötervishoidu ja –ohutust, paindlikkust ja turvalisust, kaasatust ja juurdepääsu tööturule, töö korraldust ja tööelu tasakaalustatust, sotsiaaldialoogi ja töötajate kaasatust, mittediskrimineerimist ja üleüldist töö tulemuslikkust. Tööhõivemäärade tõusuga peab kaasnema töö tootlikkuse kasv, mille saavutamisele aitab kaasa töö kvaliteet ning tegemist on reaalse väljakutsega sotsiaalsele dialoogile (2003/578/EC).

Tööhõivestrategia suunised võib nende sisule vastavalt jagada kahte rühma, millest esimeste puhul ei ole seosed sotsiaalpartneritega otseselt välja toodavad, ning teised, mille rakendamisel on sotsiaalpartneritel väiksem või suurem roll. Esimesse gruppi kuuluvad suunised: 1 – aktiivsed ja ennetavad meetmed töötute ja majanduslikult mitteaktiivsete

jaoks, 2 – töökohtade loomine ja ettevõtluse arendamine ning 8 – töötamise atraktiivsemaks muutmine. Esimese suunise puhul on enamus võimalikke tegevusi seotud riigi tööturusüsteemi arendamisega, muutmaks seda efektiivsemaks ja tööturu nõudmistele paremini vastavaks. Muuhulgas võib selle raames tegeleda tööandjatele parema teenuse pakkumisega riigi tööturusüsteemis või ka näiteks tööhõiveametite töö parema planeerimise korraldamisega läbi regionaalsete tööhõivenõukogude, kuid reeglina on taolised sammud kajastatud regionaalseid erinevusi käsitleva kümnenda suunise all. Teise suunise raames hõlmavad võimalikud tegevused peamiselt erinevaid riigipoolseid samme ettevõtlusregulatsioonide lihtsustamiseks ning tugimeetmete pakkumiseks ja siin sotsiaalpartnerite organisatsioonide roll puudub. Peamiselt maksupoliitika reformimisele suunatud kaheksanda tööhõivesuunise raames kavandatud võimalikud sammud ei oma samuti otsest seost sotsiaalpartnerite organisatsioonidega, kuigi mitmes riigis osalevad nad üldises maksupoliitika kujundamises läbi mitmete alaliste nõukogude ja komiteede. Kaudselt võimaldab töötamist atraktiivsemaks muuta näiteks ka sotsiaalpartnerite-poolne miinimumpalkade reguleerimine, mis on aga siiski tihedalt seotud valitsuse maksupoliitikaga üldiselt ja seetõttu seda eraldi välja ei tooda. Nimetatud suuniste puhul ei ole sotsiaalpartnerite rolli käsitletud ka Euroopa Liidu liikmesriikide 2003. aasta tööhõive tegevuskavades.

Järgnevalt antakse ülevaade teise rühma kuuluvatest uuenenud tööhõivestrategia suunistest ehk neist, millel on otsesed seosed sotsiaalpartnerlusega, tuues 2003. aasta tööhõive tegevuskavade alusel välja ka näiteid suuniste rakendamisest liikmesriikide tasandil.

Suunis 3 – muutustega kohanemise ja mobiilsuse toetamine tööturul

Liikmesriigid hõlbustavad töötajate ja ettevõtete kohanemist muutustega, pidades silmas vajadust nii paindlikkuse kui turvalisuse järele ning rõhutades sotsiaalsete partnerite võtmerolli antud protsessis. Liikmesriigid vaatavad üle ja vajadusel muudavad tööhõivealast seadusandlust, mis mõjutab tööturudünaamikat ja tööturu riskigruppide tööhõivet, arendavad sotsiaalset dialoogi, tugevadavad ettevõtete sotsiaalset vastutust ja võtavad kasutusele teisi meetmeid, mis edendavad:

- töökorralduslikke erivorme, sealhulgas tööaja osas, paremat töö- ja pereelu ühilduvust ning paindlikkust ja turvalisust;
- töötajate, eriti madala kvalifikatsiooniga töötajate ligipääsu koolitusele;
- paremaid töötingimusi, vähendamaks tööõnnetuste ja kutsehaiguste arvu;
- töö kvaliteeti ja tootlikkust toetava innovatiivse ja jätkusuutliku töökorralduse väljatöötamist ja juurutamist;
- majanduslike muutuste ja ümberstruktureerimise prognoosimist ja juhtimist.

Reeglina tähendab paindlikuma tööseadusandluse vastuvõtmist, eriti tähtjaliste lepingute ja osaja töö kohta, püüdes samal ajal säilitada maksimaalse turvalisuse. Paljudel juhtudel piirdubki tööhõive tegevuskavas kajastatud sotsiaalpartnerite osalus antud suunise rakendamisel erinevas ulatuses seadusandluse väljatöötamise kaasatusega – näiteks osalemine mitmete direktiivide harmoneerimisel Suurbritannias või lihtsalt „soovitused seadusandluse muutmiseks“ Iirimaal (National Action Plan for Employment (NAP) 2003 UK, NAP 2003 Ireland).

Kõige sagedamini kajastatakse muutustega kohanemise ja mobiilsuse toetamise teema raames sotsiaalpartnerite rolli paindlikuma tööaja sisseviimisega seoses. Üldiselt tehakse seda läbi ettevõtte tasandi kollektiivlepingute (Austria, Taani, Prantsusmaa, Rootsi), kuid sageli eelnevad konkreetsetele tööaja rakendustele arutelud seadusandluse ja kollektiivlepete vahelise regulatsiooni vahel tasakaalu leidmiseks (Prantsusmaa) ning erinevate tööaja-mudelite analüüs ja piloteerimine (näiteks Taani, Soome) (vastavate riikide NAP-id). Viimaste finantseerimine võib olla riigipoolne (Soome, Suurbritannia).

Küllaltki levinud tundub liikmesriikides olevat käesoleva suunise rakendamine ka erinevate töökeskkonda ja töötervishoidu puudutavate sotsiaalpartnerite-poolsete tegevuste toel. Üldjuhul peavad nii tööandjad kui ametiühingud töötajate paremat tervist ja keskkonda töö enda huvides olevaks ning seetõttu on näiteks Austrias töötervise edendamiseks ja tootlikkuse suurendamiseks töötervishoiukassa ja sotsiaalpartnerite vahel sõlmitud vabatahtlik kokkulepe, mis peaks erinevate meetmete läbi vähendada haiguspäevade arvu (NAP 2003 Austria). Taanis on valitsus koostöös sotsiaalpartnerite esindajatega sätestanud

siseriiklikud sihtmäärad töökeskkonna parandamise ja tööõnnetuste vähendamise osas ning eesmärgiks on võetud suurendada sotsiaalpartnerite pädevust töötervishoiu ja tööohutuse alal ning jätta vaid kõige kriitilisemate küsimustega tegelemine riiklikule tööinspeksioonile (NAP 2003 Denmark). Nii Soomes kui Rootsis korraldatakse sotsiaalpartnerite koostöös mitmesuguseid koolitusi ning infopäevi töötajaskonna ja tööandjate töökeskkonna-alase teadlikkuse tõstmiseks, mis muudab turvalise töökeskkonna üha enam sotsiaalpartnerite vastutusvaldkonnaks (NAP 2003 Finland, NAP 2003 Sweden).

Töölase mobiilsuse kasvu toetavad samuti mitmed sotsiaalpartnerite osalusel või initsiatiivil rakendatavad tegevused – näiteks on nad Prantsusmaal kaasatud kutsehariduse planeerimisse, et tagada pikaajalised prognoosid vajaminevate erialade ja töötajate arvu kohta ning osalesid Taanis rahvusvaheliselt kasutatava diplomi lisa väljatöötamises, et hõlbustada kutse saanute liikumist liikmesriikide vahel (vastavate riikide NAP-d). Erinevate majandussektorite vahelise mobiilsuse suurendamiseks tegelevad Prantsusmaa sotsiaalpartnerid vähematraktiivsete tööde ja sektorite populariseerimisega, mis on eelduseks näiteks ka vastavale sektorile riigiabi eraldamisel. Võimalike ümberstruktureerimiste sujuvamaks muutmiseks rakendatakse tööhõiveametite ja sotsiaalpartnerite koostöös programme koondatutele uute töökohtade leidmiseks ning ettevõtete siseselt praktiseeritakse uusi informeerimise ja konsulteerimise vorme, et tagada töötajatele kõik võimalused töö säilitamiseks. Läbirääkimiste pidamist toetab metoodilise ja õiguslase juhendamisega tööinspeksioon (NAP 2003 France).

Suunis 4 – inimressursi arendamine ja elukestev õpe

Liikmesriigid rakendavad elukestva õppimise strateegiaid eesmärgiga saavutada inimressursi arendamiseks tehtavate investeeringute kasv. Eriti tuleb tõsta ettevõtete poolset investeerimist täiskasvanukoolitusse, suurendamaks tootlikkust, konkurentsivõimet ja soodustada aktiivset vananemist. Elukestva õppe strateegiate väljatöötamine ja rakendamine liikmesriikides on lahutamatu osa Lissaboni protsessist ning juhtiv Euroopa Liidu institutsioon sellel teemal on Hariduse ja kultuuri peadirektoraat, kes tegeleb nii asjakohaste suuniste andmistega kui protsessi seirega (vt täpsemalt

www.europa.eu.int/comm/education/index_en.html, 15/04/2004). Tulenevalt elukestva õppe temaatika mitmetahulisusest on vastavate strateegiatega loomisesse ja ellurakendamisse kaasatud suur hulk erinevaid partnerorganisatsioone, teiste hulgas ka sotsiaalsete partnerite esindajad. Neljanda tööhõivesuunise kontekstis ongi mitmed liikmesriigid sotsiaalpartnerite seotuse välja toonud läbi nende osaluse elukestva õppe strateegia või ka vastava seadusandluse ettevalmistamises (näiteks Taani, Saksamaa, Suurbritannia, Iirimaa, Portugal, Hispaania). Sotsiaalpartnerite, eeskätt aga tööandjate aktiivsem osalemine kutsehariduse planeerimises ja korralduses tuuakse välja näiteks Austria ja Saksamaa tööhõive tegevuskavades. Eelneva töö- ja õpikogemuse arvestamise süsteemi väljatöötamine koostöös sotsiaalpartneritega toimub Taanis ja Prantsusmaal; Saksamaa toob välja sotsiaalsete partnerite osalemise kutseid omistava süsteemi igapäevatoos. Elukestva õppimise edendamisel pöörab enamuse riike tähelepanu eelnevale koolitusvajaduste analüüsile ning ka hilisemale tulemuste hindamisele, mida sageli viiakse läbi koostöös sotsiaalpartneritega. Töötajate täiendõppe rahastamine, mis on üks süsteemi eduka toimimise olulisi komponente, on riigiti erinev – esineb nii täielikku tööalase täiendõppe rahastamist tööandja vahenditest (Rootsi), kulude jagamist tööandja ja töötaja vahel (Prantsusmaa) kui ka tööandja tehtud koolituskulutuste (osalist) kompenseerimist riiklikest vahenditest (Austria, Suurbritannia, Hispaania).

Suunis 5 – tööjõu pakkumise suurendamine ja aktiivse vananemise soodustamine

Nimetatud eesmärgi saavutamiseks tuleb muuhulgas võimaldada vanemaealistele juurdepääsu koolitusele, asjakohaseid töötervishoiu ja -ohutuse alaseid tingimusi, uuenduslikke ja paindlikke töö vorme ning riigi poolt üle vaadata ennetähtaegselt pensionile jäämise skeemid ning julgustada tööandjaid vanemaealisi töötajaid tööle võtma. Sotsiaalsetel partneritel on oluline osa tööjõust väljumise eesmärgi saavutamisel (eesmärk tõsta seda 2001. a. 59-lt aastalt 5 aasta võrra aastaks 2010).

Vanemaealiste töötamise küsimuse reguleerimine on enamuses riikides jäetud sotsiaalpartnerite otsustada, vaid Suurbritannia on välja toonud ealist diskrimineerimist keelava seadusandluse väljatöötamise. Samas pakuvad mõned riigid omapoolseid

soodustusi tööandjatele, kelle juures töötavad pensionieelses eas inimesed – näiteks töötuskindlustusmakse määra vähendamine Saksamaal, sotsiaalmaksu vähendamine Hispaanias või tööturutoetus vanemaealise töötü töölevõtmisel Rootsis. Küllaltki levinud on erinevate üksikprojektide abil vanemaealiste paindlike koolituse ja töö vormide testimine ning seejärel nende lülitamine sektori või ettevõtte tasandi kollektiivlepetesse (Taani, Prantsusmaa, Rootsi). Rootsis näiteks on edukalt katsetatud pensioniealiste või pensionieelses eas töötajate kasutamist uute töötajate juhendajatena. Samaaegselt viiakse läbi ka teadlikkuse tõstmise kampaaniaid, et edukate kogemuste näitel motiveerida töötajaid kauem tööturul püsima ning tööandjaid neile selleks kõiki võimalusi looma (NAP 2003 Sweden).

Suunis 6 – sooline võrdõiguslikkus

Samuti on sotsiaalpartneritel tähtis roll naiste tööhõive suurendamisel ning tööpuuduse ja soopõhiste palgaerinevuste vähendamisel. Erilist tähelepanu pööratakse töö- ja eraelu ühildamisele läbi hooldusteenuste ulatuslikuma pakkumise, perega seotud ja tööalaste kohustuste jagamisele ning peale äraolekut tööturule tagasipöördumise lihtsustamisele. Erinevalt mitmetest teistest suunistest leiab soolise võrdõiguslikkuse suurendamisele suunatud tegevusi, millega on seotud ka sotsiaalpartnerid, peaaegu kõikidest tööhõive tegevuskavadest.

Kuigi sooline võrdõiguslikkus tööturul ei ole Euroopa Liidu liikmesriikide jaoks uus teema, sisaldavad siiski paljud tööhõive tegevuskavad erinevaid sotsiaalpartnerite algatusel või osalusel läbiviidavaid uuringuid ja analüüse tööturu soolise segregeerituse põhjuste ja palgaerinevuste olemuse ja ulatuse kohta (Taani, Rootsi). Tõstmaks nii töötajate kui tööandjate teadlikkust tööalase võrdõiguslikkuse olemusest, viiakse sageli läbi mitmesuguseid kampaaniaid ja infoüritusi, millega võib kaasneda ka otsene ametiühingute gelaste koolitamine või personalitöötajate juhendmaterjalide koostamine soolise võrdõiguslikkuse põhimõtete paremaks järgimiseks töökohal (Saksamaa, Suurbritannia, Iirimaa, Portugal). Valitsused julgustavad sotsiaalpartnereid käsitlema nii soost sõltuvate palgaerinevuste vähendamist kui ka töö- ja pereelu ühitamist võimaldavaid

meetmeid sõlmitavates kollektiivlepetes, pakkudes vajadusel selleks riigi tööturu-administratsiooni poolset nõustamist (Taani, Soome, Prantsusmaa, Saksamaa, Portugal). Töö- ja pereelu ühitamise meetmete all peetakse tavapäraselt silmas täiendavat vanemapuhkust, paindlikumat tööaega, lastehoiuvõimaluste parandamist, täiendõpet peale vanemapuhkusest naasmist jmt. Seejuures on näiteks Saksamaal välja töötatud väike- ja keskmise suurusega ettevõtete peresõbralikkuse seiresüsteem, mille kriteeriumitele vastavust ettevõtteid koos ametiühingutega hindavad (NAP 2003 Germany).

Suunis 7 – väiksema konkurentsivõimega inimeste tööturule integreerimise ja nende diskrimineerimise vastase võitluse edendamine

Sarnaselt esimese suunisega käsitletakse ka siin peamiselt valitsuse-poolseid tegevusi, kuivõrd riskigruppide tööturule integreerimist on tavapäraselt peamiselt riigi vastutusse kuuluvaks peetud. Siiski on mitmete riikide sotsiaalpartnerid samuti väiksema konkurentsivõimega inimeste tööturule toomises enda rolli näinud, seda peamiselt seoses immigrantide ning puuetega inimestega. Nii on nii Taanis kui Rootsis koostöös keskvalitsuse, kohalike omavalitsuse esindajate ja sotsiaalpartnerite organisatsioonidega välja töötatud kokkulepped immigrantide paremaks integreerimiseks kohalikule tööturule, mis hõlmavad nii keeleõpet, sätteid väljaspool konkreetset riiki omandatud hariduse ja oskuste tunnustamise kohta kui ka niinimetatud integratsiooni töökohal (NAP 2003 Denmark, NAP 2003 Sweden). Võib eeldada, et vananeva ja väheneva tööjõuga Euroopas muutuvad seda tüüpi kokkulepped edaspidi üha populaarsemaks. Puuetega inimestele töövõimaluste pakkumine on mitmes riigis (nt Prantsusmaa, Saksamaa) tööandja seadusejärgne kohustus, mida aga hoolimata trahvidest alati ei täideta. Seetõttu pöörab Prantsusmaa valitsus tähelepanu teema lülitamisele ettevõtte tasandi kollektiivlääbirääkimiste kavasse (NAP 2003 France). Nii Iirimaal kui Suurbritannias püütakse ettevõtjaid puuetega töötajaid värbama motiveerida läbi nende osalemise vastavat poliitikat väljatöötavates töörühmades ja komisjonides kui ka spetsiaalsete teadlikkuse tõstmise kampaaniate korraldamise abil (NAP 2003 Ireland, NAP 2003 UK). Loomulikult on edu saavutamise eelduseks riigipoolse nii nõustamist kui finantsabi pakkuva tugivõrgustiku olemasolu. Taanis on ettevõtete sotsiaalse vastutuse raames kohaliku tasandi

sotsiaalpartnerite vahel sõlmitud leppeid nii puuetega inimeste, pensionäride kui ka töötute ettevõttepraktikale võtmiseks ettevõtetesse, mida hinnatakse ettevõtete enda välja töötatud nn sotsiaalse indeksiga. Ettevõtte juhtkond koostöös töötajatega hindab vastavust selle erinevatele kriteeriumitele ning tulemusi saab võrrelda teiste ettevõtetega (NAP 2003 Denmark).

Suunis 9 - illegaalse töötamise seaduslikuks muutmine

Illegaalse töötamise probleemi ulatus on liikmesriigiti samuti erinev, mistõttu mõnedes riikides rõhutatakse pigem selles tulenevat kogukahju riigi majandusele, teistes aga üksikisikutele. Kuna tööhõivesuuniste kontekstis nähakse antud suunise raames peamise riigi-poolse sammuna maksusüsteemide lihtsustamist ehk teisisõnu maksude maksmisest hoidumise vähendamist selle töötajatele ja tööandjatele lihtsamaks muutmise abil, näevad vähesed liikmesriigid siin sotsiaalpartnerite rolli. Väljatoodud juhtudel seisneb see peamiselt ametiühingute ja tööandjate liitude kaasamises ettevõtetesse tehtavatesse kontrollkäikudesse ning teadlikkuse tõstmise kampaaniate korraldamisse, suurendamaks nende teadlikkust ja vastutust illegaalse tööjõu osas (Prantsusmaa, Rootsi, Suurbritannia). Lisaks on näiteks Prantsusmaal sõlmitud kokkulepe põllumajandussektori tööandjate ja ametiühingute vahel hooajatöödeks tööjõu vahendamise efektiivsemaks muutmiseks, et vältida illegaalselt töötamist (NAP 2003 France).

Suunis 10 – tööhõive regionaalsete erinevuste vähendamine

Kuivõrd enamustes liikmesriikides on probleeme suurte erinevustega tööturuolukorras regioonide vahel, rakendatakse pea igal pool ka regionaalseid või kohaliku tasandi meetmeid. Nende osakaal ja kaasatud partnerite arv sõltub riigi halduskorraldusest ja traditsioonidest ja erineb riigiti suuresti ning mitmetel juhtudel ei ole sellised tegevused riiklikus tööhõive tegevuskavas üldse kajastamist leidnud. Sellegipoolest võib eeldada, et enamustes riikides eksisteerivad ka kohaliku tasandi algatused ning reeglina peetakse neid ka suhteliselt efektiivseks. Enamasti on sellistesse algatustesse kaasatud ka sotsiaalsete partnerite esindajad ning seoses kiirete majanduslike muutuste ja elukestva õppe tähtsuse tõusuga on nende roll aja jooksul kasvanud. Näiteks on Prantsusmaal tööhõivepoliitika

rakendamisel ja eriti just pikaajalise töötusega võitlemisel kasutatud mitmeid aastaid regionaalset lähenemist ning ressursside eraldamine sellistele meetmetele toimub vastavalt regionaalsete vajaduste analüüsile ja kohaliku tegevuskava koostamisele. Koostöös sotsiaalpartneritega on üksnes töötusega võitlemiselt liigutud edasi majanduslike muutustega kohanemist ja tööealise elanikkonna aktiivset vananemist hõlbustavate meetmete pakkumisele (NAP 2003 France). Ka Suurbritannias töötavad kohalikud arengukeskused välja kohalikud tööhõive tegevuskavad, mille keskmes on läbi parema infovahetuse tööandjate nõudmiste ja töötajate oskuste kokkuviiimine konkreetses piirkonnas. Mõistagi saab selliseid kavu koostada vaid asjaomaste partnerite osalusel (NAP 2003 UK). Rootsis rahastatakse selliste tegevuskavade elluviimist enamasti riigi tööturusteami kaudu, samuti tegutsevad Rootsis spetsiaalsed piirkondlikud tööturunõukogud (*Swedish Employment Security Council*), kuhu kuuluvad tööandjate ja ametiühingute esindajad ning mille põhiülesanne on ennetada tööturu restruktureerimisest tulenevaid koondamisi või leevendada nende mõju läbi piisava nõustamise, koolituse ja rahalise toetuse, leidmaks töötajale uusi töökohti (NAP 2003 Sweden).

Hea juhtimistava Euroopa tööhõivestrateegia rakendamisel

Euroopa Komisjon rõhutab oma dokumentides läbivald sotsiaalsete partnerite aktiivse osaluse vajadust kõikides faasides poliitika kujundamisest elluviimiseni tööhõivesuuniste tulemuslikuks rakendamiseks, mistõttu sisaldavad ka enamuse liikmesriikide tegevuskavad ülevaadet antud riigis kasutatavatest korralduslikest meetmetest seoses sotsiaalsete partnerite protsessi kaasamisega. Nii näiteks esitavad Taani sotsiaalpartnerite esindusorganisatsioonid omapoolse ühisraporti, mille põhipunktid on integreeritud tegevuskava teksti ning raporti tekst on ka tervikuna kavale lisatud. Lisaks osalemisele erinevates koolituse, tööturu ja töökeskkonnaalastes nõukogudes ja komiteedes osalevad sotsiaalpartnerid ka riiklike sihttasemete määratlemisel erinevate tööhõivesuuniste jaoks läbi riigi tööturu nõukogu. Sotsiaalpartnerite töörühmade ja diskussioonigruppide kaudu osalemise tööturupoliitika kujundamisel toob välja ka Suurbritannia, samas kui Soomes jälgib tööturualaste otsuste tegemist sotsiaalpartnerite ja rahandusministeeriumi esindajatest koosnev tulupoliitiline komisjon (*Incomes Policy Commission*), kellel on võtmeroll üldise

majanduspoliitika kujundamisel ja arengute jälgimisel riigis ning muuhulgas on selle komisjoni raportid tunnustatud kõigi osapoolte poolt aluseks erinevate tööturu-otsuste langetamisel. Prantsusmaal annab sotsiaalpartnerite Euroopa asjade komitee oma heakskiidu tööhõive tegevuskavale ja osaleb selles kavandatud tegevuste elluviimise jälgimisel, lisaks tuuakse välja nende roll suuniste praktilisel rakendamisel läbi erineva tasandi kollektiivlepete. Saksamaa 2003. aasta tööhõive tegevuskava piirdub tõdemisega, et sotsiaalpartnerite organisatsioonid on kaasatud nii liidumaade kui föderaalsetel tasandil ja tunnistavad oma vastutust tööhõivestrateegia edukal elluviimisel. Rootsi toob välja sotsiaalpartnerite osaluse peamiselt kollektiivlepete kaudu tööhõivesuuniste ja ka Euroopa Liidu direktiivide rakendamisel.

Euroopa Komisjon toob oma 2004. aastal avaldatud tööhõive ühisraportis positiivsena välja sotsiaalpartnerite kasvava rolli tööhõive tegevuskavade ettevalmistamisel ning nende panuse selgema kajastamise lõppdokumentides (Joint Employment Report 2003/2004).

2. SOTSIAALDIALOGI PÕHIMÕTETE KASUTAMINE EUROOPA TÖÖHÕIVESTRATEEGIA RAKENDAMISEL EESTIS, POOLAS JA SLOVEENIAS

2.1. Tööhõivestrategie kasutuselevõtmine uutes liikmesriikides ning peamised võrreldavate riikide tööturgudel toimunud muutused

Sarnaselt vanade liikmesriikidega on ka 2004. aasta 1. mail liitunud uute riikide jaoks Euroopa tööhõivestrategie rakendamine kohustuslik. Euroopa Komisjon on selle hõlbustamiseks liitumisel aastatel kasutanud nn tööhõive ühishinnangu protseduuri (*joint assessment of employment priorities*), mis hõlmab liikmesriikide ja komisjoni koostöös välja töötatud ja ühiselt allkirjastatud alusdokumenti konkreetse liituva riigi tööturu olukorra ja peamiste probleemide kohta ning iga-aastaseid eduaruandeid aruandeperioodil saavutatud tulemuste kohta. Nimetatud dokumentide formaat ei vasta siiski Euroopa tööhõivestrategiele ning kujutab seega endast pigem ideoloogilist kui vormilist üleminekuetappi strategie kasutuselevõtuks. Esimesi riiklike tööhõive tegevuskavasid ootab komisjon liituvatelt riikidelt 2004. aasta sügiseks, mis, hoolimata sellest, et mitmed uued liikmesriigid on nõ iseenda jaoks juba tegevuskavasid koostanud ja rakendanud, kujuneb nii komisjoni kui uute riikide jaoks tõenäoliselt küllaltki keeruliseks. Raskusi võib tulenevalt tööhõivestrategie rakendamispõhimõtetest uutele riikidele tekitada nii erinevate valdkondade (majandus-, haridus-, sotsiaal- ja tööhõivepoliitika) tegevuste koordineerimine ja sihipärane elluviimine kui ka sisulise partnerluse ülesehitamine valitsusorganite vahel horisontaalselt ja vertikaalselt ning valitsuse ja kolmanda sektori vahel.

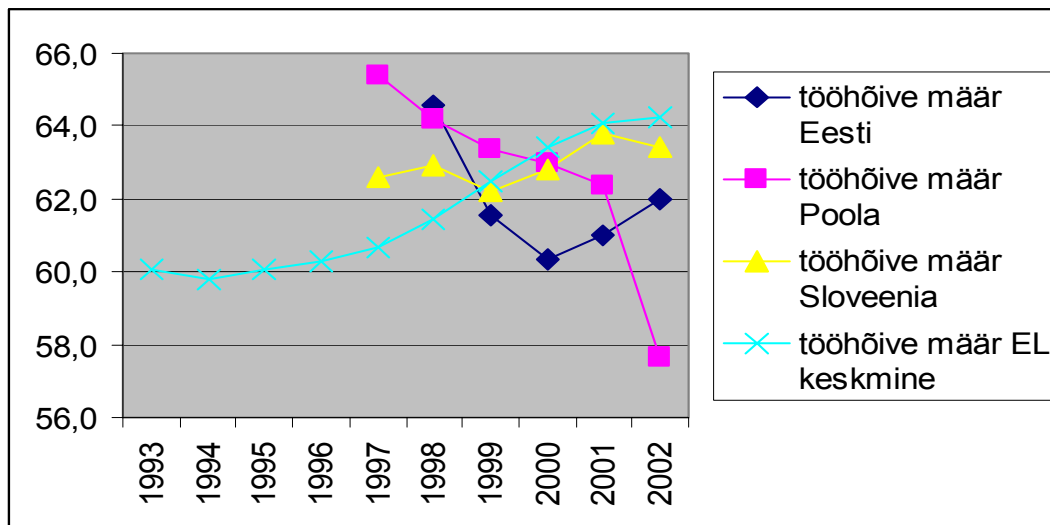
Eesti riiklike tööturuinstitutsioonide valmisolekut Euroopa tööhõivestrategie rakendamiseks on käsitlenud Pille Rebane oma magistritöös. Peamiste probleemidena toob nimetatud töö välja ebaselge ülesannete jaotuse erineva tasandi riigi tööturuasutuste vahel, samuti ebapiisavad monitooringu- ja rahastamisskeemid tööhõive tegevuskavade rakendamiseks. Seejuures hindab Rebane riigi tööturuasutuste (Sotsiaalministeerium, Tööturuamet, tööhõiveametid) töötajate arvu ja teadlikkust strategie rakendamiseks

üldiselt piisavaks ning Eesti tööturuasutuste ülesehitust ja ülesannete jaotust selleks sobivaks. Kuivõrd lisaks riiklikule tööturusüsteemile hõlmab Euroopa tööhõivestrateegia rakendamine ka mitmeid teisi valitsus- (eelkõige Haridus- ja Teadusministeerium ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium) ja valitsusväliseid (eelkõige sotsiaalpartnerite keskorganisatsioonid) asutusi, antakse nimetatud töös mitmeid soovitusi protsessi tõhustamiseks Eestis, millest olulisemad on vajadus luua kõiki osapooli kaasav tööühm tegevuskava väljatöötamise ja rakendamise perioodiks; Sotsiaalministeeriumi poolt tagada kavandatud meetmete tasakaalustatus ja kattumise vältimine ning kõigi osapoolte rollide ja vastutuse täpsustamine kõnealuses protsessis (vt Rebane 2003). Sotsiaalpartnerite organisatsioonide võimaliku osaluse täpsustamisega 2004. aastal liitunud riikides tegelebki käesolev töö.

Tööhõivestrateegia põhimõtete rakendamise kogemused on rohkemal või vähemal määral olemas kõikides uutes liikmesriikides, kuid töö mahule seatud piirangute tõttu ei ole võimalik kõikide riikide analüüs. Valiku tegemise aluseks võrreldavate riikide osas on nende suurus (nii geograafiline kui töäjõud), sotsiaalpartnerluse üldine areng (partnerorganisatsioonide struktuur ja liikmeskond ning kollektiivlääbirääkimiste senine praktika) ning Euroopa tööhõivestrateegia senise rakendamise ulatus (tööhõive tegevuskavade liitumiseelne väljatöötamine või selle põhimõtetega arvestamine riiklike strateegiadokumentide koostamisel). Eesti, Poola ja Sloveenia omavad nimetatud aspektides erinevaid kogemusi, mis annab võimaluse nende omavahelise võrdluse baasil määratleda Euroopa tööhõivestrateegia rakendamiseks vajalikud sotsiaaldialoogi põhijooned.

Viimase kümne aasta jooksul on üleminekuriikide tööturud teinud läbi suured muudatused – vähenenud on tööhõive määr ning tekkinud ja kasvanud tööpuudus. Võrreldavatest riikidest on suurim tööhõive määra langus toimunud Poolas, vähemal määral Eestis ja

Sloveenias¹. Euroopa Liidu liikmesriikides on tööhõive määr samaaegselt aga kasvanud (vt joonis 2).

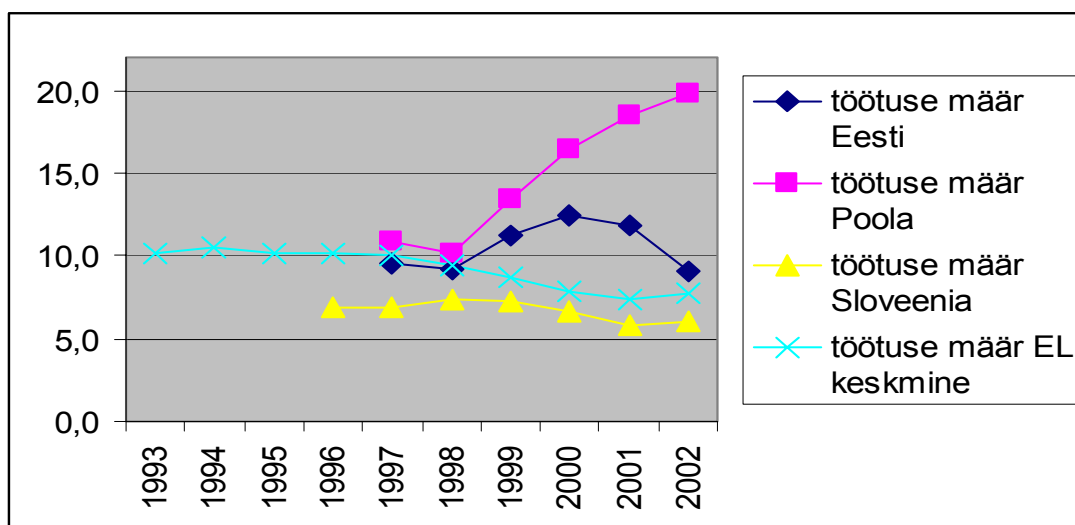


Allikas: Eurostat

Joonis 2. Tööhõive määrad Eestis, Poolas, Sloveenias ja EL-s, 1993 (1997)-2002, %

Ka tööpuuduse osas on suurim kasv 1990. aastatel toimunud Poolas, samas kui Sloveenias on see näitaja olnud suhteliselt stabiilne ning Eestis peale 2000. aastal saavutatud maksimumi langenud. Euroopa Liidu riikide keskmine töötus on viimase kümne aasta jooksul pidevalt vähenenud (joonis 3).

¹ aastate 1993-1996 kohta kandidaatriikides puudub Eurostat'i võrreldav statistika



allikas: Eurostat

Joonis 3. Töötuse määrad Eestis, Poolas, Sloveenias ja EL-s, 1993 (1997)-2002, %

Muutunud on ka hõivatute jagunemine majandussektorite lõikes: vähenenud põllumajanduses hõivatute ning kasvanud teenindussektoris hõivatute osakaal ning hõive struktuur sarnaneb üha enam vanade EL liikmesriikide keskmisele (tabel 3).

Tabel 3. Hõivatute jagunemine majandussektorite lõikes Eesti, Poolas, Sloveenias ja EL-s, 1995-2002, %

Sektor	Riik	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
teenindus	EL keskmine	67,5	68,1	68,4	68,7	69,4	69,9	70,4	71,0
	Eesti	55,8	56,7	57,9	58,2	60,0	59,7	60,4	62,0
	Poola	31,9	30,3	30,4	31,2	30,4	31,3	31,6	34,1
	Sloveenia	46,6	48,5	49,8	50,6	51,5	52,3	51,4	52,4
tööstus	EL keskmine	27,6	27,1	26,9	26,7	26,2	25,8	25,5	25,0
	Eesti	34,0	33,6	33,0	33,0	32,0	33,2	32,8	31,2
	Poola	33,6	34,3	32,0	30,7	28,4	27,3	27,5	30,7
	Sloveenia	41,0	40,1	39,1	38,2	37,7	37,5	37,9	38,0
põllumajandus	EL keskmine	5,0	4,8	4,8	4,6	4,4	4,3	4,2	4,1
	Eesti	10,1	9,7	9,1	8,8	8,0	7,1	6,8	6,9
	Poola	34,4	35,5	37,6	38,1	41,2	41,4	40,9	35,2
	Sloveenia	12,4	11,4	11,1	11,2	10,8	10,3	10,7	9,5

allikas: Eurostat

Nagu paljudes riikides, on ka Eestis, Poolas ja Sloveenias samaaegselt tööpuuduse kasvu ning struktuuriliste muutustega tööturul ja hõives osalemises toimunud langus ametiühingutesse kuulumises – Sloveenias 60%-lt 41%-le (SALTSA research project, Stanojevic 2003), Poolas 18%-lt 7,55-le (SALTSA research project, Kozek 2003) ning Eestis ligi 100%-lt 1980. aastate lõpus 14%-le 2002. aastal (Antila ja Ylöstalo 2003). Seda võib selgitada nii teenindussektori osakaalu kasvuga suurenenud väiksemate ettevõtete osakaalu kasvuga, „ebatraditsiooniliste“ ametiühingutesse kuulujate (väike-ettevõtete töötajad, osaajaga ja tähtajaliste töölepingutega töötajad) hulga suurenemisega tööturul kui ka üleminekuriikidele iseloomuliku ametiühingute maine langusega. Viimast näitab Eesti puhul 2002. aastal läbiviidud tööelu baromeetri raames ilmnunud asjaolu, et ligi 40% töötajast peab ametiühingute mainet Eestis pigem negatiivseks ning üle 40% väidab end mitte teadvat tänaste ametiühingute tegevuspõhimõtteid (Antila ja Ylöstalo 2003).

Euroopa tööhõivestrategia rakendamise alustavad liituvad riigid seega suhtelistelt suurte tööturul toimunud muudatuste järgselt. Põhjalikumad tööturuülevaated liituvate riikide kohta on kättesaadavad nii Euroopa Statistikaameti (www.europa.eu.int/comm/eurostat, 10/05/2004) kui Euroopa Komisjoni Tööhõive- ja sotsiaalküsimuste peadirektoraadi kodulehekülgedel (www.europa.eu.int/comm/employment_social, 19/03/2004).

2.2. Eesti, Poola ja Sloveenia sotsiaaldialoogi põhijooned

2.2.1. Sotsiaaldialoogi areng

Kõikides võrreldavates riikides eksisteerivad valitsuse ja sotsiaalpartnerite keskorganisatsioonide esindajatest koosnevad kolmepoolsed organid. Sloveenias on selleks 1994. aastal asutatud Sotsiaalmajandusnõukogu, kes on sõlminud kokkuleppeid kõigis olulistest sotsiaal- ja majandusküsimustes – sotsiaalpoliitika, töetervishoid ja tööohutus, tööhõive ja tööpuudus, konkurentsivõime jne. Samas on sissetulekupoliitika olnud läbivalt selliste kokkulepete keskmes ning kokku on vahemikus 1994-2002 allkirjastatud 7 lepet. Kolmepoolne on ka riikliku tööturusteemi nõukogu. Ka Poolas tegutseb tööhõiveküsimustes nõuandvat funktsiooni omav kolmepoolne komisjon (*The Tripartite*

Commission) alates 1994. aastast, koosnedes kolme suurema ametiühinguliidu, nelja tööandjaid ühendava organisatsiooni ning valitsuse esindajatest. Komisjoni töö on olnud edukas võitlemisel inflatsiooniga ja palgaindeksite kehtestamisel, samas kui muudes küsimustes on poliitilised huvid olnud liiga tugevad. Komisjon moodustab erinevate küsimustega (kollektiivlepped, majanduspoliitika ja tööturg, sotsiaaldialoogi areng, toetused, sotsiaalkindlustus ja palgad) tegelemiseks ka töörühmi, millest osad tegutsevad sektoripõhiselt. Viimased on muuhulgas koostanud ka restruktureerimist vajavais sektorites nn sotsiaalplane. Samuti on moodustatud maakondlikke kolmepoolseid komisjone, mille peamine ülesanne on samuti struktuurse töötuse ennetamine või leevendamine konkreetses piirkonnas. Sotsiaalpartnerite esindajad kuuluvad ka sotsiaalkindlustuskassa nõukogusse ja töötajate tagatisfondi nõukogusse (*Guaranteed Employee Benefits Fund Advisory Board*). Eestis on olulisimad kolmepoolsuse põhimõttel moodustatud organid Eesti ILO Nõukogu, Sotsiaalmajandusnõukogu, Haigekassa ja Töötukassa nõukogud, töövaidluskomisjonid, regionaalsed tööhõivenõukogud, kutsenõukogud ning Töökeskkonna nõukoda. Läbirääkimisi on peetud ja kokkuleppeid sõlmitud alates 1992. aastast kolmepoolsete läbirääkimiste raames, kus ametlike delegatsioonide tasandil on arutatud miinimumpalga määra, töötü abiraha, sotsiaalkindlustuse, kutsehariduse jmt teemadel.

2.2.2. Sotsiaaldialoogi osapooled

Töötajad on Sloveenias esindatud kuue suurema ametiühinguliidu läbi, kuhu veel 1990. aastate esimesel poolel kuulus ligi 60% töötajaskonnast. 2000. aastal oli vastav näitaja 41% ning samaaegselt langusega ametiühingute liikmete arvus traditsioonilistes sektorites on toimunud kasv uuemates, peamiselt avalikke teenuseid pakkuvaid töötajaid ühendavates ühingutes. Poolas on uuringute kohaselt ametiühinguliikmete arv vähenenud 1991. aasta 18%-lt 7,5%-le 2003. aastaks. Seejuures puuduvad ametiühingud peamiselt väike- ja keskmises suurusega ettevõtetega sektorites peaaegu täielikult, mis tähendab, et sisuliselt eksisteerivad ametiühingud vaid suurtes riigiettevõtetes. Poolas on kolm suuremat ametiühinguliitu, neist suurim ja tuntuim *Solidarity* 900 000 liikmega, kellel on nii sektoripõhine kui geograafiline allstruktuur, lisaks OPZZ ja FZZ kokku ligikaudu 1,2

miljoni liikmega (Kozek 2003). Olgugi et ametiühingute huvid töötajate esindamisel ja kaitsel on suhteliselt sarnased, eksisteerib nende vahel konkurents ja vastastikune usaldamatus.

Eestis esindab töötajaid Eesti Ametiühingute Keskliit (EAKL) ja Teenistuja Ametiliitude Keskorganisatsioon TALO. EAKL-il oli 2002. aastal 55 000 liiget 25 allorganisatsioonis (Vare, Taliga 2002) ning TALO-l 2004. aasta alguses ligikaudu 32 000 liiget hariduse, teaduse, kultuuri meditsiini valdkonnas (www.talo.ee, 22/03/2004). Ametiühingute haruliidud on jagunenud tegevusala või erialapõhiselt, kuid eksisteerib ka 5 regionaalset koostöösakonda. Haruliitude suhteliselt suurt arvu ja sellest tulenevat killustatust on peetud üheks nõrgalt arenenud sektori-taseme läbirääkimiste põhjuseks (Philips jt 2002:23). Kolmepoolsetel läbirääkimistel koosneb töötajate esindus 2/3 ulatuses EAKL-i ja 1/3 TALO esindajatest. Kokku kuulus 2002. aasta andmetel ametiühingusse 14% töötajast (Antila ja Ylöstalo 2003).

Tööandjaid ühendavad Sloveenias Kaubanduskoda, Kutsekoda, Tööandjate Liit ja Kutseliit, millest esimesse kuulumine on kohustuslik. Sõltumatute läbirääkimiste pidamiseks moodustati 1994. aastal Tööandjate Liit ning väike- ja keskmise suurusega ettevõtteid koondab Kutsekoda. Kuna tööandjate organisatsioonidesse kuulumine osaliselt kattub, tekitades segadust nende esindamises läbirääkimispartnerina ametiühingutega, kavandatakse sellise õiguse andmist edaspidi vaid vabatahtliku kuulumise alusel moodustatud organisatsioonidesse. Ka Poolas on probleeme tööandjate organisatsioonide killustatusega – eksisteerivad nii Kaubanduskoda, Kutsekoda, Tööandjate Liit (esindab valdavalt riigiettevõtteid) kui ka Erasektori Tööandjate Liit, kellel kõigil on erineval põhimõttel moodustunud allstruktuurid. Peamiselt nõrga organiseerituse tõttu ei peeta tööandjaid sotsiaalpartnerina kuigi usaldusväärseks ning esineb juhtumeid, kus kõrgemal tasandil tehtud kokkulepetest ettevõtetes kinni ei peeta (Kozek 2003). Eesti tööandjaid koondab Eesti Tööandjate Keskliit (ETK), kes esindab 31 haruorganisatsiooni rohkem kui 1500 liikmega, mille ettevõtetes on hõivatud ligikaudu 35% erasektori töötajatest Eestis (www.ettk.ee, 08/04/2004). Regionaalne struktuur ETK-l puudub.

2.2.3. Kollektiivläbirääkimiste praktika

Sloveenia kahepoolseid kollektiivläbirääkimisi iseloomustab kõrge tsentraliseeritus ja suur kaetus – vähemalt üldiste, miinimumnõudeid sisaldavate lepetega on hõlmatud ligi 100% tööjõust. Sektoraalsed kollektiivlepingud registreeritakse Töö- ja Sotsiaalministeeriumis ning neid oli 2002. aastal kokku 38, lisanduvad ettevõtte tasandi kokkulepped, mille üle arvet ei peeta. Võrreldes teiste üleminekuriididega peetakse Sloveenia ametiühinguid suhteliselt tugevaks ning kogu üleminekuperioodi jooksul on nad pidanud efektiivseid palgaläbirääkimisi, samas kui osalus aktiivse tööhõivepoliitika kujundamises on olnud tagasihoidlik ja pigem formaalne (Stanojevic 2003). Mis puutub kohanemisse ja paindlikkuse suurendamisse, siis ehkki siin on sotsiaalpartnerite vaheliste kokkulepete sõlmimine vältimatu, pole siiani selles osas edu saavutatud. Poola kahepoolset sotsiaaldialoogi hinnatakse suhteliselt nõrgaks, kuna mõlemad pooled suhtlevad parema meelega riigiga, mistõttu on kolmepoolne dialoog paremini institutsionaliseeritud ja ka sotsiaalpartnerite poolt aktsepteeritud. Probleeme on nii ametiühingute vähesusega ettevõtetes kui tööandjate soovimatusena läbi rääkida ja leppeid sõlmida. Ka mitut ettevõtet või tervet sektorit katvaid kollektiivlepeid on vähe, kuivõrd erasektori tööandjad on reeglina vastu töökoodeksist paremaid tingimusi pakkuvate lepete sõlmimisele. Tööinspeksioonid on 1995-2001 registreerinud 11 000 ettevõtte tasandi kollektiivlepet (Kozek 2003). Kolmepoolse komisjoni vahendusel alustati 2003. aastal tööhõive edendamise alase pakti ettevalmistamist, et töötajate ja tööandjate osalusel võidelda tööpuuduse vastu ning edendada ettevõtlust. Täpsemalt peaks pakt reguleerima palgamäärasid, tööseadusandlust, maksumuudatusi ja töötajate tagatisfondiga seonduvat, kuid osapooli rahuldava lahenduseni ei ole veel jõutud. Valdavalt toimub sotsiaaldialoog Poolas seega konsulteerimise ja infovahetamise tasandil, kuigi ametiühingute ootused on selgelt seotud läbirääkimistega. Eesti kollektiivlepingute registris, mida peab Sotsiaalministeerium, on praegu 171 lepet, mis hõlmavad 45 000 töötajat ehk vähem kui 10% töötajaskonnast. Ka Eestis on ettevõtte ja sektori tasandi läbirääkimistest seni suhteliselt tugevamini arenenud kolmepoolsed konsultatsioonid ja üleriigilised läbirääkimised (Kaadu 1999:3).

Lisaks esindatusele mitmesugustes organites osalevad ametiühingute ja tööandjate esindajad Eestis, Poolas ja Sloveenias ILO ja Euroopa Liidu traditsioone järgides ka tööseadusandluse ettevalmistamisel ja muudatuste sisseviimisel.

Seega iseloomustab võrreldavate riikide sotsiaalpartnerite organisatsioone suhteliselt suur killustatus, mis teatud juhtudel on kasvanud omavaheliseks konkurentsiks ja takistab tööturu osapoolte vahelist sisulist dialoogi, piirates muuhulgas ka organisatsioonide kasutada olevaid inim- ja finantsressursse. Ka siduvate kokkulepete osas on parimaid tulemusi seni saavutatud peamiselt palgaläbirääkimistel, kuigi veel 2003. aastal peab Euroopa Komisjon sõltumatut kahepoolset sotsiaaldialoogi mitmetes liituvates riikides vähearenenuks ja mõnedes riikides sisuliselt mitteeksisteerivaks ("Progress on the implementation of the Joint Assessment Papers on employment policies in candidate countries". (COM(2003) 37 final of 30/01/2003)). Samas eeldab tööhõivestrategia edukas rakendamine laiemat dialoogi ja ulatuslikumat läbiräägitavate teemade ringi, mida aga liituvate riikide sotsiaalpartnerid ei ole siiani käsitlenud või on seda tehtud valitsuse osalusel kolmepoolselt.

2.3. Eesti, Poola ja Sloveenia kogemused sotsiaaldialoogi põhimõtete rakendamisel tööhõive tegevuskavade koostamise ja elluviimise raames

Eestis on koostatud kolm riiklikku tööhõive tegevuskava – 2000 IV kvartal-2001, 2002 ja 2003. Senised tegevuskavad on koostatud Euroopa tööhõivestrategia nelja samba ja nende alla paigutatud suuniste struktuuri järgides. Juhtiv roll tegevuskavade ettevalmistamises on olnud Sotsiaalministeeriumil, teistest ministeeriumitest on suurema panuse andnud Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium ja Haridus- ja Teadusministeerium. Ka Tööturuamet ning tööhõiveametid on protsessi kaasatud selle algusest peale. 15 maavalitsusele on tegevuskavad esitatud kooskõlastamiseks. Tööandjate Keskliidult ja Eesti Ametiühingute Keskliidult on oodatud panust tegevuskava ettevalmistamisse ning samuti on kava lõplik versioon neile kooskõlastamiseks saadetud. 2003. aasta tegevuskava ettevalmistamisel paluti sotsiaalpartnerite organisatsioonidel hinnata oma osalust eelmises tegevuskavas plaanitud tegevuste elluviimisel ning seejärel tuua välja endapoolsed

algatused järgnevat aastaks. Seejuures möönavad keskorganisatsioonide esindajad, et oma vastuste koostamisel ei suhelnud nad haruliitude esindajatega (SAL TSA research project, Väli 2003), mis viitab ühelt poolt valitsuse vähestele teavitustööle tööhõive tegevuskavade koostamise protsessi olemusest ning teisalt ka sotsiaalpartnerite vähestele pühendumisele selles küsimuses. Siiani on tegevuskavade ettevalmistamine toimunud rakendamisele eelnenud aastal, et sünkroniseerida selle ettevalmistamine riigieelarve koostamisega. Paraku ei ole tööturupoliitikale eraldatud vahendid seni sõltunud tööhõive tegevuskavast ega ühestki teisest plaandokumendist. Tegevuskava ettevalmistamine ei ole formaliseeritud ehk see ei toimu kinnitatud juhendi või käsiraamatu järgi, mis fikseeriks osaliste ringi, nende rollid ja kohustused protsessis. See fakt võib mõjutada partnerite osalemissoovi ja sisulise panuse ulatust. Ka ei ole tegevuskava väljatöötamiseks ega rakendamiseks moodustatud ühtset töörühma. See võib põhjustada sotsiaalpartnerite ebakindlust protsessis osalemise suhtes – ei ole selge, kas ja millise järjepidevusega neid kaasatakse ning mil määral nende ettepanekutega arvestatakse (Väli 2003). Samuti ei sisalda Eesti tööhõive tegevuskava lõppdokumendid selgelt eristatavat sotsiaalpartnerite osa, vaid kõikide osalevate organisatsioonide materjalid on koondatud üheks terviktekstiks. Tegevuskava koostamisse panustanud organisatsioonid nimetatakse ära vaid tegevuskava sissejuhatavas osas. 2002. aasta alguses sõlmitud kolmepoolse tööhõivelepe kohaselt kinnitasid sotsiaalpartnerite organisatsioonid oma tahet parandada tööturu olukorda, andes selleks oma panuse 2003. aasta tegevuskava ettevalmistamisse. Tegelikult jäi nende osalus viimase tegevuskava ettevalmistamisel üsna tagasihoidlikuks ning ei erinenud varasemate aastate praktikast. Sarnaselt teistele kandidaatriikidele, kes on alustanud tegevuskavade koostamist, ei ole Eesti enda kavale Euroopa Komisjoni Tööhõive- ja sotsiaalküsimuste peadirektoraadi poolset ametlikku vastukaja saanud ning senised kavad on täitnud pigem harjutavat või ettevalmistavat funktsiooni. Eestis ei eksisteeri tööhõive tegevuskavadest eraldiseisvat pikemaajalist strateegilist tööhõivepoliitilist dokumenti.

Poolas on viimastel aastatel koostatud mitmeid riiklikke tööhõiveprogramme – aastateks 1997-2000 (väike- ja keskmise suurusega ettevõtete areng, lühiajaliste ja hooajatööde edendamine hõives osalemise suurendamiseks), peamiselt Euroopa Liiduga liitumise

kontekstis väljatöötatud ja selle tööhõivestrateegiat järgiv riiklik tööhõive- ja inimressursi arendamise strateegia aastateks 2000-2006, millele koostati ka eraldi rakenduskavad (Kozek 2003). Nimetatud kavad kasutasid küll kompleksset lähenemist, kuid rakendamise eest vastutavana nähti vaid valitsust ja mitte näiteks sotsiaalpartnereid. Viimaste rolli riigi tööhõivepoliitikas on hakatud nägema alles viimastel aastatel. Eelnimetatud programme tutvustati kolmepoolsele komisjonile alles valminuna. Ettevõtluse arendamise rõhuga programmides seisneb sotsiaalpartnerite roll töölepingute ning töötervishoiu ja -ohutuse alase regulatsiooni muudatuste läbirääkimises.

1999. aastal kinnitas Sloveenia valitsus tööhõivestrateegia aastateks 2000-2006, mis peamiste probleemidena määratleb suured regionaalsed erinevused, pikaajalise töötuse, kvalifitseerimata tööjõu tootmise haridussüsteemi poolt ning illegaalselt töötamise. Välja tuuakse ka kaasaegset tööturukoolitust pakkuvate asutuste puudumine, sotsiaalpartnerite passiivsus ning väike- ja keskmise suurusega ettevõtete arengu jaoks ebasoodne keskkond. Põhiline strateegiline suund on aktiivse tööturupoliitika kulude tõstmine ning tööturu paindlikumaks muutmine ja uute töökohtade loomine (Stanojevic 2003). Sloveenia tööhõivestrateegiale 2000-2006 ning Euroopa tööhõivestrateegiale toetub ka esimene Sloveenia tööhõive tegevuskava, mis koostati aastateks 2000-2001 ja järgib oma struktuurilt sammaste ja suuniste skeemi. Tegevuskava määratleb peamised probleemid ning meetmed nende lahendamiseks koos rakendajate ning ressurssidega.

Kuna tööhõivestrateegia rakendamine ei ole kandidaatriigi staatuses olevatele maadele kohustuslik, on Euroopa Komisjoni kinnitatavate põhisuundade alusel riiklikke tööhõive tegevuskavasid 2004. aastal liituvates riikides koostatud lähtuvalt konkreetsest olukorrast riigi tööturul. Mõnel juhul on kava täiendanud siseriiklikku tööhõivestrateegiat, vahel sisaldab tööhõive tegevuskavaks nimetatav dokument vaid osasid Euroopa tööhõivestrateegias sisalduvaid teemasid ning osad tegevuskavad järgivad oma ülesehituselt väga täpselt Euroopa Komisjoni juhiseid. Veelgi suuremad on erinevused tegevuskavade koostamise ja rakendamise meetodikates, sõltudes suuresti riigi traditsioonidest. Eelneva põhjal ilmneb, et kõigis kolmes võrreldavas riigis on olemas teatud kogemus tööhõive tegevuskavade koostamise osas, kuid nii tehniliselt kui ka sisuliselt tuleb riigi tasemel

tööhõivestrateegia rakendamise eest vastutavatel valitsustel järgnevatel aastatel teemale olulisel määral tähelepanu pöörata, et saavutada nii Euroopa Liidu kui siseriiklikke tööhõivealaseid eesmärke. Sotsiaalpartnerite organisatsioonide saab ja tuleb protsessi kaasata sel määral, mis nad ise selleks valmis on, kuna ka tööhõivesuuniste puhul on rõhutatud, et sotsiaalsete partnerite osaluse tööhõivestrateegia rakendamises liikmesriigi tasandil määravad riigi traditsioonid ja tavad (2003/578/EC). Senine praktika peegeldab pigem tegevuskavade eest vastutavate riiklike institutsioonide poolset initsiatiivi ning sotsiaalpartnerite osalus jääb rohkem formaalseks.

2.3.1. Inimeste tööga hõivatuse suurendamine

Euroopa tööhõivestrateegia esimese samba raames rakendatavaid tegevusi iseloomustab suhteliselt suur riigipoolse initsiatiivi osakaal ja seda nii praegustes liikmesriikides kui ka 2004. aasta mais liitunud maades. Paljuski on selle samba suuniste tegevused käsitletavad traditsiooniliste aktiivse tööturupoliitika meetmetena (*noorte tööpuuduse ja pikaajalise töötuse vähendamine; töövahenduse arendamisele ja kitsaskohtade vältimisele suunatud aktiivne tööturupoliitika; diskrimineerimise vähendamine ning tööturu avatuse suurendamine*). Sotsiaalseid partnereid kaasatakse nimetatud tegevuste elluviimisesse suhteliselt tagasihoidlikult ning ei Poola ega Sloveenia tööhõive tegevuskava ei sisalda nimetatud teemade lõikes sotsiaalpartnerite osalusel plaanitud samme. Eesti tegevuskava näeb töövahenduse tõhustamiseks ette tööandjaid teenindavate konsultantide töölevõtmise tööhõiveametitesse, kuivõrd vabade töökohtade arv on püsivalt mitmeid kordi väiksem kui riigi tööturusüsteemi kaudu tööd otsivate inimeste arv. Samas peaks töövahenduse parandamisele kaasa aitama kolmepoolsete piirkondlike tööhõivenõukogude tegevus (vt täpsemalt 2.3.2), mis aga siiani suhteliselt piiratud on olnud. Täiendavalt käsitleb Eesti tegevuskava puuetega inimeste tööhõivet toetava Phare projekti tegevust, mille üks olulisi komponente on tööandjatele sobivate motiveerimisskeemide väljatöötamine puuetega inimeste tööle võtmiseks. Kuigi tööandjatel ei ole nimetatud projektis aktiivset rolli, võib antud algatust siiski käsitleda ettevõtete sotsiaalset vastutust suurendava meetmena.

Aktiivse vananemise soodustamiseks on Eestis välja töötatud Vanuripoliitika aluste ellurakendamise riiklik programm aastateks 2002-2005 ning Töötervishoiu arengukava aastateni 2005 ja 2010, mis käsitlevad muuhulgas vanemaealiste tööjõu töötamise ning sujuva pensionileminekuga seotud küsimusi. Samas ei võimalda tööhõive tegevuskava määratlenda sotsiaalpartnerite osa nimetatud dokumentide väljatöötamises ega rakendamises, kuigi on selge, et ilma sotsiaalpartnerite aktiivse osaluseta ei ole võimalik pensionieelikute ja -ealiste osajaga töötamise, neile asjakohaste koolitusvõimaluste ega töökeskkonna kohandamise rakendamine. Poola ja Sloveenia tegevuskavad vanemaealise tööjõu probleeme ja neile vastavaid meetmeid ei kajasta, olgugi et tööhõive määr vanusegrupis 55-64 aastat oli 2002. aastal neis riikides vastavalt vaid 26,1 ning 24,5%, Eestis samal ajal 51,6% (Employment in Europe 2003).

Ühe meetmena tööga hõivatuse suurendamiseks käsitletakse tööhõivestrategias maksu- ja toetuste süsteemide muutmist töötamist soosivamaks. Eestis on selles valdkonnas kolmepoolsete läbirääkimiste tulemusena järk-järgult tõstetud miinimumpalka ning samuti tulumaksuvaba miinimumi määra. Ka Poola tegevuskava kohaselt tegeletakse kolmepoolses komisjonis (*Tripartite Commission*) miinimumpalga suuruse läbirääkimisega, kuivõrd see on mõnede hinnangute järgi võrreldes keskmise palgaga liiga suur ning eesmärgiks on kokku leppida madalamas palga alammääras otse koolist tööturule suundujatele, et julgustada tööandjaid neid värbama (Kozek 2003). Kuna maksusüsteemi muudatused arutatakse nii Poolas kui Sloveenias läbi kolmepoolses komisjonis, võib eeldada, et sotsiaalpartnerite kaasatus selles vallas on tööhõive tegevuskavades näidatust ulatuslikum.

Kõige ulatuslikuma osa Eesti ja Poola tegevuskavade esimese samba tegevustest katavad erinevad haridussüsteemi tööturu nõuetele vastavamaks muutmiseks astunud või kavandatavad sammud. Poola muutused hõlmavad nii kutsehariduse laiapõhjalisemaks muutmist, kõrgharidusse suundujate osakaalu tõstmist kui ka elukestva õppe süsteemi laiendamist ja kaasajastamist läbi akrediteerimise sisseviimise. Mitmetel valitsusvälistel organisatsioonidel, sealhulgas ka ametiühingutel ja tööandjate organisatsioonidel on seadusest tulenev õigus kaasa rääkida vastavate õigusaktide väljatöötamisel ja muutmisel.

Need hõlmavad ka näiteks õpetatavate erialade ringi määratlemist ning õppekavade ülesehitust. Lisaks on hiljuti sõlmitud kokkulepe Poola Haridusministeeriumi ja Tööandjate Liidu vahel eesmärgiga parandada praktilise väljaõppe korraldamist. Ka Eestis on sisse viidud võimalus praktika korraldamiseks kolmepoolsete (kool-ettevõtte-õppur) kokkulepete alusel ning pidevalt tegeletakse koostöös ettevõtete esindajatega ettevõttepraktika osakaalu suurendamisega asjakohastes õppekavades. Samuti on muudetud kutseõppeasutuste seadust, kaasamaks sotsiaalpartnerite esindajaid kutseõppeasutuste juhtimisse. Moodustatud on 16 kutsenõukogu, kuhu kuuluvad tööandjate ja töötajate esindajad, kutse- ja ametiliidud ja vastavad ministeeriumid ning siiani on välja töötatud ligi 200 kutsestandardit (www.kutsekoda.ee, 03/05/2004). Täiendavalt kaasatakse sotsiaalpartnerite esindajaid ka kutsekoolide nõukogudesse, mis aga tööandjate hinnangul ei ole piisav, tagamaks hariduse vastavust tegelikele tööturu nõudmistele. Samamoodi ei taga seda koolitustellimuse kooskõlastamine sotsiaalpartnerite esindusorganisatsioonidega, kuivõrd selles etapis ei ole muudatusettepanekute tegemine enam võimalik (Väli 2003). Sloveenia puhul märgitakse samuti kutseharidussüsteemi tööturu nõuetele vastavaks muutmiseks vajadust kokkulepete järele nii koolituse korralduse kui praktikavõimaluste loomise osas, kuid seni ei ole valitsuse ja tööandjate esindajad koostööni jõudnud.

Kuivõrd noorte töötus on eriti terav probleem just Poolas (2002.a. 41%), näeb Poola tööhõive tegevuskava ette nn “Esimese töökoha programmi“ rakendamist, mille raames pakutakse koolilõpetajaid tööle võtvaile tööandjaile sotsiaalmaksu vähendamist, toetust oma ettevõtlusega alustada soovivatele noortele ja selleks ettevõtluse aluste õpetamise lülitamist koolide ja ülikoolide õppekavadesse ning vabatahtlikuks töötamiseks kui töökogemuste omandamise võimaluse jaoks seadusliku aluse loomist. Nimetatud programmi esitleti ka kolmepoolsele komisjonile ning kuna tegemist on üldist heakskiitu leidnud põhimõtete alusel riigi raha eraldamisega, sai see komisjoni heakskiidu.

Ainsana võrreldavatest tegevuskavadest hõlmab elukestva õppe teemat Eesti oma, mis toob välja pikka aega ettevalmistamisfaasis oleva Elukestva õppe strateegia. Samas ei ole sotsiaalpartnerite roll selles olnud kuigi suur – ei EAKL ega ETK ei pea nimetatud

dokumendi väljatöötamise protsessi kuigi prioriteetseks ning oma kaasatust hindavad nende organisatsioonide esindajad pigem formaalseks (Väli 2003).

Kuigi erinevate riskigruppide tööturule (tagasi)toomist on siiani pigem valitsuse ülesandeks peetud, ei saa see toimuda sotsiaalpartnerite osaluseta – nii vajaliku koolituse kui reaalse töökoha leidmisel vähemkonkurentsivõimeliste töötajate jaoks tuleb riiklikul tööturusüsteemil teha koostööd tööandjatega. Seejuures ei pea see tingimata tähendama tööandjate-poolset vastutulekut, kuna riskigruppidega koheldakse ikka veel ka näiteks vanemaealisi töötajaid, kelle positsioon aga tööjõu üldise vananemise taustal lähitulevikus tööturul oluliselt tähtsustub. Haridussüsteemis, eriti aga kutsehariduse korraldamises osalemine on nii Eesti kui Poola sotsiaalpartnerite jaoks olnud üks esimesi edukaid samme sotsiaaldialoogi põhimõtete rakendamisel ning loogiline oleks edasiliikumine ka sisuliste koolitusvajaduste prognooside koostamise ning töötajate täiend- ja ümberõppeskeemide korraldusse.

Inimeste tööga hõivatuse suurendamise teemaga haakub ka üldine ettevõtete sotsiaalse vastutuse tõstmine, mis aga võrreldavate riikide tegevuskavades ei kajastu. Liituvate riikide ettevõtted ei näe ennast üldjuhul laiema ühiskonna osana, kelle jaoks suurem ühtekuuluvus ja tööturul osalemine kasulik on. Samas aitaks mitmesuguste riskigruppide tööle võtmine kaasa ettevõtte maine kasvule avalikkuse, tarbijate ja potentsiaalsete töötajate silmis ning eeldatavasti muutub see arusaam majanduslike tingimuste stabiliseerudes omaseks ka uute liikmesriikide ettevõtetele.

2.3.2. Ettevõtluse arendamine

Traditsiooniliselt sisaldavad teise samba tegevused riigi Majandusministeeriumi või selle analoogi haldusalasse kuuluvaid ettevõtluse tugimeetmeid ning mitmesuguseid ettevõtlust mõjutavaid maksupoliitikasätteid ja nii on see ka Eestis, Poolas ja Sloveenias. Poola tööhõive tegevuskava kajastab töökohtade loomist toetavaid meetmeid peamiselt läbi ettevõtluskeskkonna ettevõtja-sõbralikumaks muutmise, eriti just väikese ja keskmise suurusega ettevõtete jaoks ning Sloveenia tegevuskava näeb ette konkreetsed sihtmäärad

uue ettevõtte loomiseks kuluva aja ja raha vähendamiseks. Samuti pööratakse Sloveenia tegevuskava kohaselt senisest enam tähelepanu ettevõtlusmentaliteedi tekitamisele formaalharidussüsteemis, mis oma sisult sarnaneb eelmises punktis toodud Poola algatusega noorte töötuse vähendamiseks. Nii Eesti, Poola kui Sloveenia pööravad tähelepanu alustavate ettevõtete finantseerimiskulude kõrvaldamisele, pakkudes selleks erinevaid laenugarantiisid ja/või maksusoodustusi. Eesti ja Sloveenia ettevõtluse tugimeetmed sisaldavad inimressursi arendamiseks tehtavate kulude osalist katmist riigi vahenditest.

Nimetatud tegevuste, programmide ja projektide väljatöötamisel ja elluviimisel ei ole sotsiaalpartnerite organisatsioonidel otsest rolli, nende seosed piirduvad üldistes kolmepoolsetes organites antud poliitikate kohta arvamuse avaldamisega. Sarnane on olukord ka tänastes liikmesriikides ning töökohtade loomise ja ettevõtluse arendamise suunise rakendamisel ei ole vajadust sotsiaalsete partnerite osaluse suurendamise järele.

Lisaks käsitletakse teise samba all ka piirkondlikke algatusi tööhõive tõstmiseks, millest võrreldavate riikide tööhõive tegevuskavades on vastavad tegevused välja toodud vaid Eesti puhul. Samas on erinevused piirkonniti tööturu olukorras iseloomulikud enamusele riikidest, hoolimata riigi suurusest. Nii Eesti kui Sloveenia tööhõive tegevuskavad toovad ühena põhiprobleemidest välja just tööpuuduse suured regionaalsed erinevused. Siiski ei sisalda Sloveenia tegevuskava ühtegi viidet piirkondlikel alustel rakendatavate meetmete kohta ning Poola tegevuskava ei too hoolimata riigi suurusest regionaalse töötuse probleemi üldse välja.

Eesti puhul on üldist ettevõtlusalast aktiivsust toetavana välja toodud regionaalarenguprogrammid, mida administreeritakse läbi Ettevõtluse Arendamise Sihtasutuse ning mille juures sotsiaalpartnerite otsene seotus puudub. Olulise sotsiaaldialoogi printsiipi sisaldava algatusena on 1999. aastal sõlmitud kolmepoolse kokkuleppe alusel kohaliku ja piirkondliku tasandi tööturu olukorra parandamiseks tööhõiveametite juurde moodustatud piirkondlikud tööhõivenõukogud. Sisuliselt on tegu nõuandva organiga tööhõiveameti jaoks, kuhu kuuluvad ametiühingute, tööandjate,

kohaliku omavalitsuse ja maavalitsuse esindajad. Tööhõivenõukogude võimalikeks väljunditeks on piirkondlikud tööhõive tegevuskavad või piirkondlikud tööhõivepaktid, mis peaksid kajastama konkreetse regiooni probleeme ja partnerorganisatsioonide ühiselt kavandatud või elluviidud tegevusi nende lahendamiseks. Sellises vormis probleemide lahendamine on kooskõlas ka subsidiaarsuspõhimõttega, kuid paraku on Eestis olnud raskusi nõukogudesse tööandjate ja ametiühingute esindajate leidmisega, mistõttu nende reaalne tegevus on seni olnud suhteliselt tagasihoidlik. Osaliselt on see tingitud sotsiaalpartnerite regionaalstruktuuri nõrkusest. Samuti on sotsiaalpartnerite poolt kritiseeritud nõukogude tegevus- ja otsustuspädevuse piiratust, mis ei motiveeri neid nõukogude töös aktiivselt osalema. Pädevuse küsimus on ühelt poolt kolmepoolsete läbirääkimiste teema (tööhõivenõukogude ülesanded on fikseeritud nende kolmepoolselt allkirjastatud asutamiskokkuleppes), kuid sellega on tihedalt seotud ka näiteks riigieelarve protsess. Nimelt on siiani aktiivsete tööturumeetmete vahendid aasta alguses maakondade ja meetmete vahel eelneva aasta andmete põhjal sisuliselt ära jagatud ning tööhõivenõukogu otsused seda muuta ei saa. Seega on siin riikliku poliitika otsustada, kui palju ta tahab partnereid kaasata ja kui palju sellest lähtuvalt nõukogudele volitusi anda.

Analoogselt Eestile võib ka Poola ja Sloveenia puhul regionaalsete meetmete vähesuse või puudumise taga olla ühelt poolt riikliku tööturupoliitika tsentraliseeritus, teisalt aga ametiühingute ja tööandjate regionaalstruktuuri ebapiisavus. Kindlasti suurendab sotsiaalpartnerite motivatsiooni nii üleriikliku tööturusüsteemi kaudu poliitika rakendamises kui kohalike tööhõivekavade osas sisuliselt panustada võimalus riigi tööturupoliitika kujundamises osalemisse ning selleks peaks neil olema võimalus kesksete kolmepoolsete organite kaudu. Seejuures võiks Euroopa tööhõivestrateegias osalemine tänaste liikmesriikide kogemuste põhjal olla üks olulisi teemasid ametiühinguid, tööandjaid ja valitsust koondavates koostöökogudes ka liituvates riikides, võimaldades täita Euroopa Komisjoni asjakohast soovitusi kaasata partnerid kõikides etappides.

2.3.3. Ettevõtete ja nende töötajate kohandamise toetamine

Tööhõivestrategia kolmanda samba suunised on alates strateegia kasutuselevõtmisest üha suuremat tähtsust omandanud ning on Lissaboni strateegia eesmärkide realiseerimisel märkimisväärne komponent. Nii elukestva õppe arendamisel eeskätt töötavate inimeste huvides kui töökorralduse paindlikumaks muutmisel ja tööalase mobiilsuse suurendamisel peaksid märkimisväärset rolli mängima töötajad ja nende ühingud ning ettevõtted ja tööandjad, kuna paljud võimalikud lahendused saavad siin olla konkreetse ettevõtte tasandil. Samas peaks suurem paindlikkus seadusandluse tasandil suurendama nii töökohtade loomist kui hõives osalemist, mistõttu sõltuvad madalama taseme algatused riigi kehtestatud raamistikust. Loomulikult mõistavad tööturu osapooled paindlikkuse suurendamist nii seoses töölepingute, töö tasustamise, tööaja ja –korraldusega kui ka seadusandliku regulatsiooni ulatusega erinevalt (vt täpsemalt Negotiating ... 1999), kuid oluline on siinkohal leida konkreetse riigi oludele vastav parim võimalik tasakaal paindlikkuse ja töö turvalisuse ning kvaliteedi vahel. Üheks paindlikkuse indikaatoriks töötajate seisukohalt on osajaga töötamise võimalus, mille kasutajad moodustasid 2003. aastal Eestis 8%, Poolas 10,7% ning Sloveenias 6,6% kõikidest hõivatutest (Eurostat). Samal ajal on ligi veerand Eesti ja Poola ning 10% Sloveenia osajaga töötajatest selleks sunnitud ning eelistaksid töötamist täisajaga, mis on ilmselt seotud üldise madala palgatasemega ja ei võimalda osaja eest saadavast tasust toime tulemist. Naiste hulgas on osajaga töötajaid võrreldavates riikides ligi kaks korda rohkem kui meeste hulgas. Tööandjate jaoks muudab majanduses ja tööturul toimuvate muutustega kohanemise kergemaks tähtjaliste töölepingute ulatuslikum kasutamine, mida küll Euroopa Liidu tööõiguses seni eriti soosinud ei ole. Poolas ja Sloveenias oli 2002. aastal tähtjaliste lepingutega tööl ligikaudu 15% töötajatest, samas Eestis vaid 2,7% (Eurostat). Elukestva õppe toimimise indikaatorina kasutatakse tavaliselt täiendkoolituses osalejate osakaalu kõikidest töötajatest, mis 2002. aastal oli Eestis 5%, Poolas 4% ja Sloveenias 9% (Eurostat). Reeglina osalevad tööalases õppes aga niigi kõrgema haridusega ja tööturul konkurentsivõimelisemad juhid ja spetsialistid, mistõttu ei tähenda suur koolituses osalejate hulk tingimata töötajate võrdset ligipääsu koolitusele.

Olgugi et tööhõivestrateegia kolmas sammas – ettevõtete ja nende töötajate kohandamise toetamine – peaks selle põhiideedest tulenevalt olema suurima sotsiaalpartnerlus-organisatsioonide osalusega nii väljatöötamise kui elluviimise etappidel, ei kajastu see võrreldavate riikide tegevuskavades.

Iseloomulikult siirderiikidele on nii Eesti kui Poola kolmanda samba raames käsitletud nn süsteemi enda arendamist, mis Poola puhul väljendub eesmärgis kindlustada kaasaegne sõltumatu ja vajadusel piirkondlik sotsiaaldialoogi mudel, et tagada läbi kollektiivlepete ettevõtete ja töötajate paindlikkus ning Eesti tööhõive tegevuskavas harulitute tasandi sotsiaaldialoogi edendava Phare projekti tegevuste ülevaates (projekt hõlmab koolitusi läbirääkimiste pidamise ja lepete sõlmimise kohta ning asjakohaste juhendmaterjalide ettevalmistamist). Lisaks eeltoodule sisaldab Poola tegevuskava üldist eesmärki suurendada paindlikkust nii töö korralduse kui töölepingute osas ning vähendada tööjõukulusid läbi sotsiaaltoetuste ja pensionireformide, määratlemata seejuures täpsemalt, millisel kujul ja kelle osalusel nimetatud muudatuste elluviimine toimub. Ka Sloveenia rõhutab töösuhete paindlikumaks muutmise vajadust kooskõlas Euroopa Liidu õigusaktide ja üha sagedamini levinud tähtajaliste töölepingute kasutamisega, säilitades samal ajal töötajale tagatised. Lisaks peab Sloveenia tegevuskava kohandamise toetamiseks oluliseks ka ettevõtte tasandil tehtavaid investeeringuid inimkapitali, eriti juhtide ja spetsialistide koolitamist, tulemaks toime uutes konkurentsitingimustes. Samas ei selgitata erinevate osapoolte panust nimetatud investeeringute tegemisel. Ka Eesti tegevuskava rõhutab vajadust luua efektiivne ja kõigile ligipääsetav täiend- ja ümberõppesüsteem, mille toimimise ja rahastamise põhimõtete väljatöötamine on tehtud ülesandeks 2002. aasta kolmepoolse tööhõiveleppe raames moodustatavale töörühmale². Täiend-ümberõppesüsteemi on ametiühingute poolt peetud läbi aastate tööhõive olukorra parandamise võtmeteguriks. Esimese sammuna peavad aga nii valitsuse, tööandjate kui töötajate esindajad 2002. aasta tööhõiveleppe kohaselt oluliseks vabastada tööandja poolsed kulutused töötaja koolitamiseks (sh tasemeõppeks) ja mobiilsuseks (sh töötajate transportimiseks) erisoodustusmaksust.

² Tegelikuses ei ole nimetatud töörühma tänaseni moodustatud.

Sarnaselt mitmete vanade liikmesriikidega nimetab ka Eesti tegevuskava kohanemise suunise all sotsiaalpartnerite osalemist Euroopa Liidu direktiivide harmoneerimisel ehk ametiühingute ja tööandjate esindajad on vastavate seaduseelnõude ettevalmistavate töögruppide liikmed.

Maksumuudatusi muutustega paremaks kohanemiseks näeb Sloveenia tööhõive tegevuskava ette tööjõumahukates sektorites nagu tekstiili- ja jalatsitööstus, vähendamaks neis pingeid, kuid samas võib see häirida sotsiaalkindlustussüsteemi tasakaalu.

Ebaseadusliku töötamise probleem on Sloveenia tööhõive tegevuskavas korduvalt välja toodud ning selle osakaalu hinnatakse 10-15%-ni tööjõust (Stanojevic 2003), samas ei sisalda tegevuskava meetmeid probleemiga võitlemiseks.

Enamus kolmanda samba tegevustest kuuluvad sellesse tööpoliitika osasse, mille väljatöötamisel ja elluviimisel eeldab Euroopa sotsiaalmudel ametiühingute ja tööandjate aktiivset osalust, kuivõrd puudutavad need küsimused neid otseselt ja igapäevaselt. Paljud eesmärgid seoses muutusega kohanemise ja suurema paindlikkuse saavutamisega on parimal viisil saavutatavad sektoripõhiselt, mõned aga sotsiaaldialoogi madalaimal tasemel – ettevõttes. See tähendab, et tulemuste saavutamise eelduseks on mitmetasandilise toimiva dialoogi olemasolu riigis, mida peab loomulikult täiendama piisav ja asjakohane õiguslik raamistik erinevate lepete ja lepingute sõlmimiseks. Seejuures võib enamust kolmanda samba eesmärke pidada sellisteks, mille saavutamise põhivahendid on osapoolte vahelised siduvad kokkulepped, samal ajal kui teiste sammaste teemade osas piisab paljudel juhtudel vastastikusest infovahetusest. Seda kriitilisemaks tuleb aga pidada nii töötajate kui tööandjate organiseeritust, esinduslikkust kui võimet sõlmitud kokkulepetest kinni pidada. Võrreldavate riikide tegevuskavad nimetavad nõ poliitilise tahtena vajaduse tööturu paindlikumaks muutmise järele, kuid ei täpsusta, milliseid samme ning kelle osalusel selleks on astunud või kavandatakse. Olgugi et töökeskkonda ja töötervishoidu puudutavad teemad on nimetatud peamiste kolmepoolsete organite päevakorda kuuluvatena, ei kajasta ühegi analüüsitava riigi tegevuskava neis valdkondades tehtavat.

Tähelepanuväärselt ei kajastu ühegi riigi tööhõive tegevuskavas sotsiaalpartnerite organisatsioonide enda algatused selle valdkonnas.

2.3.4. Naistele ja meestele võrdsete võimaluste loomise toetamine

Tööturul naiste ja meeste võrdsete võimaluste edendamine on tihedalt seotud nii tööhõivestrateegia esimese kui kolmanda sambaga, kuid siiski tuuakse see ka eraldi teemana välja nii strateegia varasemas neljasambalises struktuuris kui ka uuendatud kujul iseseisva suunisenä. See on tingitud sellest, et soolise võrdõiguslikkuse teema on Euroopa Liidus käsitletav horisontaalsena ehk kõikide teiste poliitikate väljatöötamisel ja rakendamisel tuleb arvestada ka nende mõjuga võrdõiguslikkusele. Vaatamata aastatepikkusele praktikale on soopõhised erinevused mitmete liikmesriikide tööturgudel püsinud ja seda nii hõive ja töötuse määrade kui töötasude osas. Enamuses kandidaatriikides on naiste aktiivsuse määrad suhteliselt kõrged (2002. aastal Eestis meeste hulgas 74,6 ja naistel 64,4%, Poolas vastavalt 70,6 ja 58,7%, ning Sloveenias 72,5 ja 63,0%) ning tööpuudus samuti ligikaudu võrreldaval tasemel meestega (Eestis 9,8 ja 8,4%, Poolas 19,1 ja 20,9% ning Sloveenias 5,7 ja 6,4%) (Eurostat). Erinevused meeste ja naiste palgatasemetes on märkimisväärsed – Eestis moodustas naiste palk 2002. aastal meeste keskmisest vaid 75%, kuigi naiste haridustase on kõrgem; sama kehtib ka Poola kohta, kusjuures seal on lõhe töötasudes suurim kõrgharidusega töötajate hulgas, kuna juhtivatel kohtadel on meeste osakaal tunduvalt suurem.

Kui vanades liikmesriikides on soolist võrdõiguslikkust edendav seadusandlik raamistik juba aastaid eksisteerinud ning valdav osa tööhõive tegevuskavasid kajastavad suhteliselt spetsiifilistele küsimustele suunatud meetmeid, siis Eesti, Poola ja Sloveenia tegevuskavad jäävad siin pigem üldsõnaliseks, tuues välja vajaduse kehtestada (Eesti), täiendada või tulemuslikumalt rakendada vastavat regulatsiooni, minemata samas detailsete tegevuste tasandile. Poola tegevuskava toob välja mitmed võrdõiguslikkuse edendamisele suunatud hiljuti jõustunud seadused või nende täiendused – diskrimineerimisvastane seadus, võrdõiguslikkuse voliniku ametikoha loomine, paindlikuma tööaja ja vanemakohustuste

sätete uuendamine. Töökoodeksit on täiendatud seksuaalset ahistamist keelustava sättega ja sellealaste juhtumite salastatuse klausliga, et kaitsta naisi kõrge töötuse ja sagedaste koondamiste tingimustes, mida peetakse ühiskonna suhtumise mõttes läbimurdeliseks. Kavandamisel on tööturuteenuste pakkumisel ja kutsehariduses diskrimineerimist keelustavad sätted ning naistele keelatud tööde nimekirja kehtetuks tunnistamine. Sloveenia tegevuskava peab neljanda samba raames oluliseks tagada tööhõive kõikidele väiksema konkurentsivõimega gruppidele (vanemaealised, puuetega inimesed, naised) ja põhiliste meetmetena nähakse ette pikaajalist koolitust, spetsiaalseid programme puuetega inimestele ja erinevaid töö vorme mittetulundussektoris. Soolist võrdõiguslikkust eraldi ei käsitleta. Nagu juba öeldud, näeb Eesti tööhõive tegevuskava peamise soolist võrdõiguslikkust suurendava ülesandena ette vastava seadusandluse vastuvõtmist. Ülejäänud neljanda samba tegevused on peamiselt projektipõhised – näiteks naisettevõtluse edendamine.

Kuna võrreldavate riikide tegevuskavad soolise võrdõiguslikkuse teemat süvitsi ei käsitle, ei ole võimalik välja tuua ka sotsiaalpartnerite osalust võrdsete võimaluste edendamises naistele ja meestele. Kuivõrd tööseadusandluse ettevalmistamisse on ametiühingute ja tööandjate esindajad kõikides riikides siiski kaasatud, võib eeldada, et nad osalesid ka kõnealuste õigusaktide väljatöötamises. Samas ei kuulu soolise võrdõiguslikkuse teema hoolimata naiste suhteliselt kõrgest osalusest tööturul võrreldavates riikides kolmepoolsetes organites arutatavate küsimuste hulka ning ka sotsiaalpartnerite organisatsioonid ei tähtsusta seda oma põhikirjas ja eesmärkides. Seetõttu võib eeldada, et seisukohad, mida väljendatakse asjakohase seadusandluse väljatöötamisel, ei lähtu ühtsest programmist ja on pigem konkreetsete isikute arusaamad. Loomulikult ei saa sellistes tingimustes eeldada ka sotsiaalpartnerite enda initsiatiivil võetavaid samme tööalase soolise võrdõiguslikkuse süstemaatiliseks edendamiseks, kuigi nii töö- ja pereelu ühitamine kui ka võrdse töö eest võrdse tasu maksmine meestele ja naistele kuuluvad traditsiooniliselt kollektiivsete läbirääkimiste temaatikasse. Üheks põhjuseks, miks soolise võrdõiguslikkuse teema sotsiaaldialoogis kuigi aktuaalne pole, on tõenäoliselt vähene teadlikkus ja sellest tulenev oskamatus temaga tegeleda. Sarnaselt vanadele liikmesriikidele on valitsusel siin võimalik kas tööministeeriumi, tööinspektsiooni või võrdõiguslikkusega tegeleva riigiasutuse kaudu

sotsiaalpartnerite keskorganisatsioonide osalusel nii laiemal avalikkusel kui allorganisatsioonide teadlikkust mitmesuguste kampaaniate abil tõsta, pakkudes selleks nii sisulist kui rahalist tuge. Samuti peaks arvestades hetkeolukorda toimuma erinevate kollektiivläbirääkimistel kasutatavate juhendmaterjalide ja koolitusprogrammide väljatöötamine ning rakendamine sotsiaalpartnerite haruorganisatsioonide jaoks riigiasutuste initsiatiivil. Asjakohase seaduseraamistiku olemasolul ning teadlikkuse tõusu järel on võimalik liikuda konkreetsemate meetmete rakendamisele – näiteks projektipõhine koolitus lapsepuhkuselt naasjatele või erinevate töö hindamismetoodikate väljatöötamine ja rakendamine palgaerinevuste vähendamiseks. Ühe rahastamisallikana võib sellisel juhul kasutada ka Euroopa Liidu struktuurivahendeid. Sotsiaalpartnerite enda jaoks peaks motivaatorina toimima nii näiteks peresõbralike või naistele ja meestele võrdseid võimalusi pakkuvate töökohtade edetabelite koostamine kui pikemas perspektiivis ka töötajate rahulolu ja seeläbi töö kvaliteedi kasv.

2.4. Euroopa tööhõivestrateegia rakendamist hõlbustava sotsiaaldialogi peamised tunnused võrreldavate riikide näitel

Kõikides võrreldavates riikides eksisteerivad kolmepoolsel alusel moodustatud komisjonid/organid, mille käsitletav teemade ring on tööhõivestrateegia kontekstis väga aktuaalne. Samas on oluline, kas sõlmitavad üldkokkulepped on osapooltele siduvad või mitte ja arvestades kolmepoolsuse olulisust üleminekuriikides, omab see erilist tähendust valitsuse kui leppepartneri osas, kes tavapäraselt selliste lepetega endale kohustusi võtab. Siduvate lepete sõlmimine üldisel tasemel on tavaks nii Eestis, Poolas kui Sloveenias ning ka nende sisu ja teemade osas ei saa suuri erinevusi välja tuua. Tööhõivestrateegia rakendamisse kolmepoolseid organeid seni kaasatud ei ole. Samas peaks kesksetel kolmepoolsetel organitel tööhõivestrateegia elluviimisel uutes liikmesriikides olema oluline teadvustaja roll, meetmete reaalsel rakendamisel peaks aga suuremat vastutust kandma allstruktuurid. Lisaks osalevad sotsiaalpartnerid üldises tööhõivepoliitika kujundamises läbi erinevate nõukogude, komiteede jmt, mis eeldab nende esindusorganisatsioonidelt ühelt poolt selgeid ja ühtseid seisukohti tööhõivepoliitika ja töösuhete võtmeküsimustes ning samas ka piisavat inimressurssi, esindamiseks nende huve mitmesugustes organites. Erinevalt

mitmete vanade liikmesriikide tegevuskavadest ei peegeldu võrreldavate riikide tööhõive tegevuskavades sotsiaalpartnerite konkreetsed seisukohad või prioriteedid käsitletavate teemade osas, mis on aga kahtlemata vajalik nende enda initsiatiivil elluviidava tegevuse osakaalu suurendamiseks ja seeläbi sisulise partnerluse arengu tagamiseks.

Regionaalsete tööhõiveprobleemide lahendamine piirkonna partnerite osalusel ei ole analüüsitava info kohaselt võrdlusalustes riikides märkimisväärselt levinud. Eestis on küll moodustatud regionaalsed tööhõivenõukogud ning Poolas luuakse sarnaste funktsioonidega komisjone üleriikliku kolmepoolse komisjoni juhtimisel vastavalt vajadusele, kuid arvestades piirkondlike erinevuste ulatust tööhõivesituatsioonis, ei ole see kindlasti piisav. Sloveenia puhul ei tooda piirkondlikke meetmeid üldse välja. Ühe põhjusena võib kõikide riikide puhul siin välja tuua just sotsiaalpartnerite regionaalse struktuuri nõrkuse või puudumise – Eesti kogemus näitab, et nõukogude sisuline tegevus on paljuski takistatud asjakohaste sotsiaalpartnerite esindajate puudumisest piirkondades ning regionaalset esindatust ei oma ka Sloveenia sotsiaalpartnerite organisatsioonid. Tööhõivestrateegia rakendamise mitmete suuniste (lisaks otseselt regionaalsete erinevuste vähendamise eesmärgiga kümnendale suunisele ka näiteks muutustega kohanemise ja mobiilsuse edendamise ning illegaalse töötamise vastu võitlemise suunis) edukuse kriteeriumiks tuleb aga pidada just piirkonna vajadustele vastavate paindlike lahenduste väljatöötamist ja seda peamiselt piirkondlike tööhõivelepete vormis, kuivõrd need sisaldavad tavapäraste kollektiivlääbirääkimiste teemadest laiemat küsimusteringi. Seega hõlbustaks regionaalse sotsiaaldialoogi toimimine tööhõivestrateegia mitmete eesmärkide saavutamist.

Kollektiivlääbirääkimiste kasutamine tööhõivestrateegia eesmärkide saavutamiseks on eriti oluline kolmanda suunise (muutustega kohanemise ja tööalase mobiilsuse parandamine), aga ka neljanda (inimkapitali ja eluaegse õppe arendamine), viienda (tööjõu pakkumise suurendamine ja aktiivse vananemise stimuleerimine) ning kuuenda (sooline võrdõiguslikkus) suunise puhul. Paljud küsimused nende teemade raames on lisaks asjakohase riikliku poliitikaraamistiku kujundamisele parimal viisil reguleeritavad erineva tasandi kollektiivlepete raames. Seejuures ei ole kogu riiki hõlmavad kokkulepped oma üldisuse astme tõttu reeglina selleks sobivaim, küll aga kõikides võrreldavates riikides

enimarenenud dialoogi vorm. Suhteliselt paremad võimalused muutustega kohanemise, elukestva õppe, tööjõu pakkumise suurendamise ning soolise võrdõiguslikkuse küsimuste reguleerimiseks töösuhetes on siin Sloveenial, kelle lisaks üleriiklikele kõiki töötajaid hõlmavatele palgalepetele on olemas ka arvestatav sektori-taseme kokkulepete praktika. Siiani ei ole nimetatud võimalusi veel kasutatud ning kõnealuseid teemasid vastavatesse lepetesse lülitatud. Eesti ja Poola tööstusharu tasandi läbirääkimised on vähemarenenud ja seda nii sotsiaalpartnerite sektoripõhise struktuuri nõrkuse kui partnerite eelistuse tõttu pidada kolmepoolset dialoogi valitsuse osalusel. Samas on vanade liikmesriikide näitel nimetatud suuniste rakendamine sektori taseme kokkulepete kaudu küllaltki levinud ning seda võib pidada asjakohaseks ja tulemuslikuks (COM(2003) 6 final).

Kõige detailsemaid sätteid sisaldavad ettevõtte tasandi kollektiivlepingud on mitmete aspektide osas nimetatud suuniste lõikes parim viis tulemuste saavutamiseks: näiteks nii konkreetsete tööaja paindlikkust, töölt pensionile üleminekut, täiendkoolitust või ka ettevõtte minilasteaia loomist käsitlevate punktide jaoks jäävad kogu sektorit hõlmavad kokkulepped liiga üldiseks. Samas on siin tulemuste saavutamise eelduseks töötajate piisav organiseeritus ning tööandjate valmisolek läbirääkimisi pidada ja kokkuleppeid sõlmida, mille mõlema osas on puudujääke kõikides võrreldavates riikides, eriti aga Eestis ja Poolas. Mõlemas riigis on nii ametiühingutesse kuulujate kui ettevõtte tasandi lepete arv võrreldes tööjõuga tagasihoidlik, lisaks on Poola puhul probleemiks tööandjate vastuseis kollektiivläbirääkimistele. See tähendab, et töötajate ja ettevõtete reaalsed võimalused nimetatud suuniste osas edu saavutada sõltuvad seni neis riikides suurel määral vaid riigi kehtestatud seadusandlikust raamistikust, mis ei saa aga olla piisavalt detailne kõikide konkreetsete olukordade jaoks. Kuigi Sloveenias ettevõtetes sõlmitud leppeid ei registreerita, võib eeldada, et nende hulk on tulenevalt ametiühingutesse kuulujate suuremale osakaalule ning sektoraalse dialoogi arengule mõnevõrra suurem. Samas ei ole ühegi võrreldava riigi kollektiivlepete sisu analüüsimata võimalik hinnata nende panust tööhõivestrateegia eesmärkide saavutamisele ning see jääb ilmselt ka lepete üldise vähesuse tõttu tagasihoidlikuks. Ettevõtte taseme leppeid on ka vanades liikmesriikides peetud

sobivaimaks mitmete uute töö vormide ning töö- ja pereelu ühitamist edendavate meetmete rakendamiseks, mida toetab samuti Euroopa Komisjon (2000/164/EC, 2003/579/EC).

Analüüsidest võrreldavate riikide seniseid kogemusi võib öelda, et kõikide riikide viimaste aastate tööhõivealased strategiadokumendid sisaldavad teatud Euroopa tööhõivestrateegia elemente – nii Eesti kui Sloveenia tööhõive tegevuskavad on koostatud täpselt sammaste ja suuniste struktuuri järgides, samas kui Poola on strateegia nõuetega põhimõtteliselt arvestanud oma riiklike tööhõiveprogrammide väljatöötamisel. Seejuures on Eesti tegevuskava koostamisel püütud arvestada ka sotsiaalpartnerite kaasamise nõudega protsessi selle algusest, mis ei kehti Poola ega Sloveenia kohta. Sellest hoolimata sisaldavad kõikide riikide tööhõive tegevuskavad (Poola puhul tööhõiveprogrammid) suhteliselt vähe sotsiaalpartnerite osalusel elluviidavaid tegevusi ning nende endi algatusi ei ole üheski dokumendis üldse. Seega võib öelda, et ka Eesti puhul kasutatud partnerite “aktiivse kaasamise” lähenemine ei ole toonud kaasa partnerite suuremat sisulist osalust ning see jääb pigem formaalseks. Selle põhjustena võib tuua nii sotsiaaldialoogi ja sotsiaalpartnerite ebapiisava arengu nii struktuuri (töötajate ja tööandjate üldine organiseeritus, regionaalne, sektoraalne esindatus) kui käsitletavate teemade osas (valdavad palgakokkulepped üleriiklikul tasandil, paljudes valdkondades ei ole sotsiaalpartneritel välja kujundatud selgeid seisukohti ja eesmärke) kui ka valitsuse kui tööhõivestrateegia rakendamise eest vastutaja tegematajätmissi partnerite teadlikkuse tõstmise ja sisulise koostöö arendamise vallas. Analüüsitava materjali põhjal võib väita, et nii on see kõigis kolmes riigis.

Tulenevalt Euroopa tööhõivestrateegia poolt kaetud teemade mitmekesisusest ning suurtest riikidevahelistest erinevustest nii Euroopa Liidu vanade kui uute liikmesriikide vahel sotsiaalpartnerite organisatsioonide ja kasutatavate sotsiaaldialoogi vormide osas ei ole võimalik välja tuua konkreetseid ja üldkehtivaid “eduka sotsiaaldialoogi” kriteeriume. Edukaks peetakse sotsiaaldialoogi riigiti erinevate tunnuste alusel, kusjuures arvestada tuleb ka nende omavahelist koosmõju, riigi üldist tööturu olukorda, ajaloolisi ja poliitilisi traditsioone jm.

Siiski võib välja tuua peamised sotsiaaldialoogi kriteeriumid, millele vastamine hõlbustab Euroopa tööhõivestrateegia rakendamist ja need kehtivad nii vanades kui uutes liikmesriikides:

- Sotsiaalpartnerite osalemine riigi üldise tööhõivepoliitika kujundamises läbi keskse kolmepoolse organi, aga ka muude valdkonna komisjonide ja nõukogude kaudu;
- Sotsiaalpartnerite keskorganisatsioonide poolne selgete strateegiliste eesmärkide määratlemine ja seisukohtade kujundamine olulistest töösuhete ja tööhõivepoliitika küsimustes;
- Sotsiaalpartnerite sektori-põhise struktuuri olemasolu ja sektori tasandi kollektiivlepete sõlmimine;
- Ettevõtte tasandi dialoogi toimimine ning laiemat teemade ringi (mitte ainult palgaküsimusi) katvate kollektiivlepingute sõlmimine;
- Töötajate ja tööandjate piisav organiseeritus või kõrgema tasandi lepete laiendamismehhanismi olemasolu;
- Sotsiaalpartnerite esindatus regioonides ning valmisolek panustada piirkonna arengu kiirendamisse läbi osalemise piirkondlike tööhõivepaktide rakendamises.

Kokkuvõte

Tööhõivepoliitika on üks paljudest poliitikavaldkondadest, mida Euroopa Liidu riigid ühtset koordineerimismehhanismi kasutades reguleerivad ja ellu rakendavad. Tulenevalt Euroopa sotsiaalmudelist on selles mitmete valitsusasutuste kõrval oluline roll sotsiaalsetel partneritel – ametiühingutel ja tööandjate organisatsioonidel. Käesolev töö analüüsib sotsiaalpartnerite rolli Euroopa tööhõivestrateegia rakendamisel eesmärgiga tuua välja edu saavutamiseks olulised tingimused 2004. aastal liiduga liituvatele riikide jaoks.

Tööhõivepoliitika kujundamine ja rakendamine läbi erinevate strateegiate, arengukavade ja programmide erineb riigiti suurel määral. Samamoodi esineb erinevates riikides mitmesuguseid partnerite tööhõivepoliitika väljatöötamise ja elluviimisesse kaasamise mudeleid. Euroopa tööhõivestrateegia Euroopa Liidu tööhõivepoliitika koordineerimise meetodina võimaldab tugineda riigis väljakujunenud traditsioonidele ning ei sea rangeid tingimusi sellele, kuidas soovitud eesmäärke saavutada. Tulenevalt kasutatavale avatud koordinatsiooni meetodile annab just paindlikkus liikmesriigi tasandil võimaluse vastastikku parimate näidete tutvustamiseks ning üksteiselt õppimiseks.

Suurema paindlikkuse saavutamise eesmärki kannab ka riigi tasemel tööhõivepoliitika kujundamises osalejate ringi laiendamine – sotsiaalse dialoogi läbi tööturu osapoolte vahel kasvab ühtelt poolt nn partnerluspõhimõttel valitsemise osakaal ning teisalt on võimalik vähendada range regulatiivse poliitika osakaalu, andes sotsiaalsetele partneritele võimaluse esilekerkinud küsimuste lahendamiseks neile kõige sobivamal viisil. Tänapäevase Euroopa Liidu liikmesriikide kogemusi ja praktikat vaadates on erinevused riikide vahel küllaltki suured ja seda nii sotsiaalpartnerite tööhõivestrateegia rakendamises osalemise ulatuse, vormi kui ka sisu osas. Seejuures ei saa tuua välja otseseid seoseid riigi sotsiaalpartnerite ja sotsiaaldialoogi arengutaseme ning tööturu olukorra vahel.

Töös võrreldavad riigid – Eesti, Poola ja Sloveenia – on läbi teinud suured muutused tingituna majanduse ümberstruktureerimisest ning see on avaldanud mõju nii üldisele tööturu olukorrale kui tööturu osapoolte organisatsioonidele. Langenud on tööhõive määr ja

tekkinud tööpuudus, seades valitsuse ja sotsiaalpartnerite ette ülesande pakkuda lahendusi nii juba tekkinud probleemidele kui ennetada nende süvenemist või uute esile kerkimist. Euroopa Liidus on selleks raamistikuks Euroopa tööhõivestrategie.

Eesti, Poola ja Sloveenia on alustanud riiklike tööhõive tegevuskavade koostamist, püüdes vähemal või ulatuslikumal määral järgida Euroopa Nõukogu kinnitatud suuniseid ja seda nii sisulises kui protseduurilises mõttes. Suures osas sisaldavad Euroopa tööhõivestrategie sisulisi eesmärke ka riikide enda tööhõivestrategiad (Sloveenia ja Poola puhul, Eestis vastav dokument puudub), mis kinnitab nende sobilikkust nii Lääne-Euroopa riikidele kui ka uutele liikmesriikidele. Analoogselt tänaste liikmesriikidega on erinevused sotsiaaldialoogi kasutamise ja selle kajastamise osas tegevuskavades suuremad.

Eesti olukorda iseloomustab küllaltki homogeenne sotsiaalpartnerite esindusorganisatsioonide struktuur – eksisteerib üks tööandjate organisatsiooni (Eesti Tööandjate Keskliit) ning kaks suuremat ametiühinguliitu (Eesti Ametiühingute Keskliit ja Teenistujate Ametiliitude Keskorganisatsioon). Ametiühingutesse kuuluvate töötajate hulk on suhteliselt väike (ligikaudu 12-14%) ning kollektiivlepingutega kaetus veelgi tagasihoidlikum. Kahepoolsest dialoogist arenenumaks võib pidada kolmepoolseid läbirääkimisi ja konsultatsioone, kus üheks osapooleks on valitsus. Ka Poolas on ametiühingute liikmeskond peale viimastel aastatel toimunud hüppelist vähenemist tagasihoidlik, jäädes isegi alla 10%. See on jagunenud kolme suurema ametiühinguliidu vahel, mis on riigi tööjõu suurust arvestades loomulik, kuid hõlmab valdavalt vaid riigisektori töötajaid. Sloveenia töötajate organiseeritust võib pidada kõrgeks nii uute kui vanade liikmesriikidega võrreldes – see on ligikaudu 40% ning miinimumtingimusi tagavate kollektiivlepetega on hõlmatud peaaegu 100% töötajaist. Kuigi ametiühinguliite on kokku kuus, ei peegelda tööhõive tegevuskava nendevahelist konkurentsi, mis on aga iseloomulik Poola töötajate organisatsioonidele. Tööandjate osas iseloomustab nii Sloveeniat kui Poolat organisatsioonide teatav killustatus ja ebaselgus esinduslikkuse osas. Kolmepoolset dialoogi peetakse mõlemas riigis põhiliselt keskse kolmepoolse organi raames ning see katab laia ringi teemasid.

Võttes arvesse Euroopa tööhõivestrateegiasse hõlmatud erinevate teemade ringi on kolmepoolsete konsultatsioonide tava liituvates riikides strateegia rakendamiseks igati sobilik ja seda peamiselt just poliitika kujundamise faasis. Olemasolevate kogemuste põhjal tundub peamiseks kitsaskohaks siin olevat sotsiaalpartnerite organisatsioonide suutlikkus läbimõeldud ja järjepidevate seisukohtade kaitsmine erinevates küsimustes. Samas loob partnerite osalemine juba poliitikate väljatöötamise etapis paremad tingimused nende hilisemaks rakendamiseks.

Tööhõivestrateegia eesmärkide rakendamine sotsiaalpartnerite osalemist eeldavates aspektides toimub peamiselt läbi erinevate tasandite lepete ning sisuliselt tähendab see kõikide riigis kasutatavate kokkulepete ja konsultatsioonide jätkumist senises vormis. Eriti väljakujunenud sotsiaaldialoogi mudeliga vanades liikmesriikides ei tähenda tööhõivestrateegia kasutuselevõtmine iseenesest uute dialoogi vormide sisseviimist – pigem annab strateegia üldiseid suuniseid käsitletavate teemade osas. Seega ei oma tööhõivestrateegia rakendamise edukuse seisukohalt otsest tähtsust riigis kasutatavad sotsiaalse dialoogi viisid. Samas on selge, et paljude eesmärkide täitmiseks on sobivaim vorm kollektiivlepe, mida enamusel liituvate riikide töötajast ei ole. Ühe võimaliku tegurina peaks just tööhõivestrateegia eesmärkide ning rakenduspõhimõtete alase teadlikkuse tõstmine suurendama nii töötajate kui tööandjate motivatsiooni leppeid sõlmida. Ka üldisemalt võimaldab tööhõivestrateegia põhimõtete tundmine sotsiaalpartneritel oma tegevust neile vastavalt kavandada.

Seega eeldab Euroopa tööhõivestrateegia eesmärkide tulemuslik saavutamine riigi sotsiaaldialoogi toimimist erinevatel tasanditel, partnerorganisatsioonide teadlikkust strateegia eesmärkidest ja nende baasil enda seisukohtade ja tegevusjuhiste väljatöötamist ning riigipoolset partnerite kaasamist tööturupoliitika kujundamise ja rakendamise kõikides faasides.

Põhjalikumate järelduste tegemiseks erinevate sotsiaaldialoogi vormide sobilikkuse kohta Euroopa tööhõivestrateegia rakendamiseks tuleks 2004. aastal Euroopa Liiduga liitunud 10 riigi kogemusi ja saavutusi analüüsida mõne aasta pärast, kui nad on strateegias täies mahus

osalenud. Siis olemas olevad Euroopa Komisjoni poolsed soovitusel võimaldaksid hinnata toimunud arenguid ka Euroopa Liidu tasandil.

Kokkuvõttes mõjutab Euroopa tööhõivestrateegia riigi traditsioonidest sõltuvalt tööturupoliitika kujundamist ja elluviimist erineval määral ja seda nii vanades kui uutes liikmesriikides. Kindlasti aitab mitmel tasandil toimiv sotsiaaldialoog edukale strateegia rakendamisele kaasa, kuid tuleb silmas pidada asjaolu, et sotsiaaldialoogil on ka sõltumata tööhõivestrateegiast inimestele, ettevõtetele ja ühiskonnale laiemalt oluline mõju.

Kasutatud allikad

Kirjandus

1. Antila, J. ja Ylöstalo, P. *Working life barometer in the Baltic Countries 2002*. Helsinki: Ministry of Labour, 2003
2. Blanpain, R. *European Labour Law*. Kluwer Law International, 2002
3. Boeri, T., Brugiavini, A., Calmfors, L. A. *The Role of Unions in the Twenty-first Century*. Report for the Fondazione Rodolfo De Benedetti, Oxf.U.P. October, 2001
4. Compston, H., Greenwood, J. *Social Partnership in the European Union*. London: Palgrave, 2001
5. Eamets, R. *Eesti tööturg ja tööpoliitika Euroopa Liitu integreerumisel*. Euroopa Kolledži Loengud, vihik nr 1, Tartu, 2000
6. Employment in Europe 2003
7. European Communities, Directorate-General for Employment and Social Affairs, *Employment in Europe 2002. Recent trends and prospects*, Brüssel 2002
8. Farber, H.S. "The Analysis of Union Behaviour". *Handbook of Labour Economics*, Vol 2, ptk 18, 2002, lk 1039-1090
9. *Industrial relations in Europe 2002*. European Commission, Directorate-General for Employment and Social Affairs, Luxembourg: Publications of the European Communities, 2002
10. Kaadu, T. "Changing Industrial Relations in Estonia". G. Casale (ed.), *Social dialogue in Central and Eastern Europe*. International Labour Organisation, Central and Eastern European Team, 1999, lk 146-179
11. Kohli, M., Novak, M. *Will Europe work?: integration, employment and the social order*. London, New York: Routledge, 2001
12. Liitmäe, A. *Töötajate õigus informeerimisele ja konsulteerimisele üleiühenduselistes ettevõtetes või kontsernides direktiivi 94/45/eü valguses*. TÜ, Euroopa Kolledž. Magistritöö, 2003
13. *Negotiating Flexibility. The role of the social partners and the state*. M. Ozaki (ed.), International Labour Office, Geneva, 1999

14. Nickell, S., Layard, R. "Labour market institutions and economic performance". *Handbook of Labour Economics*, Vol 3C, ptk 46, 2002, lk 3029–3084
15. Philips K., Priinits M., Rõõm M., Võrk A. *Euroopa Liiduga ühinemise mõjud palkadele ja töajõu vabale liikumisele*. Tartu Ülikool, Majandusteaduskond, 2002
16. Piirkondlik tööhõivelepe. Praxis, 2001
17. Päärendson, E. *Väikeriikide tööandjate organisatsioonide võimalused huvide esindamiseks Euroopa Liidus*. TÜ, Euroopa Kolledž. Magistritöö, 2003
18. Rebane, P. *Eesti riiklike tööturuinstitutsioonide ettevalmistamine Euroopa Liidu tööhõivestrateegia rakendamiseks*. Tallinna Tehnikaülikool. Magistritöö, 2003
19. Rychly, L., Pritzer, R. *Social dialogue at national level in the EU accession countries*. Working paper 12, International Labour Office, 2003
20. SALTSA research project "The Unification of Europe: The role of social dialogue in the enlargement process of the European Employment Strategy":
 - Kozek, W. "How far to implementation? Social Dialogue in Poland for European Employment Strategy"
 - Stanojevic, M. "European Employment Strategy: Challenges and perspectives for the social partners of the EU candidate countries" Slovenian case
 - Väli, M. "The preparation for European Employment Strategy: Estonia's progress in involving social partners to the process"
21. Streeck, W., Hassel, A. „Trade unions as political actors“. J.T. Addison, C. Schnabel (ed.), *International handbook of trade unions*. Northampton: Edward Elgar, 2003, lk 335-365
22. Vandenbroucke, F. "Sustainable Social Justice and 'Open Co-ordination' in Europe". G. Esping-Andersen (ed.), *Why we need a New Welfare State*, Oxford University Press, Oxford, 2002, lk viii-xxiv
23. Vare, T., Taliga, H. *Kümme aastat sotsiaaldialoogi Eestis*. Tallinn: Eesti Ametiühingute Keskliit, 2002

24. Visser, J. „Unions and unionism around the world“. J.T. Addison, C. Schnabel (ed.), *International handbook of trade unions*. Northampton: Edward Elgar, 2003, lk 366-414

Dokumendid

1. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: “Progress on the implementation of the Joint Assessment Papers on employment policies in candidate countries”. COM(2003) 37 final of 30/01/2003
2. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: “Taking Stock of Five Years of the European Employment Strategy“. COM(2002) 416(01)
3. COUNCIL DECISION of 22 July 2003 on guidelines for the employment policies of the Member States (2003/578/EC)
4. COUNCIL RECOMMENDATION of 14 February 2000 on the implementation of Member States’ employment policies (2000/164/EC)
5. COUNCIL RECOMMENDATION of 22 July 2003 on the implementation of Member States’ employment policies (2003/579/EC)
6. European Commission, European Governance – A White Paper. COM(2001) 428 final
7. European Commission, The future of the European Employment Strategy (EES) “A strategy for full employment and better jobs for all“. COM(2003) 6 final
8. Euroopa Ühenduse asutamisleping. Euroopa Liit: Nice'i leping; Euroopa Liidu leping; Euroopa Ühenduse asutamisleping; Euroopa Liidu põhiõiguste harta. Tallinn: Eesti Õigustõlke Keskus, 2002
9. Joint Employment Report 2002
10. Joint Employment Report 2003/2004
11. 2003. aasta riiklikud tööhõive tegevuskavad (www.europa.eu.int/comm/employment_social/employment_strategy/03_national_en.htm):
 - National Action Plan for Employment 2003 Austria

- National Action Plan for Employment 2003 Denmark
- National Action Plan for Employment 2003 Finland
- National Action Plan for Employment 2003 France
- National Action Plan for Employment 2003 Germany
- National Action Plan for Employment 2003 Ireland
- National Action Plan for Employment 2003 Portugal
- National Action Plan for Employment 2003 Spain
- National Action Plan for Employment 2003 Sweden
- National Action Plan for Employment 2003 United Kingdom

Koduleheküljed

1. Eesti Ametiühingute Keskliit www.eakl.ee. 22/03/2004
2. Eesti Tööandjate Keskliit www.ettk.ee. 08/04/2004
3. Euroopa Komisjoni Hariduse ja kultuuri peadirektoraat www.europa.eu.int/comm/education/index_en.html. 15/04/2004
4. Euroopa Komisjoni Tööhõive- ja sotsiaalküsimuste peadirektoraat, Euroopa tööhõivestrateegia kodulehekülg www.europa.eu.int/comm/employment_social/employment_strategy/origins_en.htm. 19/03/2004
5. Euroopa Komisjoni Tööhõive- ja sotsiaalküsimuste peadirektoraat, sotsiaaldialoogi kodulehekülg www.europa.eu.int/scadplus/leg/en/cha/c10706.htm. 19/03/2004
6. Euroopa Komisjoni Tööhõive- ja sotsiaalküsimuste peadirektoraat, sotsiaalse kaasatuse kodulehekülg www.europa.eu.int/comm/employment_social/soc-prot/soc-incl/index_en.htm. 27/04/2004
7. Euroopa Statistikaamet www.europa.eu.int/comm/eurostat. 10/05/2004
8. Euroopa Tööhõivestrateegia vastastikuse hindamise programmi kodulehekülg www.peerreview-employment.org/en. 16/05/2004
9. Kutsekvalifikatsiooni Sihtasutuse kodulehekülg www.kutsekoda.ee. 03/05/2004
10. Teenistujate Ametiliitude Keskorganisatsioon www.talo.ee. 22/03/2004

LISA 1

Council Decision
of 22 July 2003
on guidelines for the employment policies of the Member States
(2003/578/EC)

THE COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION,
Having regard to the Treaty establishing the European Community, and in particular Article 128(2) thereof,

Having regard to the proposal from the Commission(1),

Having regard to the opinion of the European Parliament(2),

Having regard to the opinion of the European Economic and Social Committee(3),

Having regard to the opinion of the Committee of the Regions(4),

Having regard to the opinion of the Employment Committee,

Whereas:

(1) Article 2 of the Treaty on the European Union sets the Union the objective of promoting economic and social progress and a high level of employment. Article 125 of the Treaty establishing the European Community states that Member States and the Community shall work towards developing a coordinated strategy for employment and particularly for promoting a skilled, trained and adaptable workforce and labour markets responsive to economic change.

(2) Following the extraordinary European Council meeting on employment on 20 and 21 November 1997 in Luxembourg, the Council resolution of 15 December 1997 on the 1998 employment guidelines(5) launched a process with high visibility, strong political commitment and a wide-ranging acceptance by all parties concerned.

(3) The Lisbon European Council on 23 and 24 March 2000 set a new strategic goal for the European Union to become the most competitive and dynamic knowledge-based economy in the world capable of sustainable economic growth with more and better jobs and greater social cohesion. To this end the Council agreed overall employment targets and employment targets for women, for 2010, which were completed at the Stockholm European Council on 23 and 24 March 2001, by intermediate targets for January 2005, and a new target for 2010, reflecting the demographic challenge, for the employment rate of older women and men.

(4) The Nice European Council on 7, 8 and 9 December 2000 approved the European Social Agenda, which states that the return to full employment involves ambitious policies in terms of increasing employment rates, reducing regional gaps, reducing inequality and improving job quality.

(5) The Barcelona European Council of 15 and 16 March 2002 called for a strengthening of the European Employment Strategy through a reinforced, simplified and better-governed process, with a time frame aligned to 2010, and which incorporates the targets and goals of the Lisbon strategy. The Barcelona European Council also requested a streamlining of policy coordination processes, with synchronised calendars for the adoption of the broad economic policy guidelines and the employment guidelines.

(6) The Brussels European Council of 20 and 21 March 2003 confirmed that the employment strategy has the leading role in the implementation of the employment and labour market objectives of the Lisbon strategy, and that the employment strategy and the broad economic policy guidelines, which provide the overarching economic policy coordination for the Community, should operate in a consistent way. The same European Council called for guidelines to be limited in number and to be result orientated, allowing Member States to design the appropriate mix of action, and for them to be supported by appropriate targets. 2003 provides a particular opportunity to use streamlined key policy coordination instruments - the broad economic policy guidelines, the employment guidelines and the internal market strategy - and give them a new three-year perspective.

(7) The employment strategy has been exhaustively evaluated, including a thorough mid-term review, completed in 2000, and a major evaluation of the experiences of the first five years completed in 2002. This evaluation pointed to the need for continuity in the strategy to address remaining structural weaknesses, as well as the need to address new challenges facing an enlarged European Union.

(8) The successful implementation of the Lisbon agenda calls for the employment policies of Member States to foster, in a balanced manner the three complementary and mutually supportive objectives of full employment, quality and productivity at work, and social cohesion and inclusion. The achievement of these objectives requires further structural reforms concentrating on 10 key interrelated priorities and special attention should be paid to the coherent governance of the process. Policy reforms require a gender-mainstreaming approach in implementing all actions.

(9) On 6 December 2001 the Council adopted a series of indicators to measure 10 dimensions for investing in quality in work and called for these indicators to be used in monitoring the European employment guidelines and recommendations.

(10) Active and preventative policies should be effective and contribute to the goals of full employment and social inclusion by ensuring that unemployed and inactive people, are able to compete in and integrate into the labour market. Those policies should be supported by modern labour market institutions.

(11) Member States should encourage the creation of more and better jobs by fostering entrepreneurship and innovation in a favourable business environment. Member States are committed to implementing the European Charter for Small Enterprises and are engaged in a process of benchmarking of the enterprise policy.

(12) Providing the right balance between flexibility and security will help support the competitiveness of firms, increase quality and productivity at work and facilitate the adaptation of firms and workers to economic change. In this context the Barcelona and Brussels European Councils called in particular for a review of employment legislation, while respecting the role of Social Partners. Levels of health and safety standards at work should be raised in line with the new Community strategy for 2002 to 2006. Particular focus should be placed on high-risk sectors for accidents at work. Access of workers to training is an essential element of the balance between flexibility and security and the participation of all workers should be supported, taking into account the returns on investment for workers, employers as well as society as a whole. Economic restructuring poses a challenge for employment both in current and future Member States and calls for positive management involving all relevant actors, including the Social Partners.

(13) The Barcelona European Council welcomed the Commission action plan on skills and mobility and the Council Resolution of 3 June 2002 on skills and mobility further invited the Commission, Member States and the Social Partners to undertake the measures required. Better occupational and geographic mobility and job matching will help increase employment and social cohesion, taking into account the labour aspects of immigration.

(14) The implementation of coherent and comprehensive lifelong learning strategies is critical in delivering full employment, improved quality and productivity at work, and better social cohesion. The Barcelona European Council welcomed the Commission communication "Making a European area of lifelong learning" which spelt out the essential building blocks of lifelong learning strategies of partnership, insight into demand for learning, adequate resources, facilitating access to learning opportunities, creating a learning culture, and striving for excellence. The ongoing process on concrete future objectives for education systems, launched by the Lisbon European Council, plays an important role with respect to human capital development and synergies with the Employment strategy should be fully exploited. On 5 to 6 May 2003, the Council adopted a series of benchmarks of European average performance in education and training, several of which are of particular relevance in the context of employment policies. The Lisbon European Council called for a substantial per capita increase in investment in human resources. This requires sufficient incentives for employers and individuals, and redirecting public finance towards more efficient investment in human resources across the learning spectrum.

(15) An adequate labour supply is needed in order to meet the demographic challenge, support economic growth, promote full employment, and support the sustainability of social protection systems. The joint report from the Commission and the Council, "Increasing labour-force participation and promoting active ageing" adopted by the Council on 7 March 2002, concludes that this requires developing comprehensive national strategies based on a life cycle approach. Policies should exploit the employment potential of all categories of persons. The Barcelona European Council agreed that the European Union should seek, by 2010, a progressive increase of about five years in the effective average exit age at which people stop working. This age was estimated at 59,9 in 2001.

(16) Gender gaps in the labour market should be progressively eliminated, if the European Union is to deliver full employment, increase quality at work and promote social inclusion and cohesion. This requires both a gender mainstreaming approach and specific policy actions to create the conditions for women and men to enter, re-enter, and remain in the labour market. The Barcelona European Council agreed that by 2010 Member States should provide childcare to at least 90 % of children between three years old and the mandatory school age and at least 33 % of children under three years of age. The underlying factors of the gender gaps in unemployment and in pay should be addressed and targets on the reduction of such gaps should be achieved as a result, without calling into question the principle of wage differentiation according to productivity and labour market situation.

(17) The effective integration into the labour market of people at a disadvantage will deliver increased social inclusion, employment rates, and improve the sustainability of social protection systems. Policy responses need to tackle discrimination, provide a personalised approach to individual needs, and create adequate job opportunities by providing recruitment incentives for employers. Council Decision 2001/903/EC(6) of 3

December 2001 designated 2003 as the "European year of people with disabilities". Access to the labour market is a major priority with respect to people with disabilities who are estimated to represent some 37 million people in the European Union, many of whom have the ability and desire to work.

(18) In order to improve the prospects for full employment and social cohesion, the balance between income from work against income in unemployment or inactivity should be such as to encourage people to enter, re-enter and to remain in the labour market, and to foster job creation.

(19) Undeclared work is taken to mean "any paid activities that are lawful as regards their nature but not declared to public authorities". Studies estimate the size of the informal economy on average at between 7 % and 16 % of EU GDP. This should be turned into regular work in order to improve the overall business environment, the quality in work of those concerned, social cohesion and the sustainability of public finance and social protection systems. Improving knowledge about the extent of undeclared work in Member States and the European Union should be encouraged.

(20) Employment and unemployment disparities between regions in the European Union remain large and will increase after enlargement. They should be tackled through a broad approach involving actors at all levels in order to support economic and social cohesion, making use of the Community Structural Funds.

(21) The evaluation of the first five years of the employment strategy highlighted better governance as a key for the strategy's future effectiveness. A successful implementation of employment policies depends on partnership at all levels, the involvement of a number of operational services, and adequate financial resources to support the implementation of the employment guidelines. Member States have responsibility for the effective implementation of the employment guidelines, including ensuring a balanced delivery at regional and local level.

(22) The effective implementation of the employment guidelines requires active participation of social partners, at all stages, from designing policies to their implementation. At the Social Summit on 13 December 2001 the Social Partners expressed the need to develop and improve coordination of tripartite consultation. It was also agreed that a Tripartite Social Summit for Growth and Employment would be held before each spring European Council.

(23) In addition to the employment guidelines, Member States should fully implement the broad economic policy guidelines and ensure that their action is fully consistent with the maintenance of sound public finances and macroeconomic stability,

HAS DECIDED AS FOLLOWS:

Sole Article

The guidelines for Member States' employment policies ("employment guidelines"), annexed hereto, are hereby adopted. Member States shall take them into account in their employment policies.

Done at Brussels, 22 July 2003.

For the Council

The President
G. Alemanno

- (1) Proposal of 8 April 2003 (not yet published in the Official Journal).
- (2) Opinion of 3 June 2003 (not yet published in the Official Journal).
- (3) Opinion of 14 May 2003 (not yet published in the Official Journal).
- (4) Opinion of 3 July 2003 (not yet published in the Official Journal).
- (5) OJ C 30, 28.1.1998, p. 1.
- (6) OJ L 335, 19.12.2001, p. 15.

ANNEX

THE EMPLOYMENT GUIDELINES

A European strategy for full employment and better jobs for all

Member States shall conduct their employment policies with a view to implementing the objectives and priorities for action and progressing towards the targets specified below. Special attention will be given to ensuring good governance of employment policies.

In addition to the Employment guidelines and their associated Employment recommendations, Member States should fully implement the Broad economic policy guidelines and ensure that the two instruments operate in a consistent way.

Reflecting the Lisbon agenda, the employment policies of Member States shall foster the three overarching and interrelated objectives of full employment, quality and productivity at work, and social cohesion and inclusion.

These objectives should be pursued in a balanced manner, reflecting their equal importance in achieving the ambitions of the Union. They should be pursued involving all relevant actors. Synergies should be fully exploited, building on the positive interaction between the three objectives. Equal opportunities and gender equality are vital for making progress towards the three objectives.

Such an approach would also contribute to reducing unemployment and inactivity.

Full employment

Member States shall aim to achieve full employment by implementing a comprehensive policy approach incorporating demand and supply side measures and thus raise employment rates towards the Lisbon and Stockholm targets.

Policies shall contribute towards achieving on average for the European Union:

- an overall employment rate of 67 % in 2005 and 70 % in 2010,
- an employment rate for women of 57 % in 2005 and 60 % in 2010,
- an employment rate of 50 % for older workers (55 to 64) in 2010.

Any national targets should be consistent with the outcome expected at European Union level and should take account of particular national circumstances.

Improving quality and productivity at work

Improved quality at work is closely interlinked with the move towards a competitive and knowledge-based economy and should be pursued through a concerted effort between all actors and particularly through social dialogue. Quality is a multi-dimensional concept addressing both job characteristics and the wider labour market. It encompasses intrinsic quality at work, skills, lifelong learning and career development, gender equality, health and safety at work, flexibility and security, inclusion and access to the labour market, work organisation and work-life balance, social dialogue and worker involvement, diversity and non-discrimination, and overall work performance.

Increasing employment rates must go hand in hand with raising overall labour productivity. Quality at work can help increase labour productivity and the synergies between both should be fully exploited. This represents a specific challenge for social dialogue.

Strengthening social cohesion and inclusion

Employment is a key means to social inclusion. In synergy with the open method of coordination in the field of social inclusion, employment policies should facilitate participation in employment through promoting access to quality employment for all women and men who are capable of working; combating discrimination on the labour market and preventing the exclusion of people from the world of work.

Economic and social cohesion should be promoted by reducing regional employment and unemployment disparities, tackling the employment problems of deprived areas in the European Union and positively supporting economic and social restructuring.

SPECIFIC GUIDELINES

In pursuing the three overarching objectives, Member States shall implement policies which take account of the following specific guidelines which are priorities for action. In doing so they shall adopt a gender-mainstreaming approach across each of the priorities.

1. ACTIVE AND PREVENTATIVE MEASURES FOR THE UNEMPLOYED AND INACTIVE

Member States will develop and implement active and preventative measures for the unemployed and the inactive designed to prevent inflow into long-term unemployment, and to promote the sustainable integration into employment of unemployed and inactive people. Member States will:

- (a) ensure that, at an early stage of their unemployment spell, all jobseekers benefit from an early identification of their needs and from services such as advice and guidance, job search assistance and personalised action plans;
- (b) based on the above identification, offer jobseekers access to effective and efficient measures to enhance their employability and chances of integration, with special attention given to people facing the greatest difficulties in the labour market.

Member States will ensure that:

- every unemployed person is offered a new start before reaching six months of unemployment in the case of young people and 12 months of unemployment in the case of adults in the form of training, retraining, work practice, a job, or other employability measure, combined where appropriate with ongoing job search assistance,

- by 2010, 25 % of the long-term unemployed participate in an active measure in the form of training, retraining, work practice, or other employability measure, with the aim of achieving the average of the three most advanced Member States;

(c) modernise and strengthen labour market institutions, in particular employment services,
(d) ensure regular evaluation of the effectiveness and efficiency of labour market programmes and review them accordingly.

2. JOB CREATION AND ENTREPRENEURSHIP

Member States will encourage the creation of more and better jobs by fostering entrepreneurship, innovation, investment capacity and a favourable business environment for all enterprises. Particular attention will be given to exploiting the job creation potential of new enterprises, of the service sector and of R & D. Supported by the process of benchmarking of enterprise policy and the implementation of the European Charter for Small Enterprises, policy initiatives will focus on:

- simplifying and reducing administrative and regulatory burdens for business start-ups and SMEs and for the hiring of staff, facilitating access to capital for start-ups, new and existing SMEs and enterprises with a high growth and job creation potential (see also BEPGs, guideline 11),

- promoting education and training in entrepreneurial and management skills and providing support, including through training to make entrepreneurship a career option for all.

3. ADDRESS CHANGE AND PROMOTE ADAPTABILITY AND MOBILITY IN THE LABOUR MARKET

Member States will facilitate the adaptability of workers and firms to change, taking account of the need for both flexibility and security and emphasising the key role of the social partners in this respect.

Member States will review and, where appropriate, reform overly restrictive elements in employment legislation that affect labour market dynamics and the employment of those groups facing difficult access to the labour market, develop social dialogue, foster corporate social responsibility, and undertake other appropriate measures to promote:

- diversity of contractual and working arrangements, including arrangements on working time, favouring career progression, a better balance between work and private life and between flexibility and security,

- access for workers, in particular for low skill workers, to training,

- better working conditions, including health and safety; policies will aim to achieve in particular: a substantial reduction in the incidence rate of accidents at work and of occupational diseases,

- the design and dissemination of innovative and sustainable forms of work organisation, which support labour productivity and quality at work,

- the anticipation and the positive management of economic change and restructuring.

Member States will address labour shortages and bottlenecks through a range of measures such as by promoting occupational mobility and removing obstacles to geographic mobility, especially by implementing the skills and mobility action plan, improving the recognition and transparency of qualifications and competencies, the transferability of social security and pensions rights, providing appropriate incentives in tax and benefit systems, and taking into account labour market aspects of immigration.

The transparency of employment and training opportunities at national and European level should be promoted in order to support effective job matching. In particular, by 2005, jobseekers throughout the EU should be able to consult all job vacancies advertised through Member States' employment services.

4. PROMOTE DEVELOPMENT OF HUMAN CAPITAL AND LIFELONG LEARNING

Member States will implement lifelong learning strategies, including through improving the quality and efficiency of education and training systems, in order to equip all individuals with the skills required for a modern workforce in a knowledge-based society, to permit their career development and to reduce skills mismatch and bottlenecks in the labour market.

In accordance with national priorities, policies will aim in particular to achieve the following outcomes by 2010:

- at least 85 % of 22-year olds in the European Union should have completed upper secondary education,
- the European Union average level of participation in lifelong learning should be at least 12,5 % of the adult working-age population (25 to 64 age group).

Policies will aim in particular to achieve an increase in investment in human resources. In this context, it is important that there is a significant increase in investment by enterprises in the training of adults with a view to promoting productivity, competitiveness and active ageing. Efficient investment in human capital by employers and individuals will be facilitated.

5. INCREASE LABOUR SUPPLY AND PROMOTE ACTIVE AGEING

Member States will promote an adequate availability of labour and employment opportunities to support economic growth and employment, taking into account labour mobility, as indicated in specific guideline 3. In particular, they will:

- increase labour market participation by using the potential of all groups of the population, through a comprehensive approach covering in particular the availability and attractiveness of jobs, making work pay, raising skills, and providing adequate support measures,
- promote active ageing, notably by fostering working conditions conducive to job retention
- such as access to continuing training, recognising the special importance of health and safety at work, innovative and flexible forms of work organisation - and eliminating incentives for early exit from the labour market, notably by reforming early retirement schemes and ensuring that it pays to remain active in the labour market; and encouraging employers to employ older workers,

In particular, policies will aim to achieve by 2010 an increase by five years, at European Union level, of the effective average exit age from the labour market (estimated at 59,9 in 2001). In this respect, the social partners have an important role to play. Any national targets should be consistent with the outcome expected at the European Union level and should take account of particular national circumstances,

- and, where appropriate, give full consideration to the additional labour supply resulting from immigration.

6. GENDER EQUALITY

Member States will, through an integrated approach combining gender mainstreaming and specific policy actions, encourage female labour market participation and achieve a substantial reduction in gender gaps in employment rates, unemployment rates, and pay by

2010. The role of the social partners is crucial in this respect. In particular, with a view to its elimination, policies will aim to achieve by 2010 a substantial reduction in the gender pay gap in each Member State, through a multi-faceted approach addressing the underlying factors of the gender pay gap, including sectoral and occupational segregation, education and training, job classifications and pay systems, awareness-raising and transparency.

Particular attention will be given to reconciling work and private life, notably through the provision of care services for children and other dependants, encouraging the sharing of family and professional responsibilities and facilitating return to work after a period of absence. Member States should remove disincentives to female labour force participation and strive, taking into account the demand for childcare facilities and in line with national patterns of childcare provision, to provide childcare by 2010 to at least 90 % of children between three years old and the mandatory school age and at least 33 % of children under three years of age.

7. PROMOTE THE INTEGRATION OF AND COMBAT THE DISCRIMINATION AGAINST PEOPLE AT A DISADVANTAGE IN THE LABOUR MARKET

Member States will foster the integration of people facing particular difficulties on the labour market, such as early school leavers, low-skilled workers, people with disabilities, immigrants, and ethnic minorities, by developing their employability, increasing job opportunities and preventing all forms of discrimination against them.

In particular, policies will aim to achieve by 2010:

- an EU average rate of no more than 10 % early school leavers,
- a significant reduction in each Member State in the unemployment gaps for people at a disadvantage, according to any national targets and definitions,
- a significant reduction in each Member State in the unemployment gaps between non-EU and EU nationals, according to any national targets.

8. MAKE WORK PAY THROUGH INCENTIVES TO ENHANCE WORK ATTRACTIVENESS

Member States will reform financial incentives with a view to making work attractive and encouraging men and women to seek, take up and remain in work. In this context, Member States should develop appropriate policies with a view to reducing the number of working poor. They will review and, where appropriate, reform tax and benefit systems and their interaction with a view to eliminating unemployment, poverty and inactivity traps, and encouraging the participation of women, low-skilled workers, older workers, people with disabilities and those furthest from the labour market in employment.

Whilst preserving an adequate level of social protection, Member States will in particular review replacement rates and benefit duration; ensure effective benefit management, notably with respect to the link with effective job search, including access to activation measures to support employability, taking into account individual situations; consider the provision of in-work benefits, where appropriate; and work with a view to eliminating inactivity traps.

In particular, policies will aim at achieving by 2010 a significant reduction in high marginal effective tax rates and, where appropriate, in the tax burden on low paid workers, reflecting national circumstances.

9. TRANSFORM UNDECLARED WORK INTO REGULAR EMPLOYMENT

Member States should develop and implement broad actions and measures to eliminate undeclared work, which combine simplification of the business environment, removing disincentives and providing appropriate incentives in the tax and benefits system, improved law enforcement and the application of sanctions. They should undertake the necessary efforts at national and EU level to measure the extent of the problem and progress achieved at national level.

10. ADDRESS REGIONAL EMPLOYMENT DISPARITIES

Member States should implement a broad approach towards reducing regional employment and unemployment disparities. The potential for job creation at the local level, including in the social economy, should be supported and partnerships between all relevant actors should be encouraged. Member States will:

- promote favourable conditions for private sector activity and investment in regions lagging behind,
- ensure that public support in regions lagging behind is focused on investment in human and knowledge capital, as well as adequate infrastructure (see also BEPGs, guidelines 18 and 19).

The potential of the Cohesion and Structural Funds and the European Investment Bank should be fully exploited.

GOOD GOVERNANCE AND PARTNERSHIP IN THE IMPLEMENTATION OF THE EMPLOYMENT GUIDELINES

Member States will ensure the effective implementation of the Employment guidelines, including at the regional and local level.

Involvement of parliamentary bodies, social partners and other relevant actors

Good governance and partnership are important issues for the implementation of the European employment strategy, while fully respecting national traditions and practices. The European Parliament will play an important role in this respect. Responsibility for implementation of the European employment strategy lies with the Member States. In accordance with national traditions, relevant parliamentary bodies as well as relevant actors in the field of employment at national, regional and local level have important contributions to make.

In accordance with their national traditions and practices, Social Partners at national level should be invited to ensure the effective implementation of the Employment guidelines and to report on their most significant contributions in all areas under their responsibility, in particular concerning the management of change and adaptability, synergy between flexibility and security, human capital development, gender equality, making work pay and active ageing as well as health and safety at work.

European Social Partners at interprofessional and sectoral level are invited to contribute to the implementation of the Employment guidelines and to support efforts undertaken by the national social partners at all levels, such as at interprofessional, sectoral and local level. As announced in their joint work programme, the European social partners at interprofessional level will report annually on their contribution to the implementation of the Employment guidelines. European Social Partners at sectoral level are invited to report on their respective actions.

Moreover, operational services should deliver the employment policies in an efficient and effective way.

Adequate allocation of financial resources

Member States will ensure transparency and cost-effectiveness in the allocation of financial resources to the implementation of the Employment guidelines, while complying with the need for sound public finances in line with the Broad economic policy guidelines.

They will fully exploit the potential contribution of the Community Structural Funds, in particular the European Social Fund, to support the delivery of policies and to strengthen the institutional capacity in the field of employment.

SOCIAL DIALOGUE IN IMPLEMENTING EUROPEAN EMPLOYMENT STRATEGY: THE EXAMPLE OF CENTRAL AND EASTERN EUROPEAN COUNTRIES

Mari Väli

Summary

The most extensive enlargement of the European Union (EU) ever has taken place in 2004, as ten new members have joined the EU. Eight acceding Central and Eastern European countries have gone through a thorough transition period in their economic and societal life while preparing also for the EU accession. In addition to transposing the EU legislation, the new Member States have also had to get ready to participate in preparing and implementing various policies, the most important of which in the social domain is European Employment Strategy.

The latter is implemented in the context of the so-called “European Social Model”, described by the broad participation of different interest groups (such as the representatives of the minorities, regions, employers, employees etc) in shaping and delivering social policies, and by the coordinated planning and implementation of different interconnected policy fields (mainly economic, employment and social policy).

Besides national administration the implementation of the European Employment Strategy (EES) thus includes various interest groups among which the most important role is played by the social partners: the representatives of the employees and the employers. Here bipartite and/or tripartite social dialogue (the government being the third party) extends the traditional dimension of collective negotiations while its tasks include in addition to usual topics such as social guarantees, wage and working conditions also the adaptation of workers and workplaces in rapidly changing economic and social conditions.

The new Member States are obliged to implement the EES in full scale starting from 2004 and this means the participation of relevant social partner organisations as well. At the same time, trade unions and employers' organisations are transforming themselves, trying to become modern social partner representative bodies. However, the trade unions are facing problems with reputation in several countries (including Estonia) due to their tasks and role in previous times and the employers' organisations have had difficulties with stating their objectives and tasks in the new situation. The tradition of bipartite and/or tripartite social dialogue has not yet been established in all new Member States and the experience with the EES is only partial as most of the Central and Eastern European countries have compiled and implemented National Action Plans for Employment but have not received feedback from the European Commission regarding their format or content.

The purpose of the thesis is to identify the main conditions for the social dialogue of a (new) Member State to enable successful implementation of the European Employment Strategy.

In order to fulfil this objective the following tasks have been set up:

1. To clarify the essence of the European Social Model;
2. To point out the nature and the tasks of the social dialogue in European countries and to give an overview of the main functions of the social partner organisations;
3. To explain the main principles and components of the European Employment Strategy;
4. To analyse the main results of the reform of the EES carried out in 2003;
5. To analyse the use of social dialogue in selected Central and Eastern European countries in EES process;
6. On the basis of previous analyses to identify the main features of the social dialogue necessary for the implementation of the EES.

The conducted analyses shows that no universal criteria for "successful social dialogue" exist, as the topics covered by the EES is wide and differences between countries are large. The various forms of dialogue used by different countries depend on their employment

situation, historical and political traditions and their effectiveness derives from these conditions and the reciprocal influences of the different forms of social dialogue used.

However, it is still possible to point out the main criteria regarding the social dialogue that facilitates the implementation of the EES and these apply to the old Member States as well as to the new ones:

- The participation of the social partners in developing the national employment policy via central tripartite body or other committees and boards of the field;
- The definition of clear strategic objectives and positions regarding main issues of industrial relations and employment policy by the social partner central organisations;
- The existence of the sector-level structure of the social partners and the conclusion of sectoral collective agreements;
- Functioning of the enterprise-level dialogue and the conclusion of agreements covering broad range of topics (not only wage issues);
- The sufficient amount of organised workers and employers or the existence of a proper extension mechanism of the sector and national level agreements;
- The representation of social partners in regions and their ability to contribute to the development of the region through participating in implementation of regional employment pacts.

To resume, one might say that although there are a number of characteristics of social dialogue that have proven successful in one country, their effectiveness is not guaranteed when transferred to another. Thus the participation and the role of the social partners in implementing the European Employment Strategy depends heavily on the national traditions and it is neither possible nor necessary to point out a universal set of conditions for a successful social dialogue either in old or new Member States.