



Vesa Vihriälä

KONSENSUKSEN KUOLEMA?

– *Perinteinen kolmikanta ei enää toimi,
miksi ja mitä tilalle*

YHTEENVETO

Suomen konsensuspolitiikka ei toimi. Laajapohjaisten enemmistöhallitusten kyky tehdä päätöksiä ei ole ollut kovin hyvä. Tulopoliittisia kokonaisratkaisuja ei ole saatu aikaiseksi entiseen malliin. Palkkaratkaisut ovat olleet huonoja kilpailukyvyyn ja työllisyyden kannalta. Työmarkkinajärjestöjen myötävaikutukseen ripustetut uudistukset ovat edenneet tahmeasti. Eläkejärjestelmän muokkaaminen muuttuviin olosuhteisiin on ollut hidasta. Kolmikannan päätöksenteko ei automaattisesti painota yhteiskunnan kokonaisuutta vaan voi johtaa osaoptimointiin.

Kolmikantainen sopiminen on vaikeutunut ymmärrettävistä ja pääosin pysyvistä syistä. Historialliset erityisyyt kansallisen yksimielisyyden osoittamiseen ovat väistyneet. Talouden rakennemuutos on vähentänyt yritysten kiinnostusta ja mahdollisuuksia sitoutua tulopoliittisiin kokonaisratkaisuihin. Työntekijöiden intressit ovat hajautuneet ja valtion tuomiset kolmikantapöytäään hvenneet eri syistä.

Pyrkimystä laajaan yhteisymmärrykseen ei kuitenkaan pidä hylätä. On vain tunnustettava olosuhteiden muuttuminen ja sopeutettava menettelytavat sen mukaisesti.

Palkanmuodostuksessa on hyväksyttävä kilpailulle alttiin sektorin asettama palkanormi ja palkankorotuspöytä jaosta sopimisen siirtäminen yritystasolle.

Hallituksen ja etujärjestöjen yhteistyön on keskityttävä yhteisen näkemyksen muodostamiseen talouden tilasta, haasteista ja vaikuttavista politiikkavaihtoehdoista yksityiskohtaisten sopimusten sijasta.

Poliittisten puolueiden ja hallituksen tulee ottaa selkeästi vastuu politiikkauudistusten määrittämisestä, valmistelusta ja toteuttamisesta. Intressitahojen kyvyttömyys yhteisen näkemyksen muodostamiseen ei voi olla peruste hallituksen toimettomuudelle.

Vaihtoehto on pitää yllä illuusiota sellaisesta sopimisen tavasta, joka ei enää toimi. Tämän illuusion hintana ovat toistuvat pettymykset ja päätöksenteon halvaantuminen.

1. Johdanto

Pyrkimys laajaan yhteisymmärrykseen, konsensuseseen, yhteiskuntapolitiikan avainasioista on ollut hallitseva piirre suomalaisessa päätöksenteossa vuosikymmenten ajan.

Yhteisymmärryksen tavoittelu on ilmennyt kahdella tavalla. Hallituksia muodostettaessa on pyritty laajapohjaisiin enemmistöhallituksiin, joiden kokoonpanossa erityisesti aikaisemmin haluttiin ylittää oikeisto–vasemmisto -rajalinja. Toisaalta työmarkkinajärjestöt on kytketty mukaan yhteiskunnan päätöksentekoon paljon laajemmin kuin mitä pelkästään palkoista ja muista työehdoista sopiminen edellyttäisi. Työnantajajärjestöjen, työntekijäjärjestöjen ja valtiovaltaa edustavan hallituksen muodostama ”kolmikanta” ja sen voimin synnytyt tulopoliittiset kokonaisratkaisut ovat olleet keskeinen osa suomalaista talous- ja sosiaalipolitiikan päätöksentekoa.

Konsensuspolitiikan idea on edesauttaa päätöksentekoa ja päätösten toimeenpanoa kytkemällä päätöksentekoon kaikki merkittävät intressitahot. Monien erilaisten tahojen mukanaolo tekee yhteisen näemyksen muodostamisen luonnollisesti aina vaikeaksi, mutta etuna on, että syntyvillä ratkaisuilla on laaja tuki. Tällöin ne voidaan panna tehokkaasti toimeen, eivätkä yhteiskunnan voimasuhteiden muutokset johda politiikan täyskäännöksiin. Poliitiikka voi siten olla myös johdonmukaista yli ajan.

Konsensuspolitiikalla on ollut merkittävä rooli monissa Suomen yhteiskunnan ja talouden uudistusprosesseissa. Hyvinvointivaltion luomisessa, talouden integraatiossa läntiseen Eurooppaan ja maailmantalouteen kuten myös talouden saattamisessa jaloilleen 1990-luvun lamasta tukeuduttiin eri tavoin konsensuseseen. Konsensuspolitiikalla on paitsi saatu taloudellisia etuja myös vahvistettu kansakunnan yhtenäisyyttä.

Viime vuosina konsensuspolitiikka on kuitenkin yskinyt. Edelleen on onnistuttu muodostamaan laajapohjaisia enemmistöhallituksia. Niiden kyky tehdä päätöksiä ei kuitenkaan ole ollut kovin hyvä. Vielä huonommin voi kolmikanta. Tulopoliittisia kokonaisratkaisuja ei ole saatu aikaiseksi entiseen malliin. Palkkaratkaisut, myös silloin kun niistä on sovittu keskitetysti, ovat olleet huonoja kilpailukyvyn ja työllisyyden kannalta. Työmarkkinajärjestöjen myötävaikutukseen ripustetut uudistukset ovat edenneet tahmeasti. Eläkejärjestelmän muokkaaminen muuttuviin olosuhteisiin on ollut hidasta.

Samanaikaisesti konsensuspolitiikkaa on lisääntyvästi kritisoitu muutenkin kuin toimintakyvyn puutteen takia. Konsensuseseen pyrkimisen ja erityises-

ti kolmikantaisen sopimisen on myös väitetty heikentävän demokratiaa. Taloudellisessa mielessä kyse on osaoptimoinnin vaarasta: yhteiskunnan kokonaisuus ei tule riittävästi huomioiduksi etujärjestöjen suuren vaikutusvallan takia.

On tärkeää tunnustaa tosiasiat. Suomalainen kolmikantamalli ei ole viime vuosina pystynyt tuottamaan kovin hyviä tuloksia keskeisissä vaikutuspiiriin kuuluvissa asioissa. Laajasta yhteisymmärryksestä ei ole hyötyä yhteiskunnan ongelmien ratkaisemisessa, jos syntyvän yhteisymmärryksen sisältö ei vastaa ongelmien suuruusluokkaa tai luonnetta. Suomen konsensuspolitiikka on nyt ajautunut tällaiseen tilanteeseen.

Vähintään yhtä tärkeää on tunnistaa kolmikantaa halvaannuksen syyt. Kyse ei ole ohimenevistä pulmista, kuten päättäjien huonosta henkilökemiasista. Kolmikantainen sopiminen on vaikeutunut varsin ymmärrettävistä ja pääosin peruuttamattomista syistä. Kolmikanta voi jatkossa palvella Suomea vain jos se kykenee uudistumaan. Aika entinen ei koskaan enää palaa.

2. Konsensuspolitiikan tulokset jääneet viime aikoina liian laihoiksi

Suomen talouden keskeisistä ongelmakysymyksistä ei vallitse suurta erimielisyyttä. Yksi niistä on julkisen talouden kestävyysvaje ja sen umpeen kuromisen kannalta liian alhainen työllisyysaste. Asiantuntijatahoilla on jo vuosien ajan ollut laaja yksimielisyys siitä, että pohjoismaisen hyvinvointimallin ylläpito edellyttää korkeaa työllisyysastetta ja erityisesti eliniän kasvun myötä pidentyviä työuria. Vähänkin pidemmällä aikajänteellä kysymys on ensi sijassa riittävästä työvoiman tarjonnasta, ts. työikäisten kannustimista osallistua työmarkkinoille ja sijoittua vapaana oleviin työpaikkoihin.¹ Näissä muut Pohjoismaat ovat onnistuneet Suomea paremmin (kuvio 1).

Lyhyellä aikavälillä puolestaan palkkoja ja muita työehtoja koskevan sopimisen tulisi tukea riittävästi työvoiman kysyntää. Työllisyyteen ja työttömyyteen luonnollisesti vaikuttavat monet muutkin tekijät, kuten lyhyellä aikavälillä erityisesti kysyntää tasoittava finanssipolitiikka. Siitä huolimatta palkat, työehdot sekä eläkejärjestelmään ja työttömyysturvaan liittyvät kannustimet ovat lopputuloksen kannalta ratkaisevan tärkeitä. Nämä kaikki ovat kolmikantaisen päätöksen-

Suomalainen kolmikantamalli ei ole viime vuosina pystynyt tuottamaan kovin hyviä tuloksia

teon ydinasioita. Näissä ei ole kyetty löytämään oikeita tai ainakaan riittäviä ratkaisuja.

Työllisyysaste on jäänyt liian alhaiseksi

On käynyt yhä selvemmäksi, ettei työllisyysaste ole kehittymässä tavalla, joka turvaa julkisen talouden kestävyuden. Kysymys ei ole siitä, ettei ongelmaa olisi tunnistettu tai työvoiman tarjontakannustimia ei olisi pyritty muuttamaan tai työelämää kehittämään työssä jaksamista ja viihtymistä tukevaksi. Erityisesti ikääntyneiden työmarkkinoilla pysymiseen on kiinnitetty paljon huomiota. Vuoden 2005 eläkeuudistus, ns. sosiaaliluppo 2009 ja työurasopimus 2012 ovat

Työllisyysaste ei ole kehittymässä tavalla, joka turvaa julkisen talouden kestävyuden

kaikki askeleita pidempien työurien suuntaan.² Kaikilla näillä päätöksillä on kuitenkin yksi yhteinen ongelma:

Jo niitä tehtäessä on ollut varsin todennäköistä, etteivät ratkaisut ole riittäviä.

Sittemmin kertynyt tutkimustieto on vahvistanut tätä näkemystä. Vuoden 2005 eläkeuudistus ei uusimman tutkimustiedon valossa juurikaan lisännyt kannustimia jatkaa työuria.³ Vaikka ikääntyneiden työllisyysasteet ovat kohonneet, ne ovat yhä selvästi jäljessä esimerkiksi Ruotsin tasoista. Suomen eläkejärjestelmä ei ole rahoituksellisesti kestäväällä pohjalla ilman eläkemaksujen lisäkorotuksia puhumattakaan koko julkisen sektorin rahoituksellisesta kestävydestä.

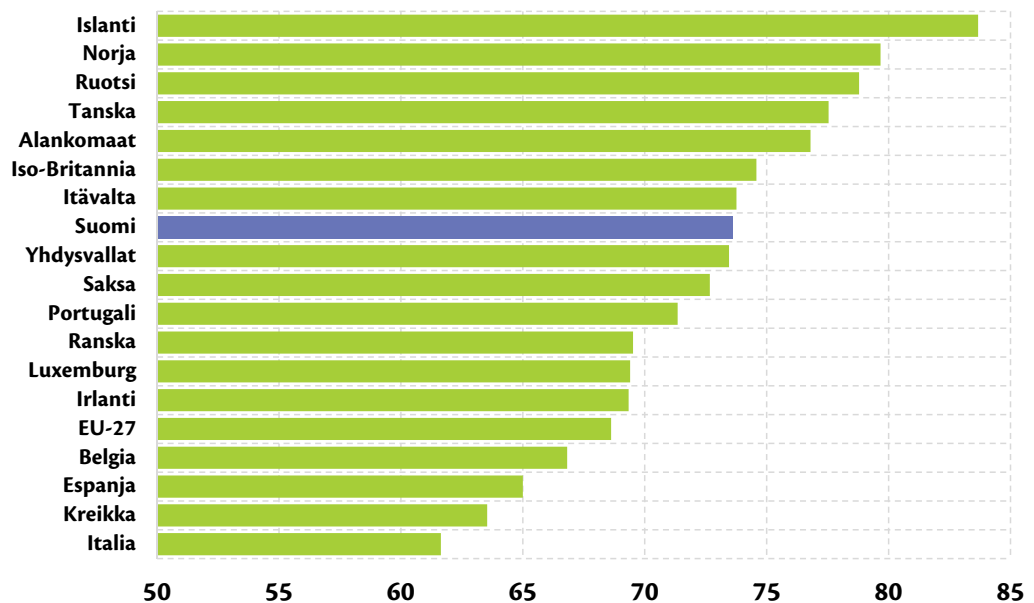
Palkanmuodostus ei ole tukenut riittävästi täystyöllisyyttä

Tulopolitiikan hyödyllisyys työllisyyden vahvistamisessa ja työttömyyden puristamisessa minimitasolle on ollut kyseenalainen.⁴ On kyllä näyttöä siitä, että palkankorotusten keskimääräinen taso on jäänyt keskitetyissä tuporatkaisuissa ns. liittokierroksia matalammaksi ja tämän voi sellaisenaan olettaa tukeneen työllisyyskehitystä.⁵ Mutta tulopoliittisiin sopimuksiin liittyneet hyvin yhdenmukaiset palkankorotukset eri aloilla ja ammateissa ovat istuneet aikaisempaa huonommin ala- ja yritysکوhtaisiin palkkakehitystarpeisiin. Syntyneet ”alakohtaiset paineet” ovat purkautuneet ammattiryhmittäin erilaisina palkkaliukumina ja myöhempien liittokierrosten erilaisina korotusvauhteina. Tulopolitiikan aikaansaama palkkamaltili on siten ollut ainakin osaksi tilapäistä.

Palkkakehityksellä on merkittävä rooli myös Suomen viime vuosien heikossa kasvussa. Suomen kustannuskilpailukyky on selvästi heikentynyt tuotavuuteen nähden liian suurten palkankorotusten takia, ja tämä on osaltaan johtanut markkinaosuuksien menetyksiin ja heikkoon vientikehitykseen. Tämä on viime vuodesta lähtien alkanut heijastua myös kotimaiseen kysyntään, jota nopea palkkojen nousu on sinänsä tukenut. Vaikka heikko kehitys oli jo nähtävissä, syksyn 2011 keskitetty palkkakierros, ns. raamisopimus, tuotti palkankorotukset, jotka selvästikään eivät ole auttaneet heikentyneen kilpailukyvyn palauttamisessa.⁶

Kuvio 1

Työllisyysaste, keskiarvo 2003–2012, % työikäisestä (20–64 v.) väestöstä



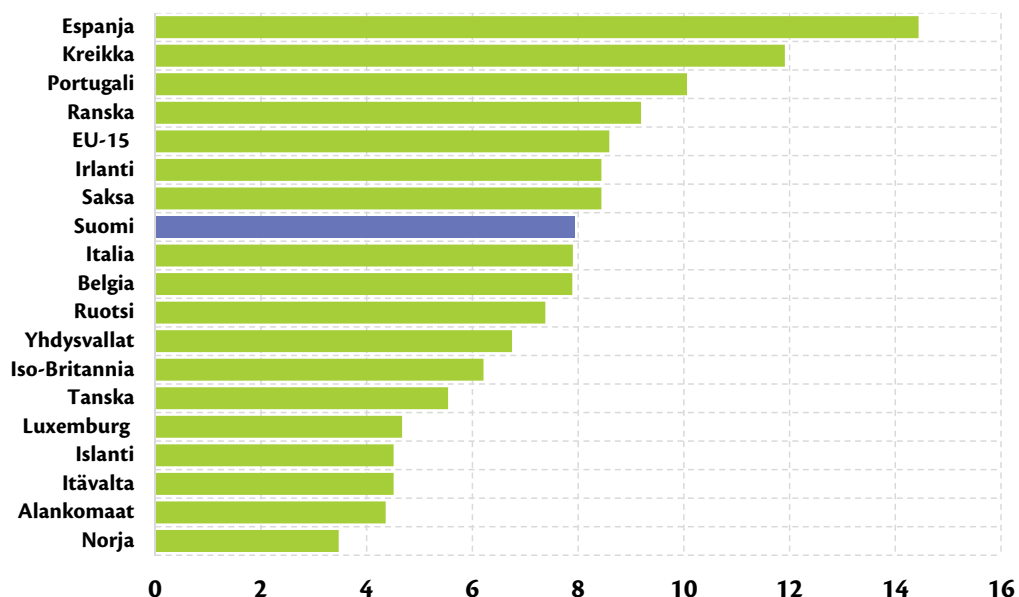
Lähde: OECD.

Suomen konsensuspolitiikan kannalta kiusallinen havainto on, etteivät sen tulokset työllisyyden tason (kuvio 1), työttömyyden tason (kuvio 2) tai julkisen

talouden kestävyysvajeen (kuvio 3) ole mitenkään poikkeuksellisen hyviä kansainvälisessä vertailussakaan. Jäämme keskeisillä indikaattoreilla jälkeen

Kuvio 2

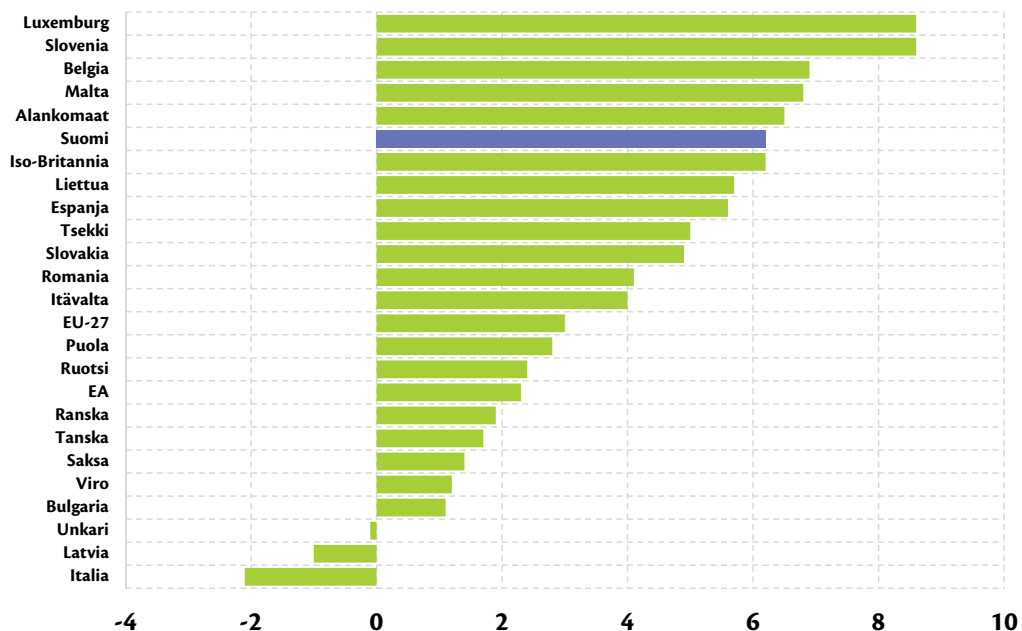
Työttömyysaste, keskiarvo 2003–2012, % työvoimasta



Lähde: OECD.

Kuvio 3

Julkisen talouden kestävyysvaje*, % BKT:sta



* EU-komission S2-indikaattori:

Lähde: EU-komissio; Report on Public Finances in EMU 2013.

EU-komission arvio Suomen kestävyysvajeesta on selvästi pessimistisempi kuin Suomessa tehdyt laskelmat. Mutta myös kotimaiset arviot päättyvät siihen, että Suomen julkisessa taloudessa on tuntuva kestävyysvaje. Riippumatta itse vaje-arvion täsmällisestä suuruudesta komission yhtäläisin perustein eri maille laatimat arviot antavat joka tapauksessa kuvan siitä, kuinka suuri Suomen ongelma on muihin EU-maihin verrattuna.

hyvinvointimallin suhteen Suomea paljon muistuttavista muista Pohjoismaista. Mutta myös useat muut pienet avoimet taloudet, ml. sellaiset, joissa on meitä muistuttavan konsensuspolitiikan perinne (Hollanti, Itävalta, Irlanti), ovat menestyneet Suomea paremmin työllisyyden ja työttömyyden suhteen.

Rakenneratkaisujen viivyttämällä iso hinta

Uudistukset työn tarjonnan lisäämiseksi ovat edenneet hitaasti paljolti sen takia, että työntekijäpuoli on pelännyt vanhuuseläkeiän nostamisen, varhaiseläke-reittien tukkimisen, ansiosidonnaisen työttömyys-turvan keston rajoittamisen jne. vähentävän kohteena olevien henkilöiden tuloja ja lisäävän työttömyyttä. Kumpikaan pelko ei ole lyhyellä aikajänteellä aiheuton. Tämän vuoksi tällaiset uudistukset olisi ideaalista tehdä vahvan talouskehityksen oloissa, jolloin työvoiman kysyntä on suurta ja valtiolla pelimerkkejä helpottaa sopeutumista. Hyvissä ajoin aloitetut uudistukset mahdollistavat myös riittävät siirtymäajat vesittämättä uudistusten tavoitteita.

Pitkällä aikajänteellä työvoiman tarjonnan lisäys ei lisää työttömyyttä

Päätöksenteon tökkiminen on traagista kahdella tavalla. Ensinnäkin sen vuoksi, että pitkällä aikajänteellä työvoiman tarjonnan lisäys ei lisää työttömyyttä. Tätä ei tue talousteoria eikä myöskään empiirinen tutkimus. Karkealla tavalla tämä tarjonnan ja työttömyyden riippumattomuus on nähtävissä (kuvio 4), kun verrataan osallistumisasteiden (työlliset ja työttömät suhteessa työikäiseen väestöön) ja työttömyysasteiden pitkän ajan keskiarvoja eri maissa.⁷

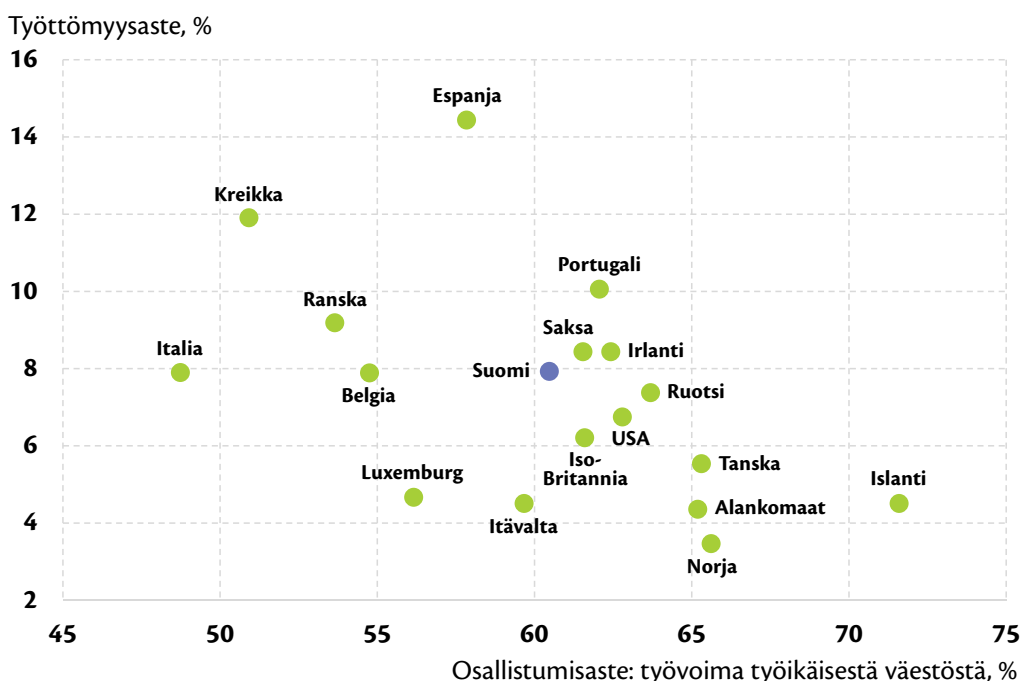
Toiseksi, talouden ahdingon syveneminen pakottaa uudistusten kiirehtimiseen nyt kun olosuhteet ovat muuttuneet epäedullisiksi. Työttömyys on nousussa, kustannuskilpailukyvyyn kohentaminen edellyttää palkkamalttia ja julkisen talouden velan lähestyminen 60:tä prosenttia BKT:sta estää merkittävän kysyntää tukevan elvytyksen. On vaikea sopia toimenpidekokonaisuudesta, jossa olisi merkittäviä työntekijöiden sopeutumista helpottavia tekijöitä.

Tulopolitiikan tuki tuottavuudelle vähentynyt

Tuottavuuden tukemisessa tulopolitiikka on todennäköisesti onnistunut paremmin kuin työllisyyden ylläpidossa, mutta tältäkin osin politiikan ongelmallisuus on ajan mittaan lisääntynyt. Tulopoliittisten sopimusten olennainen piirre ovat olleet yhtäläiset palkankorotukset eri ammateissa mahdollisesti täyden-

Kuvio 4

Työttömyysaste ja osallistumisaste keskimäärin 2003–2012



Lähde: OECD.

nettynä pienten palkkojen muita suuremmilla korotuksilla. ”Samasta työstä sama palkka” yrityksestä ja toimialasta riippumatta on omiaan tukemaan tuottavuuskasvua, koska periaate tukee tuottavuutta lisäävää rakennemuutosta. Yritykset ja toimialat, joiden tuottavuus ei mahdollista yhteistä palkkatasoa, karsiutuvat kilpailun paineessa pois.⁸

Solidaarinen palkkapolitiikka, jossa matalimpia palkkoja korotetaan muita palkkoja enemmän, johtaa siihen, että yritykset supistavat vähiten tuottavan työvoiman käyttöä. Laskennallisesti tuottavuus siis kasvaa myös tästä syystä, mutta hintana on työttömyys, ellei työvoimakustannuksia subventoida tai tällaisten työntekijöiden tuottavuutta kyetä parantamaan esimerkiksi koulutuspanostuksin.

Yhtäläisten palkankorotusten ja matalapalkkaisia suosivien ratkaisujen tuottavuushyödyt eivät ole yksiselitteisiä, sillä niihin liittyy kannustinongelma. Korkeasta ammattitaidosta ja hyvästä suorituksesta pitäisi voida palkita, mutta yhtäläiset palkankorotusprofiilit vaikeuttavat tätä. Teknologinen kehitys korostaa työntekijöiden osaamisen ja oman panoksen merkitystä. Tämän vuoksi kannustava palkkaus on aikaisempaa tärkeämpi tuottavuutta kohentava tekijä kussakin yksittäisessä yrityksessä. Tämä tekijä toimii vastavoimana yhtäläisten palkankorotusten positiivisille tuottavuusvaikutuksille ja on todennäköisesti voimistunut ajan mittaan.⁹

Kolmikantapäätöksenteko ei ole varmistanut työrauhaa

Osin riippumatta konsensuspolitiikan varsinaisista tuloksista suomalainen sopimisen malli voi olla hyvä, jos päätösten synnyttämisen prosessi itsessään aiheuttaa vain pieniä kustannuksia. Kaikkia päätöksentekokustannuksia on vaikea mitata ja varsinkin verrata muihin vaihtoehtoihin.

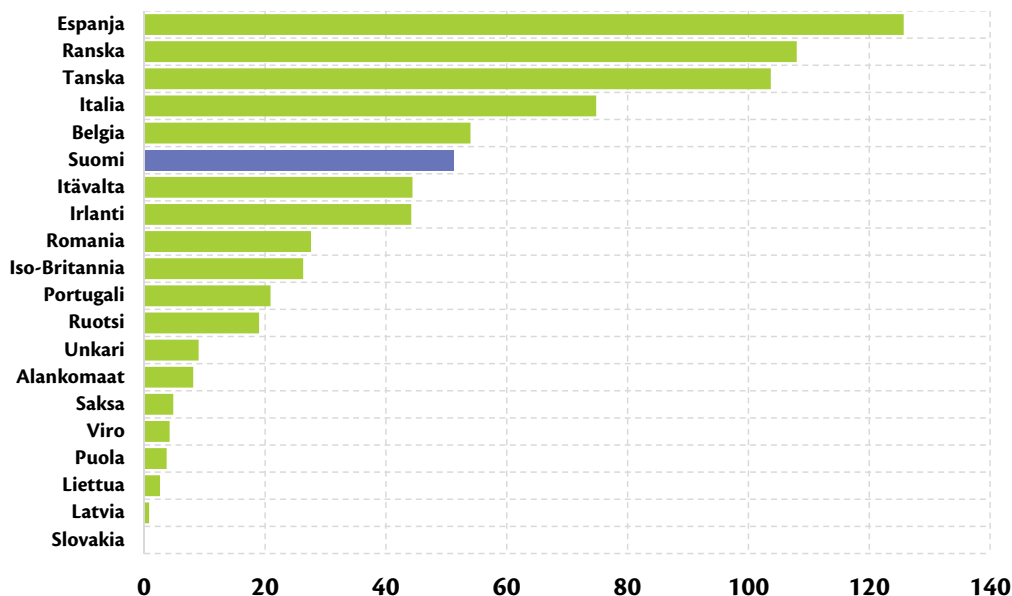
Palkoista ja muista työehdoista sopimisen ilmeisin kustannus on kuitenkin selvä: työtaisteluissa menetetty tuotanto ja tulot. Hyvän likiarvon tällaisista kustannuksista antavat työtaisteluissa menetetyt työpäivät (kuvio 5). Kun verrataan Suomen lukuja muihin maihin, tulos ei tue käsitystä suomalaisen mallin erityisestä halpuudesta. Menetettyjä työpäiviä on Suomessa ollut enemmän kuin monissa meihin verrattavissa maissa, erityisesti Ruotsissa. Myöskään sillä, onko palkoista sovittu keskitetysti tai liittotasolla ei näyttäisi olleen vaikutusta lakoissa menetettyjen työpäivien määrään¹⁰.

3. Demokratiavaje ja osaoptimoinnin vaara

Usein esitetty kritiikki kolmikantaista päätöksentekoa kohtaan on, ettei se ole demokraattista. Kolmikannassa kaikki kansalaiset eivät tule samalla tavalla edustetuik-

Kuvio 5

Työtaisteluissa menetetyt työpäivät EU-maissa, menetetyt työpäivät tuhatta työllistä kohti keskimäärin vuodessa, 2000–2009



Lähde: Elinkeinoelämän keskusliitto.

si kuin eduskunnan lainsäädäntötyössä ja eduskunnan luottamusta nauttivan hallituksen päätöksenteossa.

Ilmeinen vasta-argumentti on, että demokraattiseen järjestelmään kuuluu järjestäytyminen- ja sopimusvapaus ja että työmarkkinajärjestöt voivat toki sopia niiden jäsenistöä koskevista asioista haluamallaan tavalla. Valtiovalta voi tahollaan päättää demokraattisin menettelytavoin, millä tavalla se mahdollisesti haluaa vaikuttaa syntyviin ratkaisuihin. Se, että hallitus on usein aloitteellinen ”kokonaisratkaisun” tai ”yhteiskuntasopimuksen” aikaansaamiseksi, on osoitus tällaisesta aktiivisesta demokraattisesta valinnasta.

Vastaväitteessä on perää, mutta se on myös ongelmallinen. Järjestöjen keskinäiset sopimukset vaikuttavat laajasti talouteen ja yhteiskuntaan ja rajoittavat tosiasiasa eduskunnan valtaa. Kyse ei ole vain demokration periaatteista vaan myös päätöksentekokyvystä ja aikaansaatuisten päätösten laadukkuudesta.

Kolmikannan päätöksiin liittyvä riski osa-optimoinnista

Päätösprosessin demokratiavajeen ohella kolmikantaisessa päätöksenteossa vaanii vaara osa-optimoinnista. Eläkepolitiikka on tästä tärkein esimerkki. Keskeiset ratkaisut on tehty kaksikantaisesti työmarkkinajärjestöjen keskinäisten sopimusten perusteella. Näillä ratkaisuilla on kuitenkin ollut huomattava merkitys koko sosiaaliturvajärjestelmän kehitykseen, myös niiden ihmisten osalta, joita ammattiliitot tai työnantajajärjestöt eivät suoraan edusta. Tällaisia ovat työelämästä poissa olevat (eläkeläiset, pysyvästi vammautuneet tai syrjäytyneet, lapset) ja syntymättömät sukupolvet. Eduskunnan tosiasiallinen vaikutusvalta on ollut vähäinen, vaikka toki muodollisesti se on päättänyt eläkelainsäädännöstä.

Kolmikantaisessa päätöksenteossa vaanii vaara osa-optimoinnista

Eläkemaksut, joilla rahoitetaan työmarkkinajärjestöjen päättämää työeläkejärjestelmää, ovat huomattava osa kaikista veronluonteisista maksuista (ja erityisesti yrityssektoriin ensivaiheessa kohdistuvasta maksutaakasta). Tämä rajoittaa sitä, missä määrin nykyinen verotuksen taso riittää kattamaan muita menotarpeita. Kun tähän lisätään liian vahvat eläkkeelle siirtymisen kannusteet ja niiden kielteinen vaikutus työn tarjontaan ja edelleen veropohjaan, käsillä on suurempi ongelma kuin itse eläkejärjestelmän rahoituksellinen kestävyys.

Vaikka eläkejärjestelmän rahoitus ei ole nykyisillä maksutasoilla turvattu, elinikäkertoimen mukana pienenevät eläkkeet pystytään maksamaan, jos eläkemaksuja korotetaan muutamalla prosenttiyksiköllä. Kapeasti eläkejärjestelmän kestävyys näkökulmasta ikääntymisen vaikutukset eivät näyttäisi siten ylivoimaisilta. Monessa muussakin mielessä Suomen eläkejärjestelmää voi pitää kansainvälisessä vertailussa varsin hyvänä.¹¹

Isompi ongelma on koko julkisen talouden kestävyys, toisin sanoen sen varmistaminen, että yhteiskunta pystyy huolehtimaan varsinaisten julkishyödykkeiden tuottamisesta ja hyvinvointilupauksestaan (ilmaiset tai alihinnoitellut palvelut ja muut kuin ansioidonnoiseen eläketurvaan liittyvät tulonsiirrot) siedettävillä ja mahdollisilla verokannoilla. Koko julkisen sektorin kestävyysvaje on suurempi kuin pelkäättään eläkejärjestelmän maksujenkorotustarve. Näistä syistä eläkejärjestelmää koskevia ratkaisuja ei ole syytä jättää pelkäättään työmarkkinaosapuolille.

Osaoptimoinnin vaara koskee myös laajemmin sosiaaliturvaa. Työmarkkinajärjestöjen välittömät intressit koskevat ansiosidonnaista turvaa ja sen rahoitusta. Tällöin ansioturvan ulkopuolelle syystä tai toisesta jäävien intressit ja ansio- ja vähimmäisturvan järkevän yhteensovittamisen näkökulma eivät välttämättä tule otetuksi riittävästi huomioon. Tällä tekijällä on saattanut olla vaikutusta siihen, että Suomessa vähimmäisturva näyttäisi jääneen heikommaksi suhteessa yleiseen tulotasoon ja osa-aikaisen työmarkkinoille osallistumisen edellytykset heikommiksi kuin muissa Pohjoismaissa.¹²

Työmarkkinajärjestöillä on ollut merkittävä vaikutus myös terveydenhuollon järjestämiseen. Työmarkkinajärjestöjen sopimus vuodelta 1971 käynnisti työterveyshuollon merkittävän kehittämisen. Siitä on tullut kattava ja tehokas järjestelmä, ehkäpä terveydenhuollon parhaiten toimiva osa.

Asian käänttöpuoli on, että hyvin toimiva työterveysjärjestelmä on vähentänyt painetta terveydenhuollon kokonaisuuden kehittämiseen ja erityisesti tukenut monikanavaisuutta terveydenhuollon rahoituksessa. Tämä on luultavasti yksi tärkeä syy siihen, että terveyserot eri väestöryhmien välillä ovat Suomessa OECD-maiden suurimpia. Vaikka terveyspalvelujen uudistaminen on keskeinen osa nykyisen hallituksen ohjelmaa, uudistuskaavailut eivät edelleenkään näyttäisi tuovan ratkaisua sekavaan kokonaisuuteen. Osaoptimointi jatkuu.¹³

Kolmikanta on hämärtänyt päätöksenteon vastuusuhteita ja työnjakoa

Kolmikantaisen päätöksenteon ominaisuus on vastuusuhteiden epäselvyys. Se tarjoaa poliittisille päättäjille tekosyyn olla ryhtymättä tarvittaviin uudistuksiin. Hallitus voi välttää vastuun ottamista vaikeista päätöksistä työntämällä asiat kolmikantaiseen valmisteluun. Jos se ei tuota tulosta, hallitus voi syyttää työmarkkinaosapuolia. On myös mahdollista, että hallitukset käyttävät kolmikantaisessa valmistelussa olevia asioita todisteena aktiivisesta politiikasta, kun ne eivät pysty päättämään selvästi omaan päätösvaltaansa kuuluvista poliittisesti vaikeista asioista.

Kolmikanta vahvistaa koalitiollahituksiin jo muutenkin liittyvää äänestäjän ”kuluttajansuojaongelmaa”

Lisäksi kolmikanta vahvistaa koalitiollahituksiin jo muutenkin liittyvää äänestäjän ”kuluttajansuojaongelmaa”: äänestäjän on vaikea tietää, miten jollekin puolueelle annettu ääni vaikuttaa, kun puolue joutuu tekemään kompromisseja muiden puolueiden ohella myös työmarkkinajärjestöjen kanssa. Tämä vähentää kansalaisten kiinnostusta politiikkaan. Ehkei ole sattumaa, että äänestysaktiivisuus on Suomessa laskenut selvästi muita Pohjoismaita alemmalle tasolle. Vaalien antama ”valtakirja” vaalien jälkeen muodostettavalle hallitukselle toteuttaa määrätietoista politiikkaa voi tämän vuoksi jäädä tarpeettoman heikoksi.

Ajatus, että kaikki asiat kuuluvat kaikille, voi myös johtaa siihen, että poliittiset päättäjät puuttuvat asioihin, jotka olisi parempi jättää työmarkkinaosapuolille. Tällaisia ovat erityisesti eri ammattiryhmien palkkatasoja koskevat asiat. Joitakin vuosia sitten sairaanhoitajalakkoon päättynyt tapahtumaketju on tästä esimerkki.

Tutkimustiedon asema päätöksenteossa on yhä takapajuinen

Poliittisten päätösten sisältö määräytyy pitkälle valmistelussa, jossa etujärjestöjen asiantuntemusta hyödynnetään laajasti. Tällä on etunsa, koska on tärkeää perustaa päätökset hyvälle tiedolle. Ongelmaksi etujärjestöjen asiantuntemukseen perustuva valmistelu muodostuu kuitenkin silloin, jos valmistelu ei ota huomioon laajempia tai etujärjestöjen intressien vastaisia näkökohtia.

Tähän on huomattava riski sen vuoksi, että hallituksen valmistelukoneisto hyödyntää puutteellisesti tutkimustietoa politiikkatoimien valmistelussa ja arvi-

oinnissa. Vaikka valtiolla on käytössään laaja ns. sektoritutkimuslaitosten joukko ja se voi tukeutua tämän lisäksi yliopistojen ja valtionhallinnon ulkopuolisten tutkimuslaitosten osaamiseen, tutkimustiedon merkitys keskeisten politiikkauudistusten valmistelussa on ollut luvattoman heikkoa.¹⁴

Yksi syy tutkimuksen vajavaiseen asemaan päätöksenteossa on luultavasti juuri päätöksenteon konsensusmalli. Päätöksenteko on Suomessa nähty ensi sijassa intressien yhteensovittamisena, ei niinkään yleisten poliittisten tavoitteiden asettamisena ja niiden toteuttamisena asiantuntijavetoisesti tavalla, joka tutkimustiedon valossa on tehokkainta. Yhdistyneenä etujärjestöjen laajaan asiantuntemukseen vallinnut ajattelutapa on heijastunut päätösten valmisteluun.

Lainsäädäntöä valmistellaan usein työryhmissä, joissa on etujärjestöjen vahva edustus. Eläkelainsäädäntö on tästä jo esille tullut esimerkki. Mutta myös muita löytyy, ennen kaikkea sosiaaliturvan alalta. Verraten tuore esimerkki on sosiaaliturvan kokonaisuudistusta pohtinut ns. SATA-komitea. Ennen EU-jäsenyyttä pankkeja ja muita rahoituslaitoksia koskeva lainsäädäntötyö nojasi pitkälti pankkien ja niiden järjestöjen asiantuntemukseen. Yhdistyneenä paikallispankkien vahvaan tukeen eduskunnassa tuloksena olivat säästö- ja osuuspankkien osalta vesitetyt pääomavaatimukset, jotka olivat osasyynä Suomen pankkikriisiin.

Pyrkimys tutkimukseen perustuvaan systemaattiseen politiikkavalmisteluun on lisääntynyt viimeisten 10 vuoden aikana. Erilaisia tutkimukseen pohjautuvia selvityksiä ja raportteja on laadittu päätöksenteon pohjaksi runsaasti. Nämä ovat koskeneet mm. globalisaation ja ikääntymisen vaikutuksia ja verojärjestelmän kehittämistarpeita. Uudistushankkeisiin on aikaisempaa useammin kytketty laadukkaasti tehtyjä vaikuttavuusarvioita. Valtion sektoritutkimusjärjestelmän ongelmat on myös tunnistettu useissa selvityksissä ja järjestelmän kehittämiseksi on tehty varsin yhdensuuntaisia ehdotuksia.

Ongelma ei kuitenkaan ole poistunut. Hyvä esimerkki tästä on verotuksen kehittämistarpeita selvittäneen valtiovarainministeriön asettaman ns. Hetemäen työryhmän työ, joka valmistui vuonna 2010. Työn tarkoituksena oli luoda tiedollinen perusta 2011 vaalien jälkeen aloittavan hallituksen verouudistuksille. Varsin laajaan tutkimustietoon perustunut työ sivuutettiin hallitusohjelmaa laadittaessa jokseenkin kokonaan. Työryhmän työlle ja ilmeisesti myös virkako-

Yksi syy tutkimuksen vajavaiseen asemaan päätöksenteossa on juuri päätöksenteon konsensusmalli

neiston valmistelulle annettiin pieni paino myös vuoden 2013 kehysriihen pääomatulojen verotusta koskevassa ratkaisussa. Sektoritutkimuksen uudistaminen on niin ikään edennyt tahmeasti.

4. Kolmikannan perusta

Ongelmista huolimatta Suomessa vannotaan konsensuksen ja kolmikantaisen päätöksenteon nimeen. Meillä elää yhä vahva yhteisymmärryksen arvostus ja luottamus siihen, että ”laiha sopu on parempi kuin lihava riita”. Monella taholla peräänkuulutetaan yhteisen vision tärkeyttä ja uskotaan sopimisen voimaan.¹⁵ Suomen talouden ahdingon pitkittyessä ja syventyessä näitä puheenvuoroja on käytetty yhä tiuhemmin.

Miksi näin on? Monien lähes vaistonvarainen luottamus konsensukseen juontaa osaksi sen historiasta yhtenä kansakunnan eheyden aikaansaajista (ks. laatikko 1). Mutta on myös kokemusta siitä, että laajan yhteisymmärryksen hakemisella on pystytty sekä vastaamaan yhteiskunnan pitkäaikaisiin kehittämistar-

peisiin että akuuttien talousahdinkojen voittamiseen.

Kolmikannan kaksi keskeistä aluetta ovat olleet tulopolitiikka ja työeläkejärjestelmän

kehittäminen ja hallinnointi. Eläkejärjestelmän osalta tosin on perustellumpaa puhua kaksikannasta, sillä hallituksen ja eduskunnan rooli on ollut lähinnä

muodollinen eli työmarkkinaosapuolten tekemien sopimusten vieminen lainsäädäntöön.¹⁶

Kolmikantaisen yhteisymmärryksen saavuttamista on edesauttanut mahdollisuus leipoa kokoon iso toimenpidepaketti. Tällöin jollekin eturyhmälle epämiellyttävää muutosta kompensoi hyöty toisaalla. Monenlaiset toimet mahdollistavat myös taakan jakamisen laajasti, mikä myös auttaa vaikeiden päätösten tekemistä.

Niinpä vuonna 1968 ns. Liinamaan sopimuksella käyntiin lähteneissä tulopoliittisissa sopimuksissa on sovittu palkankorotusten lisäksi tärkeitä veromuutoksista ja sosiaaliturvaa koskevista ratkaisuista. Usein myös maatalouden tulokehityksestä on sovittu samassa yhteydessä. Hyvin tyypillisesti työntekijäpuoli on saatu suostumaan työnantajia tyydyttäviin palkankorotuksiin sillä, että hallitus on luvannut keventää ansiotuloveroja tai tehnyt työntekijöitä hyödyttäviä menopäätöksiä. Finanssipolitiikan linjauksista on siten usein päätetty koordinoitusti yhdessä työmarkkinajärjestöjen kanssa.

Yritysten taloudellinen intressi tulopoliittisissa kokonaisratkaisuihin ja laajemminkin kolmikantaisessa päätöksenteossa on ollut pitää työvoimakustannukset riittävän alhaisina työn tuottavuuteen ja vientituotteista saataviin hintoihin nähden. Sen lisäksi on haluttu tukea riittävää kotimaista kysyntää, joka on tärkeää kotimaan markkinoilla toimiville yrityksille. Myös palkkakehityksen ennustettavuus ja työrauhan turvaaminen ovat luonnollisesti olleet tärkeitä tavoitteita työnantajille. Kokonaisratkaisuihin on pyritty ja osin pystytty rajoittamaan avainryhmien mahdollisuuksia ”suhteettomien” etujen kiristämiseen.

Luottamus konsensukseen juontaa osaksi sen historiasta yhtenä kansakunnan eheyden aikaansaajista

Laatikko 1 Suomen konsensuksen erityistausta

Suomen konsensushakuisuuden taustalla on kaksi vahvaa maan historiaan liittyvää tekijää: sisällissota ja Neuvostoliiton uhka. Sisällissodan aiheuttamaa kuilua on haluttu aina 1930-luvun punamultahallituksesta lähtien luoda umpeen hallituksilla, joihin on kuulunut sekä vasemmistoon että oikeistoon ja keskustaan kuuluvia puolueita. Poliittisen kentän hajanaisuuden takia useiden puolueiden koalitiot ovat muutenkin olleet välttämättömiä enemmistöhallitusten muodostamiseksi.

Tämän sisäisen syyn ohella Neuvostoliiton uhka on kannustanut kansalliseen konsensukseen. Ns. tammikuun kihlaus talvisodan keskellä aloitti työmarkkinajärjestöjen yhteistyön kansallisen yksituumaisuuden vahvistamiseksi. Neuvostoliiton tukemien kommunistien vaikutusvallan rajoittaminen oli tärkeä motiivi yhteistyölle työnantajien ja sosialidemokraattisjohtoisten ammattiliittojen välillä sotien jälkeisinä vuosikymmeninä. Kommunistien integrointi poliittiseen päätöksentekoon, ”kesyttäminen”, oli presidentti Kekkosen keskeinen poliittinen tavoite.

Kommunistien poliittisen kannatuksen vähennyttyä ja Neuvostoliiton heikentyessä ja lopulta luhistuessa edellä mainittujen poliittisten tekijöiden merkitys vähentyi 1980-luvun puolivälistä alkaen. Poliittiseksi asetelmaksi vakiintui kolmen suuren puolueen sosiaalidemokraattien, keskustan ja kokoomuksen ”kolmiodraama”, jossa kaksi suurista puolueista oli pienempien puolueiden täydentämässä hallituksessa ja yksi oppositiossa. Puolueiden välisten erojen pienentymistä heijastaen kaikki kahden suuren puolueen hallituskombinaatiot ovat olleet mahdollisia, ml. puhtaat ”porvarihallitukset”.

Työntekijäpuolen tärkein intressi on ollut mahdollisimman hyvän ostovoiman turvaaminen palkansaa- jille. Järjestöt ovat myös panneet paljon painoa keski- tettyihin ratkaisuihin si- sälyneelle ”solidaarisel- le” palkkapolitiikalle, ts. kaikkien alojen palkko- jen likimain samanlai- selle kehitykselle täyden- nettyinä matalapalkkai- sten työtehtävien keski- määräistä suuremmilla sopimuskorotuksilla. Samoin työelämän sääntelyn kehittäminen on ollut helpom- paa, kun siitä on sovittu keskitetysti.

Työnantaja- ja työntekijä- puolilla on ollut paljon yhteisiä intressejä. Yksi tällainen on ollut hankkia vaikutusvaltaa.

Työntekijöille on ollut tärkeää yritystoiminnan riippuvuus Suomesta. Kun jopa vientiin suuntautu- neiden yritysten panoksista valtaosa on ollut peräisin Suomesta ja mahdollisuudet investoida Suomen ul- kopuolelle ovat eri syistä olleet rajoitetut, työntekijä- puoli on voinut luottaa siihen, että maltillisen palkka- kehityksen tuoma kannattavuuden lisäys johtaa tuo- tannon ja työllisyyden kohenemiseen juuri Suomessa. Yritykset ovat myös olleet moninaisen sääntelyn ta- kia varsin riippuvaisia viranomaisten yrityskohtaista harkintaa sisältävistä päätöksistä, mikä on kannustanut yrityksiä noudattamaan ylätasolla sovittuja ratkaisuja. Tämäkin on osaltaan lisännyt työntekijöiden luotta-

musta kolmikantasopimusten pitävyyteen käytännös- sä, yksittäisten yritysten tasolla.

Työnantaja- ja työntekijäpuolilla on ollut myös paljon yhteisiä intressejä. Yksi tällainen on ollut hank- kia vaikutusvaltaa asioihin, joissa muutoin päätökset tehtäisiin puhtaasti poliittisessa järjestelmässä. Eläke- ja muu sosiaalipolitiikka sekä koulutuspolitiikka ovat tässä suhteessa keskeisiä. Eläkejärjestelmässä työmark- kinajärjestöjen intressien edistäminen on saanut vah- van institutionaalisen muodon (laatikko 2). Mutta myös veropoliti- kassa työmarkkinajärjes- töillä on ollut vahvoja ja osin yhteisiä intressejä. SAK:n pitkäaikainen pu- heenjohtaja Lauri Ihalainen kuvasi kolmikannan int- ressiä vuonna 2002 sanomalla, että meille (SAK) ”kuuluu kaikki muu paitsi ulkopolitiikka”.¹⁷

Hallitus on hakenut tukea työmarkkinajärjestöistä useassa makrotaloudelli- sessa ahdinkotilanteessa

Jopa raha- ja valuuttakurssipolitiikat linkittyi- vät markka-aikana usein tulopolitiikkaan. Nopean palkkakehityksen rapauttama kilpailukyky palautet- tiin devalvaatiolla. Devalvaation ”jälkihoitoon” kuu- luivat tärkeänä osana tulosopimukset, joilla hillittiin palkka- ja hintakehitystä, sekä hallituksen hintasään- nöstelytoimet. Korkojen nostamista kysynnän hillit- semiseksi rajoitti työmarkkinaosapuolten ja hallituk-

Laatikko 2 Kolmikannan keskeiset instituutiot

Työeläkejärjestelmä on taloudellisesti merkittävin kolmikantainstituutio, joka syntyi 1960-luvun alussa. Työntekijäpuo- li halusi kattavan ja inflaatiolta suojatun ansiosidonnaisen eläketurvan luomista tilanteessa, jossa kansaneläkkeestä oli 1956 tullut ansioista riippumaton. Työnantajille puolestaan oli tärkeää saada eläkemaksut yritysten käyttöön ns. takai- sinlainauksen kautta ja riittävä vaikutusvalta eläkerahastojen hoitoon. Työeläkejärjestelmää hallinnoivat yksityiset elä- keyhtiöt, joiden hallinnossa työmarkkinajärjestöjen edustajilla on keskeinen asema.

Työeläkejärjestelmästä on muodostunut eläketurvan hallitseva osa. Yrittäjien eläketurva on järjestetty samalta pohjalta, ja kansaneläkkeestä on tullut työeläkevähenteinen. Eläkejärjestelmää on uudistettu useassa vaiheessa. Viimeisin suu- ri uudistus astui voimaan 2005, jolloin mm. julkisen sektorin eläkesäännöt yhdenmukaistettiin yksityissektorin sääntö- jen kanssa, siirryttiin joustavaan vanhuuseläkeikään (63–68 vuotta), eläkkeen perustaksi otettiin koko työura ja väestön ikääntymisen vaikutusta eläkemaksuihin ryhdyttiin puskuroimaan ns. elinikäkertoimella.

Kaikki työeläkejärjestelmää koskevat muutokset on asiallisesti ottaen päätetty työmarkkinajärjestöjen kesken. Valmis- telussa on ollut keskeinen työmarkkinajärjestöjen ja eläkeyhtiöiden asiantuntijoiden dominoima eläketyöryhmä (Puron ryhmä, Rantalan ryhmä).

Kolmikannan tueksi on rakennettu myös muita instituutioita. Näkyvin niistä on pääministerin johdolla toimiva talous- neuvosto. Talousneuvosto on lakiin perustuva hallituksen, Suomen Pankin, keskeisten työmarkkinajärjestöjen sekä muu- taman muun etujärjestön yhteistyöelin. Talousneuvoston tavoitteena on asiantuntijavalmistelun pohjalta etsiä yhteistä näkemystä keskeisistä talouspolitiikan kysymyksistä. Neuvoston jäsenet nimittää valtioneuvosto. Käytännössä jäseniksi on valittu edustettujen organisaatioiden korkeinta johtoa sekä ministereitä, jotka ovat vastuussa talouspolitiikasta tai siihen läheisesti liittyvistä kysymyksistä. Neuvostolle tehtävistä selvityksistä ja muusta valmistelusta vastaa Valtioneuvos- ton kansliassa sijaitseva talousneuvoston sihteeristö.¹⁸

sen painostus, jota perusteltiin ”kustannusinflaation” välttämiseksi.

Hallitus on hakenut tukea työmarkkinajärjestöistä useassa makrotaloudellisessa ahdinkotilanteessa. Ns. Korpilammen kokouksessa 1977 Sorsan hallitus pyrki laajaan yhteiseen ponnistukseen kansainvälisen kilpailukyvyyn heikentymisen ja (siihenastisen kokemuksen valossa) korkeaksi nousseen työttömyyden helpottamiseksi. Keskeisenä sisältönä oli yritystoiminnan kannattavuuden kohentaminen.

Suomen talouden syöksyessä lamaan Ahon hallitus yritti syksyllä 1991 ”yhteiskuntasopimusta”, jonka kes-

keisenä osana oli nimellisten palkkojen alentaminen devalvaation välttämiseksi. Tämä epäonnistui lähinnä vientiteollisuusliittojen vastustuksen takia. Laman pahimman vaiheen jo mentyä ohi mutta julkisen talouden ollessa edelleen pahoin alijäämäinen ja työttömyyden ennätyskorkea Lipposen hallitukset tukeutuivat vahvasti kolmikantaan. Kolmikantayhteistyöllä haluttiin varmistaa työllisyyttä vahvistavan palkkamaltin toteutuminen ja tukea julkista taloutta koskevia sopeutustoimia.

Työmarkkinajärjestöjen myötävaikutus on ollut tärkeä Suomen integraatoratkaisuille. Tämä koskee

Laatikko 3 Hollannin, Itävallan ja Irlannin konsensusmallit

Hollannin Polder-malliksi kutsutulla kolmikantayhteistyöllä on pitkät perinteet ja sen tukena on useita instituutioita, ennen kaikkea talous- ja sosiaalineuvosto SER ja ”Työsäätiö” (Stichting van de Arbeid). Arvostettu taloustutkimuslaitos CPB tuottaa arvioita ja laajasti hyödynnettyjä analyysejä politiikkavaihtoehtoista.

Polder-mallin suurimpana saavutuksena pidetään yleisesti inflaation taltuttamista ja työttömyyden vähentämistä 1980-luvun alkupuolella. Tämän Wassenaar-sopimuksen tärkeä elementti oli palkoista sopimisen hajauttaminen. Palkoista onkin Hollannissa sittemmin sovittu liitto- ja yritystasolla. Kaksikantaisen Työsäätiön ja valtion konsultaatiot ovat kuitenkin usein johtaneet palkkoja ja muita työehtoja koskeviin suosituksiin, jotka on vaihtelevasti otettu huomioon liitto- ja yritystason palkkasopimuksissa.

Talous- ja sosiaalineuvostossa on pyritty muotoilemaan yhteisiä kantoja hyvin monenlaisiin asioihin, ml. eläkejärjestelmän uudistaminen. Ansiosidonnainen ns. 2. pilarin järjestelmä on eläkejärjestelmän tärkein osa. Se on täysin rahastoitua ja työnantajien ja työntekijöiden keskenään sopima. Vuonna 2010 työmarkkinajärjestöt pääsivät yhteisymmärrykseen eläkeuudistuksesta, jossa mm. vanhuuseläkeikä nostetaan 67 vuoteen ja eläkemaksut jäädytetään. Kuluvan vuoden keväällä hallitus ja työmarkkinaosapuolet saivat aikaan ”yhteiskuntasopimuksen”, yhteisymmärryksen useista työmarkkinoiden kehittämiskysymyksistä.

Myös Irlannissa työmarkkinajärjestöjen ja hallituksen kolmikantainen yhteistyö on ollut tiivistä 1980-luvulta viime vuosiin saakka. Nykyiseen kriisiin asti palkoista sovittiin pääsääntöisesti keskitetysti (”social partnership programmes”). Hallitus on useimmiten ollut mukana sopimuksen teossa ja se on Suomen tavoin tukenut maltillisia korotuksia tuloverotuksen alennuksilla. Vuodesta 2009 lähtien palkkaneuvottelut on käyty yritystasolla. Kriisin keskellä kyse ei ole ollut niinkään palkkorotuksista kuin palkkojen alentamisesta yritysten pystyessä pitämiseksi. Hallitus ei ole osallistunut tähän prosessiin.

Valtio on päättänyt peruseläketurvasta, ja sen parannukset vuosina 1997–2007 olivat osa kolmikantaisia sopimuksia. Ansiosidonnaiset eläkkeet ovat perustuneet lähinnä yrityskohtaisiin rahastoihin. Irlannin eläkejärjestelmää ei yleisesti pidetä kovin hyvänä, erityisesti eläketurvan kattavuuden ja riittävyyyden osalta.

Itävaltaa voi pitää ehkä Euroopan korporatistisimpana maana. Työntajia, työntekijöitä ja ammatinharjoittajia edustavilla organisaatioilla on ollut poikkeuksellisen suuri vaikutusvalta, joka ulottuu laajalle mm. lainsäädännön valmisteluun. Työmarkkinajärjestöt voivat mm. luonnostella lakiehdotuksia ja niillä on edustus lukuisissa toimielimissä, jotka käsittelevät työmarkkinoin ja sosiaaliturvaan liittyviä asioita.

Palkkakysymyksistä keskustellaan yleisellä tasolla ns. pariteettikomisiossa työnantaja- ja työntekijäjärjestöjen ja hallituksen kesken. Itse palkkasopimukset tehdään kuitenkin liittotasolla ja poikkeustapauksissa yritystasolla. Eurofound luonnehtii palkanmuodostuksen kehitystä 1980-luvulta alkaen organisoiduksi hajauttamiseksi (2013). Metalliteollisuuden sopimat palkat määrittävät palkkasopimusten yleisen linjan. Tiiviistä koordinaatiosta huolimatta palkkaerot sektoreiden ja työntekijäryhmien välillä ovat suuret. Talouden integroituminen Saksaan on vaikuttanut merkittävästi palkkasopimusten sisältöön; Itävallan kustannuskilpailukyky on seurannut varsin tiiviisti Saksan kehitystä.

Itävallan eläkejärjestelmä nojautuu kaikki sektorit kattavaan pakolliseen järjestelmään. Työmarkkinajärjestöillä on sen hallinnossa merkittävä rooli.

niin 1970-luvun vapaakauppasopimusta kuin EU- ja EMU-jäsenyyttä. Mahdollisuus vaikuttaa sopeutumisesta helpottaviin toimiin (turvalausekkeet, työvoiman uudelleen koulutuspanostukset, puskurirahastot jne.) ovat auttaneet integraatiosta välittömästi kärsiviä työntekijäryhmiä hyväksymään kokonaisuuden kannalta tärkeät integraatiopäätökset. Toisaalta etujärjestöjen kytkemisellä päätöksentekoon on pyritty varmistamaan, että työmarkkinoilla sisäistetään integraation asettamat uudenlaiset reunaehdot kotimaiselle politiikalle. EMU-ratkaisun yhteydessä tämä tarkoitti erityisesti sen ymmärtämistä, että rapautunutta kilpailukykyä ei voida palauttaa enää devalvaatioilla ja että palkkasuhteiden muutosta ei voida helpottaa nopealla keskimääräisten palkkojen nousuvauhdilla.

Pyrkimys laajapohjaisiin, ”blokkirajat” ylittäviin hallituksiin ja työmarkkinajärjestöjen merkittävä rooli päätöksenteossa eivät ole pelkästään suomalaisia ilmiöitä (laatikko 3).

Laajaan kansalliseen yhteisymmärrykseen pyrkiminen on ollut usean pienen avotalouden talouspolitiikan kulmakivi. Erityisesti Hollanti, Itävalta ja Irlanti muistuttavat tältä osin Suomea. Koalitiollahallitusten

Suomessa järjestöt on integroitu päätöksentekoon tiiviisti, muualla järjestöt etsivät yhteisiä kantoja hallitukselle julkisesti esitettäväksi

ohella näissä maissa on vahva kolmikannan perinne. Sopimisen sisältö ja muodot näyttävät kuitenkin muuttuneen ajan mittaan. Palkanmuodostus on siirtynyt liitto- ja yritystasolle ja hallituksen osallistuminen palkkaratkaisuihin on vähentynyt tai loppunut kokonaan. Muissa asioissa yhteisymmärrystä pyritään edelleen hakemaan hallituksen ja työmarkkinajärjestöjen kesken, mutta tässä työmarkkinajärjestöjen rooli näyttäisi olevan – Itävaltaa ehkä lukuun ottamatta – pikemminkin yhteisen näkemyksen muotoilu hallitukselle kuin aktiivinen sopijaosapuoli.

Työmarkkinajärjestöjen ja muiden intressijärjestöjen organisoitunutta yhteistyötä esiintyy varsin laajasti myös näiden maiden ulkopuolella. Kaikkiaan 21 Euroopan unionin maassa on talous- ja sosiaalineuvosto. Niiden luonne poikkeaa kuitenkin Suomen talousneuvostosta.

Talousneuvosto toimii pääministerin johdolla ja pyrkii hakemaan luottamuksellisissa keskusteluissa yhteisiä näkemyksiä talouden ongelmista ja ratkaisuvaihtoehdoista. Muiden maiden talous- ja sosiaalineuvostot sen sijaan toimivat hallituksista riippumattomasti ja pyrkivät muotoilemaan järjestöjen ja ”kansalaisyhteiskunnan” yhteisiä näkemyksiä hallituksel-

le. Suomessa järjestöt on siis integroitu päätöksentekoon konsensuksen poliittista valtaa käyttävän hallituksen kanssa tiiviisti, kun taas muualla järjestöt etsivät keskenään yhteisiä kantoja hallitukselle julkisesti esitettäväksi.

Kiinnostavaa on, etteivät muut Pohjoismaat ole seuranneet tällaista konsensusmallia. Tanskassa puoluekenttä on toki hyvin hajanainen ja enemmistöhallitusten muodostaminen edellyttää varsin erilaisien puolueiden koalitioita. Kun tähän ei ole pystytty, lopputuloksena on usein ollut vähemmistöhallitus.

Ruotsissa ja Norjassa hallitukset on muodostettu ”blokkirajojen” mukaisesti. Hallitusvaltaa on käyttänyt joko sosialidemokraatit tai näiden vastapoolina toiminut ”porvariblokki”.

Vielä huomionarvoisempaa on, ettei missään näistä kolmesta maasta ole samanlaista kolmikantamallia kuin Suomessa. Palkoista ja muista työehdoista sopiminen on työmarkkinajärjestöjen asia, johon hallitus ei sekaannu. Tulopoliittisia kokonaisratkaisuja ei muissa Pohjoismaissa ole tehty vuosikymmeniin ja palkoista sopiminen on siirtynyt liitto- ja työpaikantasolle.

Suomen kannalta erityisen kiinnostava on Ruotsi, joka muistuttaa elinkeinorakenteeltaan eniten Suomea. Ruotsissa työnantajien keskusjärjestö lopetti kokonaan palkkaneuvottelut 1990-luvun alussa eikä periaatteessa osallistu muihinkaan neuvotteluihin hallituksen kanssa, jos tarkoitus on solmia sitovia sopimuksia. Valtion rooli palkkaneuvotteluissa on vain tarjota välityspalveluita ja talouskehitystä koskevaa tietopohjaa (Medlingsinstitutet ja Konjunkturinstitutet). Palkoista päätetään liitto- ja yritystasolla siten, että kilpailulle altis teollisuus määrittää yleisen palkankorotustason, johon muut alat sopeutuvat.

Hallitus vastaa toisaalta yksiselitteisesti talouspolitiikan valmistelusta ja päätöksenteosta. Poliitiikan valmistelua tukevat perinpohjaiset akateemiseen tutkimukseen perustuvat selvitykset (erityisesti ns. pidemmän ajan kysymyksiä tarkastelevat ”långtidsutredningar”).

Hallituksen vahva rooli ei sulje pois laajoja eri tahojen konsultointeja. Hallitus esimerkiksi asetti joitakin vuosia sitten ns. globalisaationeuvoston pohtimaan globalisaatioon liittyviä poliittikkakysymyksiä. Neuvostossa oli mm. työmarkkinajärjestöjen edusta-

Tulopoliittisia kokonaisratkaisuja ei muissa Pohjoismaissa ole tehty vuosikymmeniin

Ruotsissa palkoista päätetään siten, että kilpailulle altis teollisuus määrittää palkankorotustason

jia. Aiemmin eläkejärjestelmän suurta uudistusta valmisteltaessa hallitus neuvotteli laajasti poliittisen opposition kanssa, ei kuitenkaan työmarkkinaosapuolten kanssa.

Muissa Pohjoismaissa ei ole talous- ja sosiaalineuvostoja. Myös epävirallisempi kanssakäyminen työnantaja- ja työntekijäorganisaatioiden johtajien ja poliitikkojen kesken näyttäisi olevan pidättyvämpää kuin Suomessa. Yhteiset hirvijahdit tai hiihtoseminaarit eivät ole osa muiden Pohjoismaiden konsensusperinnettä.

5. Mistä kolmikantakonsensuksen halvaustila johtuu?

Suomalaisen konsensuspolitiikan yskiminen viime vuosina ei ole sattumaa. Kyse ei ole siitä, että nykyiset päättäjät olisivat henkilöinä aiempaa kyvyttömämpiä sopimaan asioista tai eivät tulisi ylipäättään keskenään toimeen. Olosuhteet ovat sen sijaan muuttuneet tavalla, joka vaikeuttaa perinteistä kolmikantapäätöksentekoa.

Ensinnäkin ne erityisyyt, joiden takia konsensuksella on Suomessa ollut poikkeuksellisen vahva tuki, ovat poistuneet. Sisällissodan luomat pitkäaikaiset haavat ovat umpeutuneet, merkittävältä osin juuri harjoitetun konsensuspolitiikan ansiosta. Poliitiikan jakolinjat ovat muualla. Samoin Neuvostoliiton ja kommunismin muodostama uhka on yhä kauemmaksi jäänyttä historiaa. EU-jäsenyyden myötä Suomi on ankkuroitunut osaksi demokraattista Länsi-Eurooppaa, eikä Venäjää pidetä samanlaisena ekspansivisena suurvaltana kuin Neuvostoliitto oli. Tarve kansallisen yksiuomaisuuden osoittamiselle on tässä mielessä vähentynyt.

Yritysten intressi keskitettyyn sopimiseen on vähentynyt

Yritysten intressi keskitettyyn sopimiseen on vähentynyt

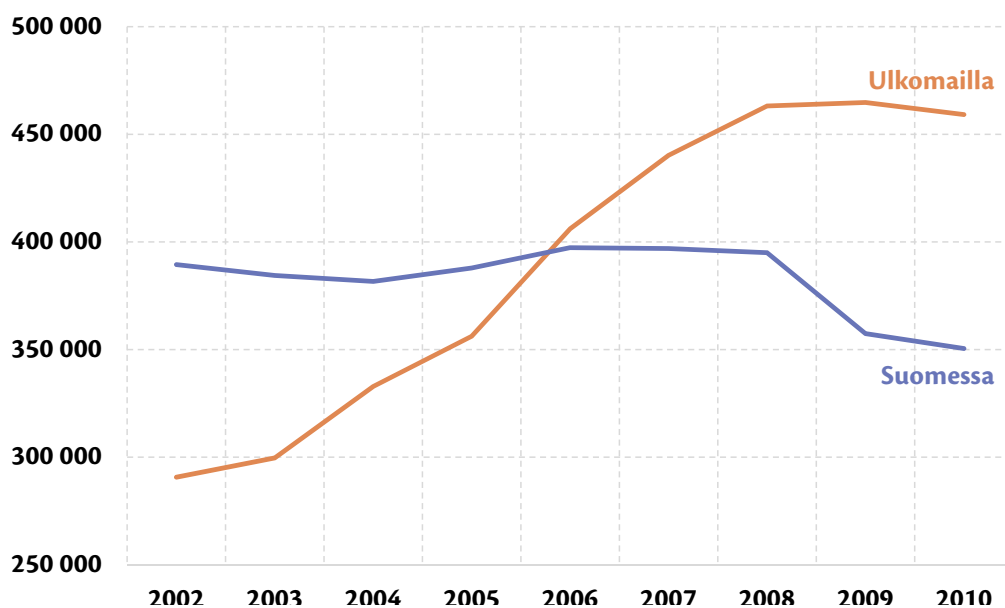
Tärkeämpi konsensuspolitiikan edellytyksiin vaikuttanut tekijä on kuitenkin talouden rakennemuutos, joka on vähentänyt eri intressipiirien halua ja mahdollisuutta kattaviin ja pitkäaikaisiin sopimuksiin. Tämä koskee erityisesti työnantajien etujärjestöjä. Syynä on yritysten ja tuotantoprosessien muutos, ennen muuta yritysten kansainvälistyminen, tuotannon kansainvälinen pilkkoutuminen ja kilpailun tunkeutuminen yhä syvemmälle Suomen tuotantoon.

Talouden kansainvälistyminen on merkinnyt, että yhä suurempi osa Suomessa liiketoimintaa harjoittavista yrityksistä on aidosti monikansallisia. Monikansallisuus tarkoittaa tässä sitä, että yrityksellä on tuotantotoimintaa useassa maassa Suomen ulkopuolella, yrityksen omistuksesta merkittävä osa on ulkomaisilla osakkeenomistajilla ja/tai yrityksen johdossa on merkittävä määrä muita kuin suomalaisia (kuvio 6). Tällaisille yrityksille Suomi on yksi tuotannon sijaintipaikka

Talouden rakennemuutos on vähentänyt eri intressipiirien halua kattaviin ja pitkäaikaisiin sopimuksiin

Kuvio 6

Suomalaisten monikansallisten yritysten työllisyys, henkilöä



Lähde: Tilastokeskuksen yritys- ja konsernirekisterit.

muiden joukossa. Jos Suomessa tapahtuva toiminta ei kannata, yrityksen on verraten helppoa siirtää tuotantoa muualle. Jos tuotantokustannukset Suomessa ko- hoavat muihin maihin verrattuna epäedullisiksi, suo- malaisen johdon on vaikea motivoida omistajia tuo- tannon säilyttämiseen Suomessa. Tällaisen yrityksen neuvotteluasema suhteessa suomalaisiin työntekijöi- hin ja alihankkijoihin muodostuu hyvin vahvaksi.

Tuotannon arvoketjun pilkkoutuminen tarkoittaa puolestaan sitä, että lopputuotteen arvo koostuu yhä useammassa maassa tuotettavista osista (komponen- teista ja palveluista). Tällöin kysymys Suomen kilpai- luvyvästä, houkuttelevuudesta tuotantopaikkana yri- tykselle pilkkoutuu kysymyksiä Suomen houkutte- levuudesta tuotannon eri osille (kuviot 7).

Tuotannon eri osat hyödyntävät usein hyvin eri- laisia panoksia kuten erilaista työvoimaa. Niinpä suo- malainen tietyn alan suunnitteluosaaminen kilpailee vastaavan osaamisen kanssa globaalisti, samoin ko- koonpano-osaaminen ja niin edelleen. Jotta toiminta Suomessa voisi jatkua, palkkojen on asetettava kussa- kin tuotannon osassa tasolle, joka suhteessa tuottavuu- teen on globaalisti kilpailukykyinen juuri tässä tuo- tannon osassa. Kaikkia aloja ja työntekijäryhmiä kos- kevilla palkkasopimuksilla tähän on vaikea päästä, mikäli sopimukset eivät ole sisäisesti hyvin joustavia.

Yritysten kansainvälistyminen ja tuotantoketjujen pilkkoutuminen ovat lisänneet kilpailua Suomessa. Näiden muutosten taustalla olevat teknologinen ke- hitys ja maailmankaupan vapauttamisprosessit sekä

Euroopan integraatio ovat lisänneet kilpailua muuten- kin. Myös puhtaasti Suomessa toimiva ja voittopuoli- sesti kotimaisia panoksia hyödyntävä tuotanto on ai- empaa alttiimpi kansainväliselle kilpailulle. Kovempi kilpailu merkitsee, että yrityksillä on aiempaa vä- hemmän mahdollisuuk- sia sallia tehottomuutta tai käyttää kalliimpia pa- noksia kuin kilpailijoil- lansa.

Koventunut kilpailu ja pääomamarkkinoiden merkityksen kasvu yri- tysten toiminnan ohjaamisessa ovat myös lyhentäneet toiminnan aikahorisonttia. Jos yrityksen täytyy osoit- ta tulosta joka vuosineljännes, sitä eivät välttämättä houkuttele sopimukset, jotka hyödyttävät yritystä vas- ta pitkän ajan kuluttua, mutta aiheuttavat kustannuk- sia nopeasti.

Kansainvälistymisestä, tuotannon pilkkoutumisesta ja kilpailun lisääntymisestä seuraa, että yksittäisten yritysten on aikaisempaa epäedullisempaa ja vaikeam- paa sitoutua palkkoja ja muita työehtoja koskeviin so- pimuksiin, jotka eivät vastaa juuri ao. yrityksen kil- pailutilannetta sen Suomessa harjoitettavien toimin- tojen osalta. Voisi sanoa, että yritysten ”kysyntä” kol- lektiivisille sopimuksille koko talouden tasolla ja jopa toimialatasolla on vähentynyt. Toimialaliittojen, kes- kusjärjestöstä puhumattakaan on aikaisempaa olen- naisesti vaikeampaa tehdä yksittäisiä yrityksiä aidos-

Yksittäisten yritysten on aikaisempaa vaikeampaa sitoutua sopimuksiin, jotka eivät vastaa yrityk- sen kilpailutilannetta

Kuvio 7

Kotimainen arvonlisä, % Suomen kokonaisviennistä



Lähde: OECD.

ti sitovia, niiden välittömien etujen kannalta kyseenalaisia sopimuksia. Jos näin kuitenkin tapahtuu, kun yksittäinen yritys ratkaisee kohdaltaan, supistaako se tuotantoa Suomessa ja/tai vähentääkö suomalaisten panosten käyttöä.

Jaloillaan äänestämisen mahdollisuus ei toki koske kaikkia yrityksiä samalla tavoin. Suomessa on yhä paljon yrityksiä, jotka myyvät yksin Suomeen ja käyttävät pääosin suomalaisia panoksia. Näitä on erityisesti palvelualoilla ja rakennustoiminnassa. Ei ole sattumaa, että kiinnostus erimuotoisiin kokonaisratkaisuihin on suurin näillä toimialoilla.

Myös työntekijäpuolen tilanne on muuttunut

Työntekijäpuoli on ollut selvästi halukkaampi jatkaamaan keskittyjä palkkasopimuksia ja tulopolitiikkaa kuin työnantajat. Tämä heijastaa sitä, että työntekijät ovat keskimäärin sidotumpia Suomeen ja Suomen taloudelliseen menestykseen kuin yritykset. Jaloilla äänestämisen ei ole samalla tavalla vaihtoehto kuin monille yrityksille. Tämän vuoksi kannattaa pyrkiä vaikuttamaan kotimaan olosuhteisiin kaikin mahdollisin keinoin. Mutta teknologinen kehitys ja kansainvälistyminen ovat vaikuttaneet myös työntekijäpuolen intresseihin ja käyttäytymiseen.

Työmarkkinoiden eriytyminen on heikentänyt ammattiyhdistysliikkeen mahdollisuuksia muodostaa yhteisiä näkemyksiä

Tällaiset ammatit ovat myös olleet kehittyneissä maissa yleensä vähemmän alttiita kehittyvien maiden kilpailulle. Kilpailu on hävittänyt Suomen kaltaisista maista lähinnä vähän tai keskitason koulutusta vaativia ammatteja teollisessa tuotannossa.

Sen sijaan vähän koulutusta vaativat palvelualoille sijoittuvat ammatit ovat olleet paremmin suojattuja kilpailulta ja palveluiden kysynnän kasvu on ylipäätään lisännyt työtilaisuuksia palvelualoilla. Matalapalkkaiset palvelualojen työpaikat ovat lisääntyneet, vaikka palkkaerojen kaventamiseen tähdännyt solidaarinen palkkapolitiikka onkin rajoittanut vähiten tuottavan työvoiman työllistymistä.

Työmarkkinoiden tällainen eriytyminen on heikentänyt ammattiyhdistysliikkeen mahdollisuuksia muodostaa yhteisiä näkemyksiä ja ajaa niitä työnantajien ja valtiovallan kanssa käytävissä neuvotteiluissa. Pitkälle koulutettujen ja vähemmän koulutettujen intressit eroavat selkeästi, esimerkiksi suhteessa palkkapolitiikan solidaarisuuteen tai verotuk-

sen progressiivisuuteen. Työmarkkinoiden muutokset ovat heijastuneet ammatilliseen järjestäytymiseen. Järjestäytymisaste on alentunut Suomessa muiden maiden tapaan, vaikka onkin yhä kansainvälistä kärkeä.

Vahvin neuvotteluasema on yhtäältä sellaisilla osajilla, joiden on helppoa vaihtaa työnantajaa ja tarpeen vaatiessa asuinmaata. Tätä suurempi vahvassa asemassa oleva joukko ovat kansainväliseltä kilpailulta suojattujen alojen työntekijät, ennen kaikkea julkisen sektorilla. Tämä luo painetta palkkojen yleisen tason määrittämiseen tavalla, joka ei välttämättä ota huomioon kansainväliselle kilpailulle alttiiden alojen tilannetta. Suomessa – esimerkiksi Ruotsiin verrattuna – tätä ongelmaa korostaa se, ettei keskuspankki voi hillitä tällaisia kotimaisia inflaatiopaineita rahapolitiikalla.

Koska työnantajajärjestöt tekevät entistä nihkeämmin perinteisiä keskitettyjä palkkaratkaisuja, työntekijäjärjestöjen halu sopia muista asioista on vähentynyt. Työntekijäpuolella on myös petytty siihen, että kansainvälistyneet yritykset ovat vähentäneet työpaikkojaan Suomessa osin riippumatta siitä mitä ylätasolla (työmarkkinaosapuolet, hallitus) on sovittu. Nämä tekijät ovat lisänneet työntekijäjärjestöjen hallittomuutta omien jäsenten keskuudessa epäsuosittuihin sitoumuksiin, esimerkiksi eläkejärjestelmän uudistamisessa.

Valtion kyky tukea kolmikantasopimuksia on heikentynyt

Hallitukset ovat tyypillisesti suhtautuneet myönteisesti kolmikantaiseen sopimiseen, vaikka se sellaisenaan rajoittaakin hallituksen omaa liikkumavapautta.¹⁹ Erityisesti sosialidemokraattien ja kokoomuksen johdolla toimineet hallitukset ovat mielellään tukeneet kolmikantaratkaisuja. Tämä on hyvin ymmärrettävää, koska yritysten johtohenkilöt, yrittäjät ja korkeasti koulutetut palkansaajat ovat laajasti kannattaneet kokoomusta ja vastaavasti sosiaalidemokraatit ovat olleet keskeinen ”palkansaajapuolue”.

Keskustan johtamat porvarihallitukset ovat pariin otteeseen ajautuneet törmäyskurssille ammattiyhdistysliikkeen kanssa. Ahon hallituksen työmarkkinoita koskevat uudistusehdotukset kaatuivat syksyllä 1992 ja keväällä 1993 ammattiyhdistysliikkeen yleislakkouhkauksiin. Vanhasen II hallitus joutui puolestaan talvella 2009 luopumaan eläkeiän nostamissuunnitelmista, joille se ei saanut ammattiyhdistysliikkeen tukea.

Kuitenkin myös keskustajohtoiset hallitukset ovat mieluusti tukeneet tulopoliittisia kokonaisratkaisuja. Motiivina on ollut mitä ilmeisimmin halu pitää

palkkakehitys keskimäärin kilpailukykyä tukevana ja vähentää työmarkkinakehitykseen liittyvää epävarmuutta ja ehkä myös halu osoittaa, että hallitus pystyy yhteistyöhön ammattiyhdistysliikkeen kanssa.

Valtion mahdollisuudet tuoda järjestöjä kiinnostavia tuomisia kolmikantapöytätyöt ovat kuitenkin useasta syystä vähentyneet ja vähenevät yhä. EMU-jäsenyyden myötä raha- ja valuuttapolitiikka on koonaan kolmikantakeskustelujen ulkopuolella. EMU-ratkaisun yhteydessä kylläkin sovittiin, että Suomen Pankin pääjohtaja informoi talousneuvostoa rahapolitiikasta. Tämä informaatio on kuitenkin yksisuuntaista ja jälkikäteistä eikä sillä luonnollisesti ole mitään vaikutusta Suomea kohtaavaan rahapolitiikkaan.

Valtion mahdollisuudet tuoda tuomisia kolmikantapöytätyöt ovat vähentyneet ja vähenevät yhä

Myös maatalouspolitiikka on siirtynyt olennaiselta osin EU-tasolla päätettäväksi ja EU-komissiolla on toimivalta kilpailupolitiikassa ja valtiotukien hyväksymisessä. Tämä rajoittaa valtion mahdollisuuksia suosia kotimaisia yrityksiä ja esimerkiksi pelastaa tuilla vaikeuksiin joutuneita yrityksiä. Valtio ei voi tämän tapaisilla teollisuuspoliittisilla toimilla tukea yrityksiä ja niiden työntekijöitä osana kansallista talouspolitiikkaa. Pankkien valvonnan ja erityisesti kriisinhallintapolitiikan näköpiirissä oleva siirtäminen EU/euro-tasolle vahvistaa edelleen näitä kansallisen politiikan rajoituksia.

Julkisen talouden tasapainoa koskevien sääntöjen tiukentaminen ja ylipäättään talouspolitiikan koordinaation tiivistäminen EU-maiden kesken merkitsee aiempaa sitovampia rajoituksia kansalliselle finanssipolitiikalle. Jos julkiseen talouteen ei ole luotu hyvänä aikoina pelivaraa, uudet säännöt rajoittavat aikaisempaa enemmän mahdollisuuksia finanssipolitiittiseen elvytykseen.

Julkisen talouden tasapaino on heikentynyt tavalla, joka vaikeuttaa finanssipolitiikan käyttämistä palkkaratkaisujen tukena

Myös erilaisia rakennepoliittisia toimia pyritään koordinoimaan aiempaa tiiviimmin. Tällaisen koordinaation asettamat rajoitukset purevat todennäköisimmin, jos maa on julkisen talouden osalta huonossa jaksassa ja erityisesti jos se on ajautunut ns. liiallisen alijäämän prosessiin.

Suomen julkisen talouden tasapaino on heikentynyt tavalla, joka vaikeuttaa finanssipolitiikan käyttämistä palkkaratkaisujen tukena tulosopimuksille tyypillisellä tavalla myös riippumatta finanssipolitiikkaa

koskevista EU-säännöistä. Verotuksen keventämiseen tai menojen lisäämiseen ei ole juurikaan varaa.

Uuden haasteen kolmikantaiselle sopimiselle asettaa organisaatioiden tietoylivoinnin supistuminen. Aiemmin kansalaisten, tiedotusvälineiden ja poliittisen opposition oli vaikea haastaa hallituksen ja muiden päätöksentekijöiden esittämiä väittämiä. Tilanne on muuttunut, kun internet on kehittynyt ja laajentunut ja julkiset tietovarannot ovat avautuneet. Kansalaiset pystyvät nopeasti hankkimaan tietoa, jolla päättäjien väitteitä voidaan asettaa kyseenalaisiksi. Tämä koskee myös kolmikantaista sopimista, jonka luonteenomainen piirre ovat suljettujen ovien takana käydyt neuvottelut.

6. Konsensuksen kuolema vai sen uudelleensyntymä?

Perinteinen suomalainen kolmikantainen konsensusmalli ei toimi.

Palkkoja ja muita työehtoja koskeva sopiminen ei ole turvannut suomalaisen tuotannon kilpailukykyä ja korkeaa työllisyysastetta. Eläkejärjestelmää ei ole kyetty uudistamaan riittävästi väestön ikääntymisen aiheuttamiin haasteisiin nähden ja muutkin työvoiman tarjontaa lisäävät uudistukset ovat olleet matalaistalla. Julkisen sektorin uudistaminen etenee hitaasti ja sekavasti. Näistä kaksi ensimmäistä ovat kolmikantain ydinasioita ja julkisen alan ammattiliitoilla oma roolinsa julkisen sektorin uudistamisessa.

Onko siis konsensuspolitiikka tullut tiensä päähän?

Perinteisten tulopoliittisten kokonaisratkaisujen mielessä kyllä. Tämä johtuu ensi sijassa siitä, etteivät työnantajaorganisaatiot kykene sitomaan kansainvälistyneitä yrityksiä yksittäisten yritysten kannalta kyseenalaisiin ratkaisuihin. Kaavamaiset ratkaisut eivät välttämättä palvele yksittäisen yrityksen välittömiä etuja, eikä Suomen kansantalouden kehitys vaikuta tällaisten yritysten menestykseen tavalla, joka yritysten olisi tarpeen ottaa huomioon.

Myös työntekijäpuolella intressit ovat hajaantuneet. Tämän lisäksi EU-jäsenyys on rajannut valtion edellytyksiä tuoda asioita kolmikantapöydässä sovittavaksi yhtä laajasti kuin aiemmin, ja julkisen talouden tasapainon heikentyminen on vähentänyt valtion mahdollisuuksia ”ostaa” maltillisia palkkasopimuksia. Pääosin nämä muutokset ovat pysyviä, ja julkisen talouden ahtauskin on pitkäaikainen rajoite. Näistä syistä on turha haikailla perinteisiä tulopoliittisia kokonaisratkaisuja.

Kolmikantaista päätöksentekoa on arvioitava uudelleen myös muista syistä. Kolmikantainen päätöksenteko on omiaan painottamaan ryhmäintressejä tavalla, joka saattaa sivuuttaa merkittäviä yhteiskunnan kokonaisuuteen liittyviä asioita ja johtaa osaoptimointiin. Tätä vaaraa korostaa tutkimuspohjaisen politiikkavalmistelun heiveröinen perinne, jota kolmikantainen päätöksentekomalli on luultavasti itse ruokkinut.

Tällainen uudelleenarvioinnin tarve ei kuitenkaan tarkoita, että pyrkimys laajaan yhteisymmärrykseen olisi hylättävä tavoitteena. Maailmalta löytyy, myös kehittyneiden maiden joukossa, lukuisia esimerkkejä siitä, kuinka kyvyttömyys vuoropuheluun ja toisten näkökohtien ymmärtämiseen vaikeuttaa rationaalista päätöksentekoa. Yhdysvaltain poliittinen polarisaatio on yksi esimerkki. Toinen on Välimeren maiden ammattiliittojen jyrkkä vastarinta eläkejärjestelmiä, julkista sektoria ja työläinsäädäntöä koskevia uudistuksia kohtaan. Ammattiliittojen vastustus on vaikeuttanut monissa Euroopan maissa kaupan vapauttamista,

Uudelleenarvioinnin tarve ei kuitenkaan tarkoita, että pyrkimys laajaan yhteisymmärrykseen olisi hylättävä tavoitteena

esim. EU:n sisämarkkinoiden kehittämistä, tavalla, jota Pohjoismaissa ei ole koettu. Olisi siis koettava löytää sellainen yhteisymmärryksen malli, joka tunnustaa sekä perinteisen kolmikantapäätöksenteon vaikeutumisen että perustellun kritiikin sitä kohtaan. Tämä ei ole mahdollonta. Muut Pohjoismaat ovat tästä hyvä esimerkki. Myös Hollannissa, Itävallassa ja Irlannissa, joiden konsensusperinne muistuttaa joiltain osin varsin paljon Suomen perinteistä mallia, on toimintatapoja muutettu viimevuosikymmeninä paremmin talouden uusia olosuhteista vastaaviksi.

Näiden esimerkkien valossa suomalaista konsensuksen mallia voisi kehittää seuraavista lähtökohdista:

1. Palkanmuodostuksessa hyväksytään kansainvälistymisen, tuotannon pilkkoutumisen ja teknologisen kehityksen asettamat rajoitukset.

- a. Palkkatason on sopeuduttava tasolle, joka tuottaa tuottavuus ja tuotehinnat huomioon ottaen kilpailukykyisen kannattavuuden kansainväliselle kilpailulle alttiissa liiketoiminnassa. Jotta kilpailulle alttiit toiminnot voivat menestyä kilpailussa osaavasta työvoimasta, muiden toimintojen ja erityisesti julkisen sektorin on sopeuduttava tällaiseen palkannormiin. Työttömyyden ollessa arvioitua tasapainotasoa

korkeampi palkankorotusten on asetettava normia alhaisemmaksi ja työttömyyden laskiessa tasapainotason alle korotukset voivat ylittää normin (ei kylläkään välttämätöntä, koska liukumukset hoitavat asian tiukentuneilla työmarkkinoilla joka tapauksessa).

- b. Palkanmuodostusmekanismin on myös mahdollistettava se, että eri työntekijäryhmien ja työntekijöiden tuottavuuserot otetaan huomioon ja kannustimia hyödynnetään tehokkaasti. Jotta tämä olisi mahdollista, palkankorotusvaran jakamisesta on pääosin sovittava yritys- ja työpaikkatasolla. Pienipalkkaisten tulotasosta on huolehdittava verotuksella ja/tai palkkatuel-la eikä ns. solidaarisella palkkapolitiikalla.
 - c. Meidän olisi luontevaa seurata Ruotsin mallia. Ruotsissa työnantajat koordinoivat keskimääräisen palkankorotustason niin, että kaikki toimialat seuraavat kilpailulle alttiin sektorin kantokykyä ja syntyvän ”palkkapotin” jaosta työntekijöiden kesken päätetään pitkälti työpaikkatasolla. Periaatteessa vastaava tulos voidaan saavuttaa myös keskusjärjestöjen kesken tapahtuvassa sopimisessa. Tämä edellyttäisi kuitenkin edellä todettujen periaatteiden hyväksymistä sopimisen sisällössä.
 - d. Valtion ei tule sotkeutua palkkaneuvotteluihin muuten kuin työnantajan roolissaan. Finanssipolitiikan on toki järkevää olla ehdollista näköpiirissä olevan talouskehityksen ja palkkakehityksen suhteen, mutta hallituksen tehtävä on määrittää politiikan sisältö. Siitä ei pidä tehdä neuvottelukysymystä kolmikantapöydässä.
- 2. Hallituksen, työmarkkinajärjestöjen ja muiden intressitahojen yhteistyön tavoitteeksi asetetaan yksityiskohtaisten sopimusten sijasta yhteinen näkemys talouden tilasta, haasteista ja vaikuttavista politiikkavaihtoehdoista.** Yhteisen näkemyksen hakeminen voi perustua talousneuvoston työhön, mutta se ei voi rajoittua sen suljettuihin keskusteluihin. Lähivuosina yhteinen näkemys on hyödyllinen erityisesti seuraavissa asioissa:
- a. Kestävän julkisen talouden vaatima työllisyysaste ja sen edellyttämät toimet työvoiman tarjonnan lisäämiseksi, ml. erityisesti työurien pidentämiseen vaikuttavat asiat
 - b. Tasapainotyöttömyyden taso ja työttömyyden riippuvuus palkkakehityksestä
 - c. Työvoiman osaamistarpeiden muutos ja osaamisen kehittäminen

- d. Tuottavuuskasvun tekijät ja tuottavuutta tukevan rakennemuutoksen helpottamisen keinot (ml. julkisen sektorin toiminnot)
- 3. Poliittisten puolueiden ja hallituksen tulee ottaa selkeästi vastuu politiikkauudistusten määrittämisestä, valmistelusta ja toteuttamisesta.** Intressitahojen kyvyttömyys yhteisen näkemyksen muodostamiseen ei voi olla peruste hallituksen toimettomuudelle. Poliittisten päättäjien vastuun korostaminen ei estä etujärjestöjen asiantuntemuksen hyödyntämistä politiikkatoimien valmistelussa. Täytyy kuitenkin tehdä selväksi, että demokratiassa eduskunnan enemmistön luottamusta nauttivalla hallituksella on vastuu ja valta toteutettavasta politiikasta.
- a. Hallitus saisi vahvan poliittisen valtakirjan toteuttaa politiikkaansa, jos vaaleissa olisi kaksi selkeää ryhmittymää kaksipuoluemaiden tai Ruotsin ”blokkipolitiikan” mukaisesti. Tämä on Suomessa vaikeaa, kun puoluekenttä on pikemminkin hajautunut entisestään. Puolueiden selkeät hallitusohjelmavaihtoehdot ja indikaatiot toivotuista kumppanuuksista ovat minimiedellytys tällaiselle valtakirjalle.
- b. Hallitusohjelmien olisi keskityttävä isojen uudistusten poliittisiin linjauksiin. Ohjelmat olisi laadittava riittävän yleiseksi ja niihin olisi hyvä sisällyttää tarkistussitoumus. Tämä vähentäisi riskiä siitä, että hallitus ei kykene uusiin linjauksiin olosuhteiden muuttuessa.
- c. Päätösten valmistelussa tulisi tehdä selvä rajanveto asiantuntijoiden (ml. erityisesti eturyhmien palvelussa olevat asiantuntijat) kuulemisen ja itse päätösvaihtoehtojen luonnostelun välillä. Jälkimmäinen kuuluu virkavastuulla toimiville henkilöille.
- d. Eläkejärjestelmää koskeva päätöksenteko tarvitsee tärkeytensä takia erityishuomiota. Päätöksenteko olisi tehtävä paremmin läpinäkyväksi ja hallituksen ja eduskunnan asemaa olisi vahvistettava esimerkiksi Korkmanin (2011) ehdottamalla tavalla.²⁰
- 4. Tutkimustiedon hyödyntämistä politiikan valmistelussa on vahvistettava.** Hallitus on velvoitettava sisällyttämään lakiesityksiin kuvaus siitä, miten tutkimustietoa on hyödynnetty esityksen valmistelussa. Kaikkiin merkittäviin uudistushankkeisiin on liitettävä aikatauluun sidottu tutkimuspohjainen arviointimenettely, jonka aineistovaatimukset ja rahoitustarve otetaan huomioon päätöksiä tehtäessä.
- Tämän kaltainen konsensuspolitiikan muokkaus ei tarkoita sitä, että luovumme yhteisymmärryksen etisinnästä. Kyse on siitä, että tunnustamme olosuhteiden muuttumisen ja sopeutamme menettelytavat sen mukaisesti. Vaihtoehto on pitää yllä illuusiota sellaisesta sopimisen tavasta, joka ei enää toimi. Tämän illuusion hintana ovat toistuvat pettymykset ja päätöksenteon halvaantuminen.

Viitteet

- ¹ Työllisyysasteen ohella julkisen sektorin tehokkuus on tärkeä pohjoismaisen mallin kestävyuden kannalta. Yhtäältä on kysymys siitä, että voimavaroja käytetään ja veroja kerätään tavoilla, jotka tukevat mahdollisimman laajaa veropohjaa pitkällä aikajänteellä. Toiseksi on tärkeää, että julkinen palvelutuotanto on organisoitu tehokkaasti. Suomessa erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisessä on tässä suhteessa huomattavia haasteita väestön ikääntyessä. Uudistushankkeet ovat edenneet hitaasti. Meneillään olevat sote-uudistus ja kuntauudistus eivät näytä tuottavan merkittävää parannusta nykytilanteeseen. Näiden rakenneuudistusten vaikeudet ovat pikemminkin poliittisen järjestelmän sisäisiä kuin kolmikantaan liittyviä.
- ² Samalla kun uudistuksilla on pyritty pidentämään työuria, niillä on myös pyritty vähentämään eläkejärjestelmän rahoitus-paineita heikentämällä eläke-etuuksia, jos ihmiset eivät muuta käyttäytymistään.
- ³ Ks. Uusitalo ja Nivalainen (2013).
- ⁴ Korkman (2007) kritisoi jo vuosia sitten tulopolitiikan ja laajemminkin kolmikantaisen päätöksenteon saavutuksia.
- ⁵ Uusitalo (2005) osoittaa, että keskitettyjen sopimusten voimassa ollessa palkkojen nousut (ml. palkkaliikumukset) ovat jääneet pienemmiksi kuin liittokierrosten yhteydessä.
- ⁶ Maliranta ja Vihriälä (2013) todentavat kustannuskilpailukyyn huonontumisen ja sen yhteyden vientimenestyksen heikkenemiseen. Palkkakehitys ei ole toki ainoa syy Suomen vientituotannon ja -tulojen heikkoon kehitykseen. Nokian ja metsäteollisuuden vaikeudet ovat tässä mielessä myös tärkeitä. Mutta näille asioille ei ole lyhyellä aikajänteellä ole paljon tehtävissä. Sen sijaan kustannuskilpailukyyn kohentamisella pystytään ylläpitämään olemassa olevaa tuotantoa ja houkuttelemaan investointeja tuotantoon, joka korvaa taantuvien alojen menetyksiä. On huomion arvioista, että monista irtisanomisuutisista huolimatta työllisyys on kehittynyt tuotantoon nähden hyvin: yritykset ovat sallineet tuottavuuden ja kannattavuuden heikentymä työpäntönsä massiivisen sopeuttamisen sijasta. Tämä tekijä on puskuroinut kotimaista kysyntää aina viime vuoteen saakka. Samoin finanssipolitiikka on taantumien aikana ollut elvyttävää aina viime vuoteen saakka. Myötäsyklisiä finanssipolitiikkaa ei siten myöskään voi pitää hitaana kasvuun aiheuttajana. Viimeisen vuoden aikana molemmat kotimaista kysyntää tukenet tekijät ovat kuitenkin heikentyneet.
- ⁷ Kysymys tarjonta- ja kysyntätekijöiden keskinäisestä merkityksestä työllisyyden ja työttömyyden määräytymisessä on monisyinen, eikä yksi kuva luonnollisestikaan riitä tarjontatekijöiden ensisijaisuuden todistamiseen. Mutta myös huolellisempi tutkimustulosten tarkastelu johtaa samaan päätelmään, ks. Haavio, Schauman ja Vanhala (2013).
- ⁸ Yhtäläisten palkkojen tuottavuutta kohentava vaikutus oli yksi osa Ruotsissa 1950-luvulla talouspolitiikan keskeiseksi opiksi muodostunutta ns. Rehn-Meidner-mallia. Ruotsissa on sittemmin luovuttu tällaisesta palkkojen määräytymisen mallista.
- ⁹ Tutkimustieto palkkahajonnan ja kannustinpalkkojen vaikutuksista tuottavuuteen ei ole kovin luotettava monien metodologisten ongelmien takia. Mahy, Rycx ja Volral (2011) esittävät kuitenkin näyttöä palkkahajonnan positiivisista tuottavuusvaikutuksista tuoreessa Belgiaa koskevassa tutkimuksessaan. Vaikutus on keskimääräistä suurempi yrityksissä, joissa on paljon korkeasti koulutettua henkilöstöä.
- ¹⁰ Viimeisten parin vuosikymmenen aikana työtaisteluissa on menetetty yli 100 työpäivää 1000 työllistä kohden seitsemänä vuotena. Näistä neljä koskee tulopolitiisten sopimusten kattamia vuosia ja kolme liittokierrosten kattamia vuosia.
- ¹¹ Tämä on mm. arvostetun brittiläisen eläkejärjestelmäasiantuntijan, professori Nicholas Barrin (2013) tuore arvio.
- ¹² Soininvaara (2010) kritisoi voimakkaasti työmarkkinajärjestöjen roolia muutaman vuoden takaisessa SATA-komitean työssä tästä näkökulmasta. Hänen mukaansa työmarkkinajärjestöt estivät keskenään päättämällä ”sosiaalipolla” laajemman sosiaaliturvan kokonaisuudistuksen toteuttamisen.
- ¹³ Terveydenhuollossa vallitsevan osaoptimoinnin järjesty ratkaisu ei ole hyvin toimivan työterveysjärjestelmän romuttaminen. Pikemminkin ratkaisua on haettava samojen periaatteiden (mukaan lukien erityisesti tuottajien välinen vapaa kilpailu) soveltamisesta kaikkeen terveydenhuoltoon selkeytetyn rahoitusjärjestelmän puitteissa.
- ¹⁴ Useat sektoritutkimusta koskevat selvitykset ovat päättyneet tähän johtopäätökseen, tuoreimpana Lankinen, Hagström-Näsi ja Korkman (2012). Vihriälä (2008) arvioi yleisemmin tutkimustiedon hyödyntämistä talouspoliittisessa päätöksenteossa.
- ¹⁵ Esimerkiksi Valtioneuvoston kanslialle selvitystä tekevä Pekka Himanen (2013) puhuu tarpeesta saada aikaan ”tuottavan hyvinvoinnin diili” ja ”työn ja hyvinvoinnin sopimus”, joiden keskeisenä sisältönä on hallituksen ja työmarkkinaosapuolten sopimus mm. työllisyysasteen nostamisesta 75 prosenttiin. Hän jopa määrittää ”50-50” periaatteen, jolla hyödyt uudistuksista olisi jaettaisiin eri osapuolten kesken.
- ¹⁶ ETLAn julkaisema Johansonin, Lassilan ja Niemelään toimittava ”Eläkevalta Suomessa” -kirja kuvaa Suomen eläkejärjestelmän kehitystä ja päätöksentekoa useasta eri näkökulmasta.
- ¹⁷ Talouselämä 2002/31.
- ¹⁸ Talusneuvoston ohella on olemassa kaksi erityiskysymyksiin paneutuvaa vastaavaa elintä. Työ-, koulutus- ja elinkeinoasiainneuvosto (aiemmin Työ- ja koulutusasiainneuvosto) käsittelee työ- ja koulutuspolitiikan asioita ja näihin välittömästi liittyviä elinkeinopolitiikan kysymyksiä. Puheenjohtajana vuorottelevat työministeri ja opetus- ja kulttuuriministeri. Jäseninä on virkamiehiä ja työmarkkinajärjestöjen ja eräiden muiden etujärjestöjen asiantuntijoita. Tulo- ja kustannuskehityksen selvitystoimikunta (TUKU-SETO, aiemmin tulopoliittinen selvitystoimikunta, TUPOSETO) pyrkii muodostamaan yhteistä käsitystä ansio- ja kustannuskehityksestä. Toimikunnan puheenjohtaja on valtiovarainministeriön kansantalousosaston päällikkö ja jäsenenä työmarkkinajärjestöjen asiantuntijoita sekä virkamiehiä.
- ¹⁹ Hallitusohjelmien talouspolitiikkajaksoissa on hallituspuolesta riippumatta ollut säännönmukaisesti viittaukset (7–10 kpl) työmarkkinajärjestöjen kanssa tehtävään yhteistyöhön. Esimerkiksi Lipposen II hallitus ilmoitti tähtäävänsä työmarkkinajärjestöjen kanssa yhteiseen kasvu- ja työllisyysstrategiaan ja sitoutui sosiaalivakuutuslainsäädännön ja työelämän kehittämiseen yhdessä työmarkkinajärjestöjen kanssa. Vanhasen II hallitus sitoutui käynnistämään keskustelut tulopoliittisesta ratkaisusta ja lupasi valmistella työeläkkeitä ja työttömyysturvaa koskevat uudistukset yhteistyössä työmarkkinajärjestöjen kanssa. Kataisen hallituksen ohjelmassa luvataan käynnistää työmarkkinajärjestöjen kanssa keskustelut, ”joissa yhteen sovitetaan talous- ja työmarkkinapolitiikan päälinjat”. Lisäksi työeläkepolitiikkaa koskevat asiat luvataan valmistella yhteistyössä keskeisten työmarkkinajärjestöjen kanssa.

²⁰ Korkman katsoo, että eläkejärjestelmää koskevaa päätöksentekoa pitäisi selkeyttää kolmen periaatteen pohjalta. Ensinnäkin eduskunnan tulisi määrittää eläkepolitiikan tavoitteet ja periaatteet. Toiseksi eduskunnan tulisi hyväksyä ne pelisäännöt, joita noudattaen eläkejärjestelmän parametreja tarvittaessa muutetaan eläkkeiden rahoituksen turvaamiseksi. Kolmanneksi eduskunnan tulisi nimittää eläkepoliittista päätöksentekoa valmisteleva työryhmä ja määrittää sen toimivalta. Ryhmään tulisi kuulua työmarkkinajärjestöjen edustajien ohella tärkeimpien ministeriöiden edustajat ja riippumattomia asiantuntijoita. Hallitus voisi lähtökohtaisesti sitoutua ryhmän suosituksiin, mutta ryhmän työ olisi järjestettävä niin, ettei sen paremmin työnantaja- kuin työntekijäjärjestöilläkään olisi veto-oikeutta.

Lähteet

- Barr, N. (2013): Suomen eläkejärjestelmä: riittävyys, kestävyys ja järjestelmän rakenne. Eläketurvakeskus.
- Eurofound (2013): Austria: Industrial relations profile (http://www.eurofound.europa.eu/eiro/country_index.htm).
- Haavio, M., H. Schauman ja J. Vanhala (2013): Kasvattaako työn tarjonnan lisäys työttömyyttä? Suomen Pankki, BoF Online 4/2013.
- Himänen, P. (2012): Sininen Kirja. Suomen kestävä kasvun malli. Luonnos kansalliseksi tulevaisuushankkeeksi.
- Johansson, J.-E., J. Lassila ja H. Niemelä (2011): Eläkevalta Suomessa. ETLA.
- Korkman, S. (2007): Onko tupolla tulevaisuutta? EVA.
- Korkman, S. (2011): Kenelle valta päättää eläkkeistä? Teoksessa Johansson J.-E., J. Lassila ja H. Niemelä (toim.): Eläkevalta Suomessa. ETLA.
- Lankinen, T., C. Hagström-Näsi ja S. Korkman (2012): Valtion tutkimuslaitokset ja tutkimusrahoitus: esitys kokonaisuudistukseksi. VNK 3/2012.
- Maliranta, M. ja V. Vihriälä (2013): Suomen kilpailukykyongelman luonne. ETLA raportti 9.
- Mahy, B., F. Rycx ja M. Volral (2011): Does wage dispersion make all firms productive? *Scottish Journal of Political Economy* 58.
- Soininvaara, O. (2010): SATA-komitea. Miksi asioista päättäminen on niin vaikeaa. Teos.
- Uusitalo, R. (2005): Do centralized bargains lead to wage moderation? Time-series evidence from Finland. Teoksessa Piekkola, H. ja K. Snellman (toim.), *Collective bargaining and wage formation*. ETLA, PT, Physica-Verlag.
- Uusitalo, R. ja S. Nivalainen (2013): Vuoden 2005 eläkeuudistuksen vaikutus eläkkeellesiirtymisikään. VNK 5/2012.
- Vihriälä, V. (2008): Poliittika-analyysi (talous)poliikassa. Teoksessa Ilmakunnas, S., T. Junka ja R. Uusitalo (2008), *Vaikuttavaa tutkimusta? Miten arviointitutkimus palvelee päätöksenteon tarpeita?* VATT.

Muistiinpanoja

Muistiinpanoja

Elinkeinoelämän Valtuuskunta

Elinkeinoelämän Valtuuskunta EVA on vuonna 1974 perustettu elinkeinoelämän think tank, jonka tavoitteena on edistää suomalaisen yhteiskunnan pitkän aikavälin menestystä. EVA on Suomen merkittävin kohtaamispaikka ja verkosto elinkeinoelämän ja yhteiskunnan vaikuttajille. EVAlla on myös keskustelijan, haastajan ja unilukkarin rooli suomalaisessa yhteiskunnassa. Think tankille tyypillisesti EVAn tunnusmerkkejä ovat analyttisyys ja poleemisuus.

EVA selvittää ja arvioi yrityksille ja koko suomalaiselle yhteiskunnalle tärkeitä kehityssuuntia. Rajut ja nopeat kansainväliset muutokset asettavat koko yhteiskunnalle ja yritysten toiminnalle painavia vaatimuksia. EVAn tavoitteena on ajankohtaisen tiedon tuottaminen vallitsevista ilmiöistä sekä tuoreiden näkökulmien saattaminen yleiseen yhteiskunnalliseen keskusteluun. Suomen rooli kansainvälisessä toimintaympäristössä ja suomalaisten hyvinvoinnin ja kilpailukyvyyn kehittäminen ovat keskeisiä kysymyksiä EVAn toiminnassa. Elinkeinoelämän omassa piirissä EVA pyrkii aikaansaamaan jatkuvaa keskustelua yritysten muutostarpeista.

Lisätietoja: www.eva.fi



Elinkeinoelämän Valtuuskunta EVAn julkaisemat EVA analyysit ottavat kantaa ajankohtaisiin kysymyksiin ja tarjoavat toimenpide-ehdotuksia. Analyysien kirjoittajat vastaavat esitetyistä mielipiteistä, jotka eivät välttämättä edusta EVAn kantaa.

Analyysit ovat ladattavissa EVAn kotisivuilta www.eva.fi.