

# 7 Tehoa ja joustavuutta työmarkkinoille

Kansantalouden peruskunto riippuu pitkälti siitä, paljonko taloudessa tehdään työtä. Työllisyyden tai tehtyjen työtuntien määrän kasvu nopeuttaa melko suoraviivaisesti talouskasvua. Parempi työllisyys kartuttaa myös verotuloja ja kutistaa julkisia menoja, esimerkiksi työttömyyskorvauksia.

Pelkällä mahtikäskyllä tehdyn työn määrä ei kasva. Se voidaan lopulta saada aikaan vain tehokkaasti ja joustavasti toimivien työmarkkinoiden kautta.

Joustavat työmarkkinat ovat käyneet tärkeämmiksi, kun yhä useampi yritys kilpailee kansainvälisillä markkinoilla. Joustot mahdollistavat sen, että palkat, työehdot ja joskus myös työpaikkojen määrä myötäilee yrityksen myötä- ja vastamäkiä.

Joustavat työmarkkinat ei tarkoita sitä, että vain työntekijät joustaisivat. Ratkaisevaa on, että työttömyysturvajärjestelmä takaa työntekijälle toimeentulon myös alamäissä. Kun työmarkkinat toimivat tehokkaasti, mahdollisimman moni pysyy kiinni työssä ja työttömyysjaksot jäävät lyhyiksi.

Työmarkkinoiden tehokkuus on työntekijän kannalta tärkeää myös siksi, että työpaikan vaihtaminen on jouhevaa ja vaihtajalle löytyy vaihtoehtoja. Maasta riippuen työpaikkaansa vaihtaa 15–30 prosenttia eurooppalaisista työntekijöistä joka vuosi.

Eurobarometri-tutkimusten mukaan jopa 72 prosenttia eurooppalaisista uskoo, että uusia työpaikkoja syntyy enemmän, jos työmarkkinoiden joustoja lisätään. Joustoja tarvitaan myös olemassa olevien työpaikkojen säilyttämiseksi.

Tarve lisätä työmarkkinoiden joustavuutta koskee myös julkista sektoria. Yritysten menestyminen määrittelee myös valtion ja kuntien palkanmaksuvaran ja muun taloudellisen liikkumatilan.

Suomessa aktiivi-ikäisen väestön suhteellinen osuus väestöstä on liian pieni, osallistumisaste on alhainen sekä työurat lyhyitä. Meillä on paljon rakenteellista työttömyyttä, jossa työpaikat ja työntekijät eivät kohta.

Rakenteellisilla ratkaisuilla ihmisiä voidaan aktiivoida osallistumaan työvoimaan ja kannustaa työnhakuun. Kestävyysvajeeseenkin voidaan vaikuttaa säätämällä työttömyys- ja sosiaaliturvaa niin, ettei kenenkään kannata olla hakematta aktiivisesti töitä. Myös työperäinen maahanmuutto kasvattaa työvoiman tarjontaa.<sup>82</sup>

Selkein mittari työvoiman vajaakäytölle on työttömyysaste, joka kertoo, kuinka suuri osuus työvoimaan kuuluvista on vailla työtä. Kaikkein

**Suomessa työllisyysaste jää jälkeen muista Länsi-Euroopan verrokkimaista**

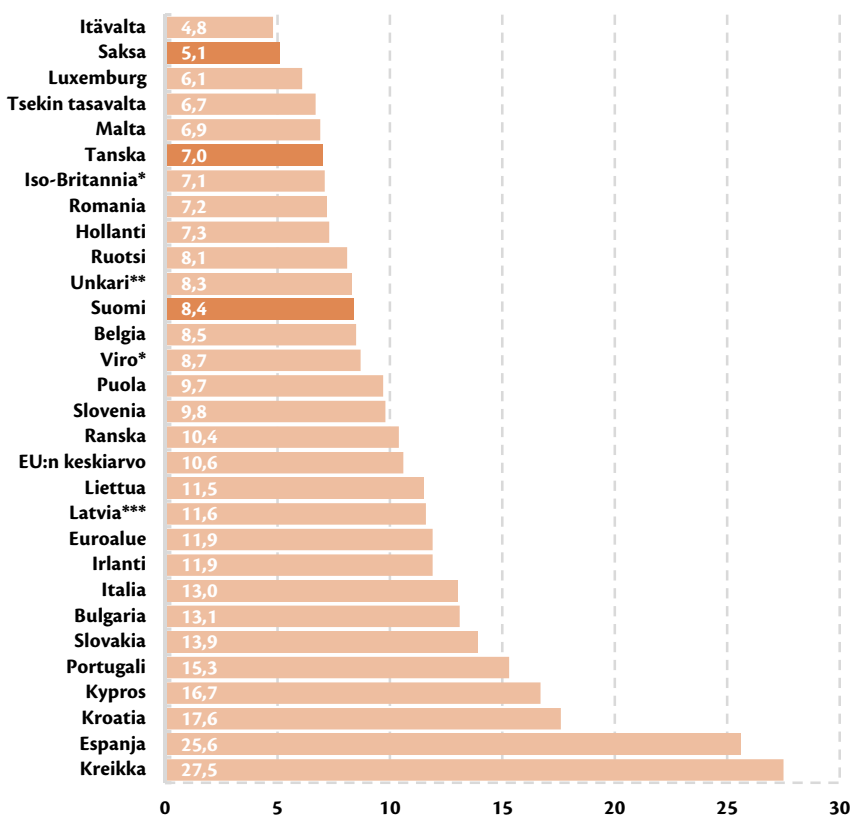
vaikein tilanne on Kreikassa ja Espanjassa, joissa kummassakin työttömyys on kivunnut jo käsittämättömän korkealle. Alhaisin työttömyysaste on Itävallassa, Saksassa ja Pohjoismaissa. (Kuvio 12.)

Suomessa työllisyysaste jää jälkeen muista Länsi-Euroopan verrokki-maista. Vuonna 2013 työllisyysaste oli meillä vain 73,3 prosenttia, selvästi pienempi kuin esimerkiksi Ruotsissa (79,8 %), Hollannissa (76,5 %), Saksassa (77,1 %) tai Tanskassa (75,6 %).

Suomen alhainen osallistumisprosentti on huolestuttava myös siksi, että Suomen väestö vanhenee poikkeuksellisen nopeasti. Kun väestö vanhenee, työvoiman suhteellinen osuus väestöstä pienenee mekaanisesti.

Kun työttömyysasteen kehitystä tarkastellaan tarkemmin, huomataan, että Saksa ja Tanska ovat viime vuosina vakiinnuttaneet paikkansa matalan työttömyyden maiden joukossa. Saksassa ja Tanskassa työttömyys on kutistunut pysyvästi alenevalle käyrälle.

Kummassakin maassa on omat joustavien työmarkkinoiden erityispiirteensä. Tanskassa yritykset pystyvät sopeutumaan alamäkiin irtisanomalla jouhevasti, mikä näkyy ylämäissä jouhevana palkkaamisena.



Kuvio 12 Kausitasoitettu työttömyysaste EU-maissa, prosenttia  
(Lähde: Eurostat, luvut helmikuulta 2014, paitsi: \*joulukuulta 2013, \*\*tammikuulta 2014 ja \*\*\*loka-joulukuulta 2013).

Saksassa taas työnantajat ja työntekijät hakevat muutostilanteissa tilannekohtaisesti yhteisen sävelen sopimalla asioista paikallisesti.

Kummassakin mallissa on puolensa, ja siksi ne ovat hyviä esimerkkejä Suomen työmarkkinoiden kehittämiseksi. Tanskan malli mahdollistaa talouden ketterän uudistumisen, Saksan kuminauhamainen joustavuus puolestaan turvaa jatkuvuutta yli kriisien.

Kumpi maista on fiksujen työmarkkinarakenteiden mestari? Valinta osuu Tanskaan, joka on onnistunut parhaiten yhdistämään sekä työnantajien että työntekijöiden tarpeet – ja luomaan työmarkkinoille vahvan luottamuksen ilmapiirin.

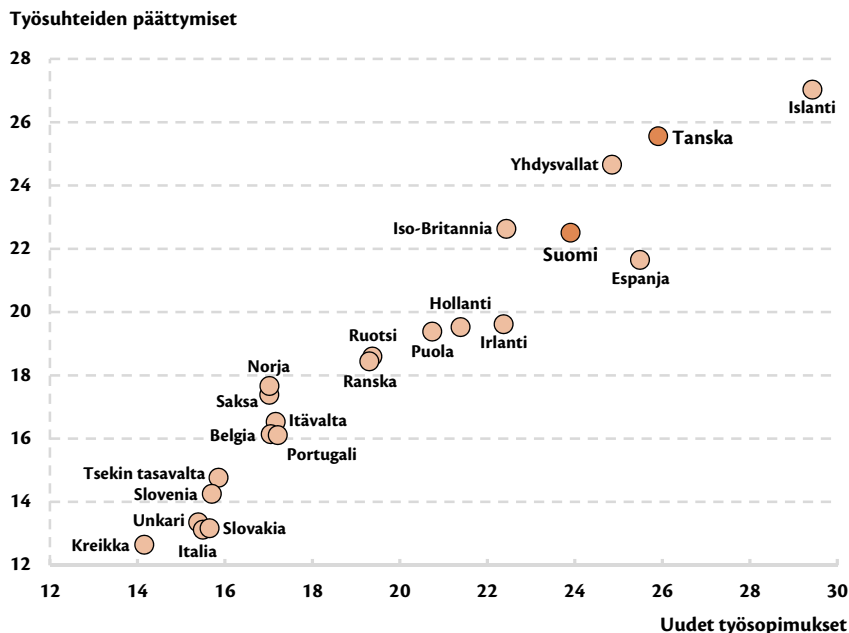
## 7.1 Tanskan malli: avokätisyys ja aktiivisuus

Tanskan työmarkkinajärjestelmä on rakennettu tukemaan tehokkuutta. Tanskan flexicurity- eli joustoturva-malli esitetään yleensä kolmen elementin kokonaisuutena: joustava palkkaaminen ja irtisanominen, avokätinen työttömyysturva sekä aktiivinen ja tehokas työllistämispolitiikka.

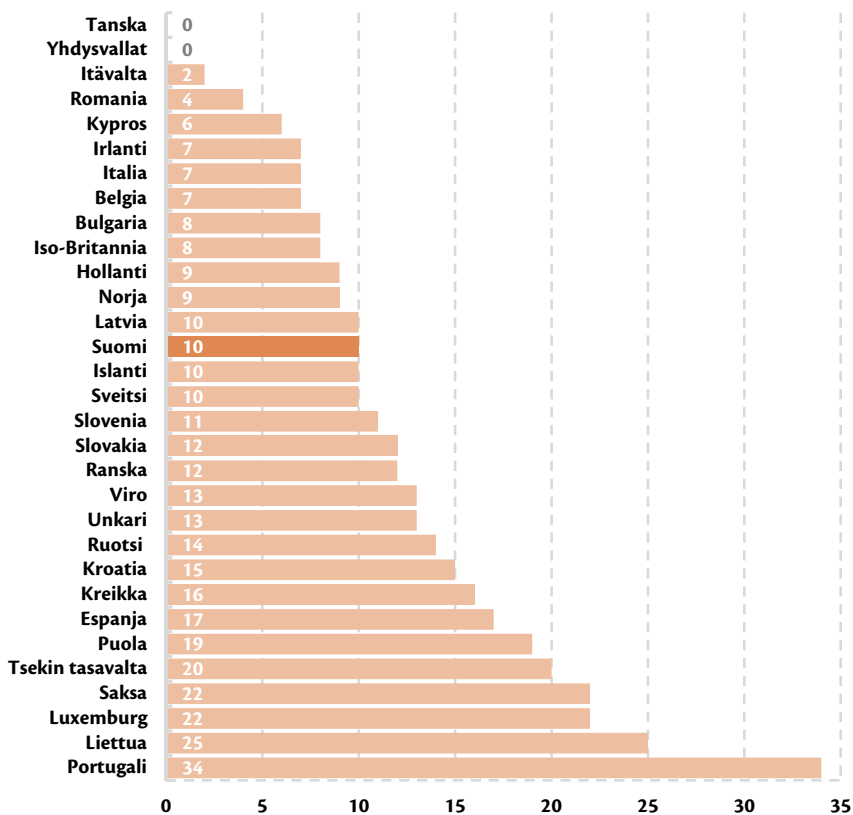
Työttömäksi joutuvan turvana on Tanskassa vapaaehtoinen työttömyysvakuutus ja sosiaaliapu.

Yli puolet tanskalaisista on hankkinut työttömyysvakuutuksen, joka antaa ansiosidonnaisen työttömyystuen sivutuloihin tai varallisuuteen katsomatta. Sosiaalikkassa maksaa samantasoisin, mutta tulo- ja tarveharkintaisen työttömyyskorvauksen niille, joilla ei ole vapaaehtoista vakuutusta.

**Suomessa irtisanominen maksaa työnantajalle kymmenen viikon palkan, Tanskassa ei mitään**



Kuvio 13 Työsuhteiden päättymiset ja solmimiset vuosittain 2000–2007, prosenttia kaikista työsuhteista (Lähde: OECD, 2010).



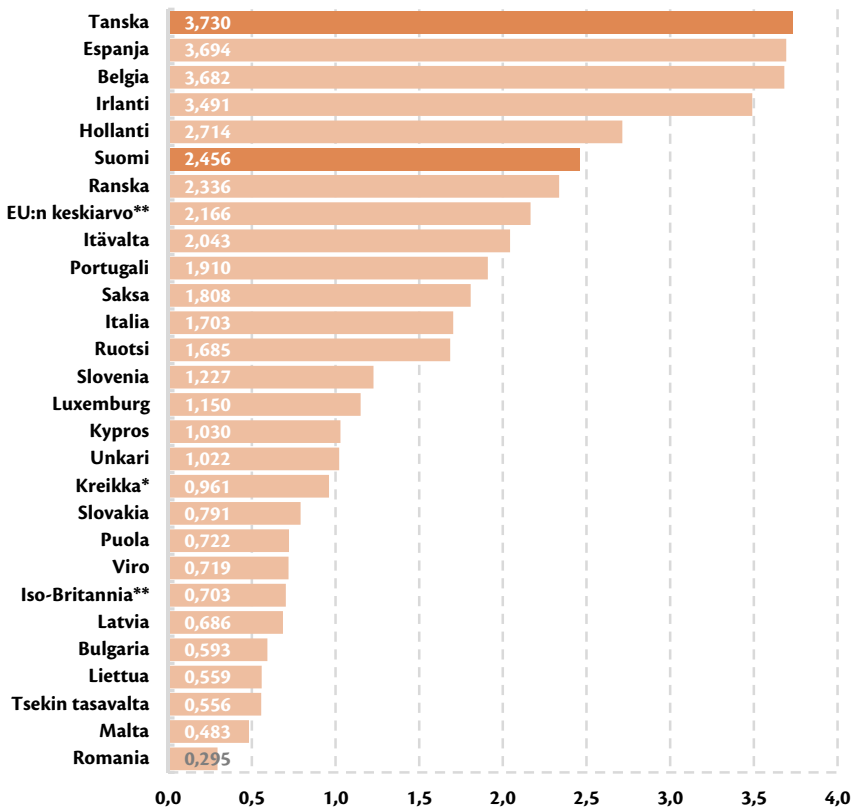
Kuvio 14 *Irtisanomisen kustannukset työnantajalle, viikkopalkkaa*  
(Lähde: World Economic Forum, 2013).

Työttömyyskorvaus on avokätinen, jopa 90 prosenttia edeltävästä työtulosta. Enimmillään työttömyyskorvaus on noin 2 000 euroa kuukaudessa, joten se on suhteellisesti korkein pienempituloisten kohdalla.

Täyttä työttömyyskorvausta maksetaan kaksi vuotta, jos on ennen työttömyyttä ollut vähintään kuusi kuukautta töissä kolmen edellisvuoden aikana. Kun työttömyyskorvausta on maksettu kaksi vuotta, korvaus alenee 20–40 prosenttia.

Joustava palkkaaminen ja irtisanominen tekevät työmarkkinoista dynaamiset: tanskalaiset vaihtavat työpaikkaa – vapaaehtoisesti tai irtisanomisen kautta – OECD-maista eniten Islannin ja Turkin jälkeen (kuvio 13). Tanskalaisten työsuhteet myös kestävät selvästi keskimääräistä lyhyemmän ajan. Kun Suomessa irtisanominen maksaa työnantajalle keskimäärin kymmenen viikon palkan, Tanskassa se ei maksa mitään (kuvio 14).

Aktiivinen ja tehokas työllistämispolitiikka on Tanskan mallissa ratkaisevassa roolissa, koska muuten avokätiset työttömyyskorvaukset johtaisivat helposti kannustinloukkuun. Tanska käyttää aktiiviseen työmarkkinapolitiikkaan selvästi enemmän rahaa kuin Suomi (kuvio 15).



Kuvio 15 Julkisen työmarkkinapolitiikan kulut suhteessa BKT:hen, prosenttia  
(Lähde: Euroopan komissio. Luvut vuodelta 2011, paitsi \*2010 ja \*\*2009).

Järjestelmään kuuluu ärhäkkä aktivointijärjestelmä ja vastikkeellisuus.<sup>83</sup> Työttömien on osoitettava olevansa työmarkkinoiden käytettävissä etsimällä työtä aktiivisesti ja osallistumalla erilaisiin aktivointiohjelmiin. Aktivointiin panostetaan sitä enemmän, mitä pitempään henkilö pysyy työttömänä.

Työtöntä aktivoidaan työnhakuun räätälöimällä jokaiselle mahdollisimman sopivat keinot. Joillekin jaetaan tietoa ja neuvoja, toisille tarjotaan työharjoittelua tai tukityöllistämistä. Erityishuomiota kiinnitetään nuoriin, joiden työttömyys on kestänyt kolme kuukautta.

Tanskan järjestelmään kuuluu laaja ammatillisen jatkokoulutuksen tarjonta. Tanskalaiset pitävät yllä ammattitaitoaan, mikä auttaa työllistymään uudelleen, jos työpaikkaa on vaihdettava (kuvio 16).

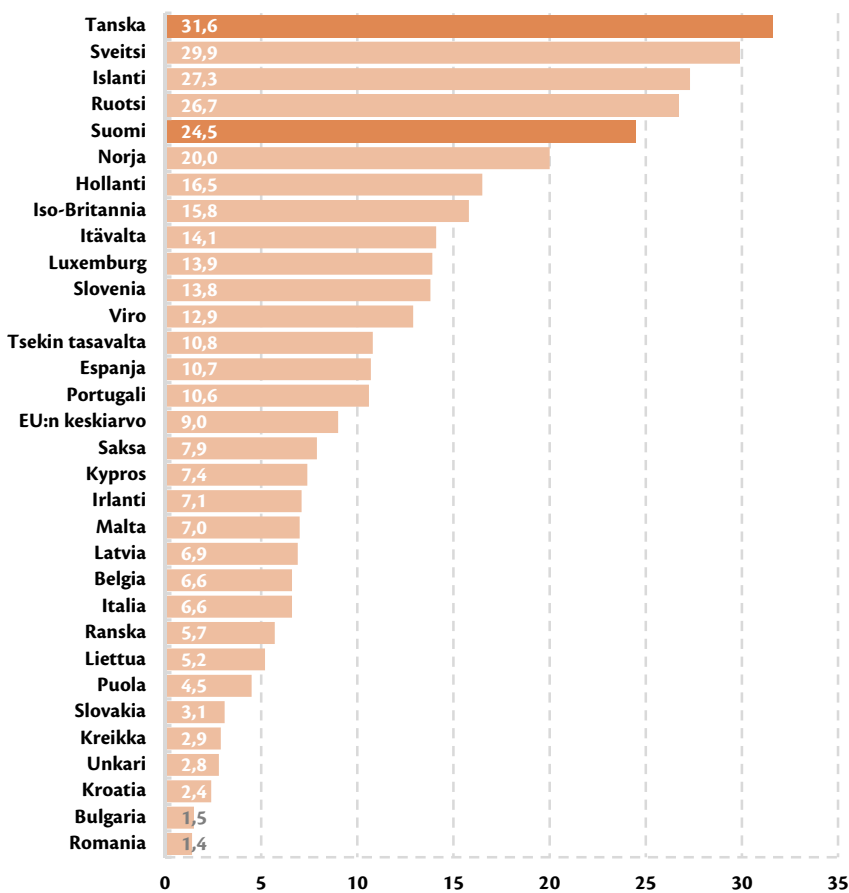
Tanskalaisten perusajatus työmarkkinoiden joustavuuden ja korkean työttömyysturvan tasapainosta on jäljitetty lähes vuosisadan päähän. Itse joustoturva-järjestelmä mielletään tämän perinteen tuoreimmaksi ilmentymäksi.<sup>84</sup>

Nykymalli alkoi kuitenkin muotoutua 1980-luvulla, kun maan työttömyys nousi nopeasti ja päättyi vuonna 1993 ennätyskorkealle 12,4 pro-

senttiin. Tanska kärsi tuolloin erityisesti rakenteellisesta työttömyydestä – tarjolla olleiden työpaikkojen ammatilliset vaatimukset ja työttömän työvoiman osaaminen eivät kohdanneet.

Seurasi sarja työmarkkinauudistuksia, joista nykymalli lopulta muotoutui. Niin sosialidemokraattinen Poul Nyrup Rasmussen (pääministeri 1993–2001) kuin liberaali Anders Fogh Rasmussenkin (2001–2009) ovat yrittäneet omia mallin isyyttä, mutta todellisuudessa järjestelmä muotoutui pala palalta.<sup>85</sup>

Tanska onnistui mallissaan yhdistämään vasemmiston ja oikeiston toiveet, eikä kumpikaan vesittänyt toisen tekemiä hyviä uudistuksia. Pelkistäen voidaan todeta, että vasemmisto vahvisti ammatillista jatkokoulutusta ja korvausten tasoa ja kestoja. Oikeisto taas keskittyi keppi ja porkkana -mekanismin toiminnan hiomiseen, irtisanomisjuridiikan yksinkertaistamiseen ja irtisanomisen hinnan alentamiseen. Lähtökohta muutoksiin oli myös käytännöllinen, sillä Tanskassa on paljon pieniä ja keskisuuria yrityksiä, joiden kilpailukykyä kansainvälisillä markkinoilla raskaat irtisanomiskustannukset rasittivat.



Kuvio 16 Koulutukseen/harjoitteluun kuukauden aikana osallistuneet\*, prosenttia (Lähde: Eurostat, luvut vuodelta 2012. \*25–64-vuotiaista).

## Uusia työpaikkoja syntyy ripeästi

Tutkimusten mukaan uusi malli alensi työttömyyttä Tanskassa verraten nopeasti. Työttömyys laski 12 prosentista viiteen prosenttiin alle kymmenessä vuodessa.<sup>86</sup>

Tanskan joustoturvamalli on selvinnyt kunnialla myös viime aikojen finanssi- ja talouskriisistä. Myrskyisimmässä vaiheessa mallin toimivuutta epäiltiin ja sitä kritisoitiin rajustikin. Vuonna 2010 keskustaoikeistolainen hallitus lyhensi maksimitukiaikaa neljästä kahteen vuoteen, mutta silloinkaan järjestelmän perusmekanismeihin ei tarvinnut kajota.

Kriisi antoi myös vertailutietoa siitä, miten Tanskan malli toimi verrattuna sellaisten maiden järjestelmiin, joissa irtisanominen on vaikeaa ja kallista. Tanskassa finanssikriisi näyttäytyi etupäässä irtisanomisten nopeana kasvuna, kun taas hankalampien irtisanomiskäytäntöjen Saksassa ja Hollannissa taas työtuntien määrä väheni selvästi irtisanomisia nopeammin.<sup>87</sup>

### **Tanskassa työntekijät uskovat vankasti uuden työn löytymiseen irtisanomistilanteessa**

Erot selittyvät sillä, että Tanskassa työntekijät uskovat vankasti uuden työn löytymiseen irtisanomistilanteessa. Ja yritykset luottavat siihen, että kriisin jälkeen löytyy taas uusia päteviä työntekijöitä palkattavaksi.<sup>88</sup>

Näin kävikin. Vaikka Tanskassa talouskriisin pahimpina vuosina irtisanottiin suhteellisesti enemmän työntekijöitä muuhun Pohjois-Eurooppaan verrattuna, siellä myös syntyi täysin uusia työpaikkoja nopeasti lisää, kun talous elpyi.<sup>89</sup>

Myös vertailu Tanskan ja Yhdysvaltojen välillä on kiinnostava. Yllättävää kyllä, korkean työttömyysturvan Tanskassa ja matalan turvan Yhdysvalloissa työntekijät liikkuvat työpaikasta toiseen likimain yhtä sutjakkaasti (ks. kuvio 13).<sup>90</sup>

Poliittisesti aivan olennaisen tärkeää on, että joustoturvamallin perustaa kunnioitetaan Tanskassa vahvasti yli puoluerajojen. Keskustaoikeistolaisen hallituksen työministeri Claus Hjort Frederiksen on kiteyttänyt asian osuvasti: ”Ei ole salaisuus, että Tanskassa flexicurity nähdään tärkeänä vastauksena globalisaation haasteille. Yritykset voivat helposti sopeutua globalisaation vaatimuksiin, ja työntekijät saavat vahvan turvan”.<sup>91</sup>

## **7.2 Saksassa ehkäistään irtisanomisia paikallisella sopimisella**

Saksan työmarkkinoiden erityislaatuinen rakenne mahdollistaa työn joustavan järjestelyn paikallisesti. Joustoja ei haeta Tanskan tapaan irtisanomisten avulla, vaan työsuhteiden sisällä, työpaikoilla.

Avainasemassa ovat sopimusjärjestelmän niin sanotut avaamislausekkeet (Öffnungsklauseln), joihin yritykset voivat turvautua kriisissä. Tietyistä työehdoista voidaan sopia yrityksissä toisin kuin on yleisissä sopimuksissa määrätty. Suomessa vastaavan tyyppisestä sopimisesta käytetään yleensä termiä *toisin sopiminen*.

Lauseke antaa mahdollisuuden muokata työviikon kestoja, pidentää työaikaa, alentaa alkupalkkoja tai palkanosia tietyksi ajanjaksoksi, lykätä sovittua palkankorotusta, maksaa sen alennettuna tai jättää se kokonaan maksamatta. Myös vuosittaisia bonuksia tai lomakorvauksia voidaan alentaa tai jättää kokonaan maksamatta.

Vastapainoksi yritys voi sitoutua välttämään irtisanomisia ja takamaan työntekijöiden työpaikkojen säilymistä tietyn ajanjakson.

Avaamislausekkeiden käyttö on hämmästyttävän laajaa. Finanssikriisin aikaan vuonna 2010 lausekkeisiin turvautui yli puolet saksalaisista yrityksistä.<sup>92</sup>

Jotta avaamislausekkeeseen voidaan turvautua, työnantajan pitää osoittaa sen käytölle todellinen tarve. Perusteluina voivat olla esimerkiksi yrityksen heikosta taloudellisesta tilanteesta kertovat asiakirjat.

Avaamislausekkeen käytöstä tehdään sopimus työnantajan tai työntantajaliiton ja ammattiliiton kesken tai vaihtoehtoisesti yrityksen johdon ja yritysneuvoston (betriebsrat) kesken. Yritysneuvosto on työntekijöiden edustajain keskuudessa ja suurissa yrityksissä. Se puolustaa siis työntekijöiden etuja paikallisesti.

Avaamislausekkeeseen turvautumisesta voidaan sopia myös suoraan työnantajan ja työntekijöiden kesken, jos yritysneuvostoa ei ole. Myös työehdot on mahdollista muokata paikallistasolla yhteisymmärryksessä työnantajien, ammattiliittojen ja yritysneuvostojen kesken.<sup>93</sup>

Toinen Saksan työmarkkinoiden tehokkuuden takaaja ovat olleet sosiaalidemokraattisen liittokanslerin Gerhard Schröderin 2000-luvun alussa läpikäymät niin sanotut Hartz-uudistukset. Näiden reformien painopiste oli työmarkkinoiden kannustinloukkujen purkamisessa ja työttömien aktivoimisen vahvistamisessa.

Hartz-reformit leikkasivat rajusti pitkäaikaistyöttömien ansiosidonnaisten tukien kestoja. Uudistukset loivat myös uusia, osa-aikaisia ja matalapalkkaisia työsopimusmalleja, joita kutsutaan mini- ja midi-työsuhteiksi.

### **Työnantajilla ja työntekijöillä yhteinen sävel**

Saksan joustavat työmarkkinat alkoivat kehittyä Itä- ja Länsi-Saksan yhdistymisen vanavedessä. Yhdistyneen Saksan verotaakka nousi korkealle, ja samoihin aikoihin kansainvälinen kilpailu kiristyi.

Saksaa alettiin kutsua Euroopan sairaaksi mieheksi. Saksalaisyritykset alkoivat etsiä kilpailukykyä muun muassa palkkakustannusten alentamisesta.

Työntekijät saatiin mukaan uudistuksiin, kun yrityksille avautui uusia mahdollisuuksia ja myös paineita siirtää tuotantoa selvästi halvempaan avautuvaan Itä-Eurooppaan. Kummaltakin osapuolelta löytyi vaikeassa tilanteessa myös kompromissihaluja.



Hartz-reformeilla on ollut kiistatonta merkitystä Saksan kustannuskilpailukyvyn suotuisalle kehitykselle, mutta niiden vaikutusta liioitellaan helposti. Paikallinen sopiminen avaamislausekkeiden avulla on pitänyt saksalaisyritysten kustannuskilpailukyvyn kuosissa tehokkaammin.

---

**Paikallinen sopiminen on pitänyt saksalaisyritysten kustannuskilpailukyvyn kuosissa**

Oikeastaan jo 1990-luvulta käytössä olleiden avaamislausekkeiden käytön laajeneminen loi tien Hartz-uudistuksille. Joidenkin saksalaislaskelmien mukaan Hartz-reformit ovat laskeneet Saksan työttömyyttä pysyvästi noin kolme prosenttiyksikköä.<sup>94</sup>

Silti erityisesti mini- ja midi-työsuhteita on myös vastustettu kiihkeästi.<sup>95</sup> Osin vastauksena tälle kritiikille liittokansleri Angela Merkel on taipunut ajamaan 8,50 euron vähimmäispalkkalakia, jonka on määrä tulla voimaan ensi vuonna.<sup>96</sup>

Saksan ja Tanskan esimerkit osoittavat, että keinoja työmarkkinoiden tehostamiseen on monia. Kun samalla huolehditaan työttömyysturvan riittävästä tasosta ja kannustavuudesta, hyöttyy koko yhteiskunta, niin työntekijät kuin työnantajat.