

ONKO TUPOLLA TULEVAISUUTTA?

Sixten Korkman



www.eva.fi

EVAn kotisivuilla raportteja, puheita ja
artikkeleita suomeksi ja englanniksi.
Raportit ovat ladattavissa EVAn kotisivuilta.

Kustantaja: Taloustieto Oy

Kansi: Antti Eklund

Painopaikka: Yliopistopaino, Helsinki 2007

ISBN 978-951-628-455-5

ESIPUHE

Tässä raportissa esitetyt käsitykset ja mielipiteet heijastavat tulkintaani Suomen ja muiden maiden kokemuksista työmarkkinoiden instituutioista ja toiminnasta. Vuosina 1989-1995 toimin Tulopoliittisen selvitystoimikunnan (TUPOSETO) puheenjohtajana ja opin tuolloin arvostamaan työmarkkinajärjestöjen tahtoa yhteistyöhön ja valmiutta kansantalouden edun ymmärtämiseen. Palattuani Suomeen vuonna 2005 (Brysselistä) olin silti hämmästynyt siitä, että keskitetyt tulopoliittiset ratkaisut ja kolmikantainen päätöksenteko olivat Suomessa säilyttäneet kansainvälisesti katsoen niin keskeisen aseman. Kullakin maalla on tietenkin omat poliittisen päätöksenteon instituutionsa ja perinteensä. Miksi muuttaa sitä, mikä tuntuu toimivan hyvin? Toisaalta voi käydä myös niin, että näkemykset ja toimintatavat eri syistä laahaavat todellisuudesta jäljessä ympäristön ja haasteiden muuttuessa. Siksi on tärkeää, että laajasti omaksuttuja katsanto- ja toimintatapoja välillä arvioidaan ja kyseenalaistetaan.

Käsillä oleva raportti esittää kirjoittajansa henkilökohtaisen näkemyksen tupesta ja kolmikannasta. EVAn hallitus ei ole tutustunut raportin sisältöön tai ottanut siihen kantaa. Useat ystävät ja työtoverit ovat kommentoineet raportin eri osia, heille kaikille kiitokseni. Vastuu raportin virheistä ja puutteista on kuten aina kirjoittajalla.

Helsingissä 16.3.2007

Sixten Korkman

SISÄLLYS

ESIPUHE

YHTEENVETO JA JOHTOPÄÄTÖKSET 7

ALUKSI 10

1 AY-LIIKE JA TYÖMARKKINAT 14

- 1.1 Mitä ay-liike on? 14
- 1.2 Suomen työmarkkinainstituutiot eurooppalaisessa vertailussa 18
- 1.3 Suomen työmarkkinat pohjoismaisessa vertailussa 25
- 1.4 Työrauhan puitteet 28
 - Viitteet 31

2 TUPO JA KANSANTALOUS 32

- 2.1 Tupo ja palkkamaltti 33
- 2.2 Korporatismi ja työllisyys Euroopassa 39
- 2.3 Kohti hajautetumpaa palkanmuodostusta 41
 - Viitteet 46

3 KOLMIKANTA JA YHTEISKUNNALLINEN PÄÄTÖKSENTEKO 47

- 3.1 Työväenliike ja hyvinvointivaltio 48
- 3.2 Talouspolitiikan työnjako 50
- 3.3 Työmarkkinaosapuolet ja eläkejärjestelmä 53
- 3.4 Kolmikanta ja verotus 56
- 3.5 Parlamentarismi ja korporatismi 59
 - Viitteet 64

LOPUKSI 65

- Kirjallisuus 67

YHTEENVETO JA JOHTOPÄÄTÖKSET

Tässä raportissa esitetään kirjoittajan näkemys suomalaisesta ay-liikkeestä ja tuposta sekä kolmikannasta. Johtopäätökset voidaan tiivistää seuraavasti:

Suomen työmarkkinat toimivat suhteellisen hyvin, paljolti ay-liikkeen ja työnantajien yhteistyön ansiosta.

Pohjolassa järjestöjen sopimuspolitiikka on keskeisessä asemassa, muualla Euroopassa työsuhdeturvasta säädetään usein ankarasti lainsäädännöllä. Edellinen on jälkimmäistä joustavampi vaihtoehto; pohjoismaiset työmarkkinat kestävät eurooppalaisen vertailun. Toisaalta Suomen työmarkkinat toimivat pohjoismaisittain melko heikosti, työllisyysaste on matalampi ja työttömyysaste korkeampi. Näyttää myös siltä, että työn kysyntä ja tarjonta kohtaavat meillä yhä huonommin.

Työehtosopimustoiminnassa käydään kauppaa työrauhasta ja työehdoista. Työrauhan säilymisen merkitystä onkin syytä korostaa, sillä verkottuneessa taloudessa työtaistelut voivat aiheuttaa kolmansille osapuolille ja kansantaloudelle suurta vahinkoa. Efektiiviset työrauhavelvoitteet ovat Suomessa monelta osin heikot, tarvittaessa niitä tulisi voida muuttaa yhteiskunnan etuja paremmin huomioon ottaviksi.

Keskitettyt tulopoliittiset ratkaisut ovat hyviä, jos ne ovat hajautettuja; sopimuspolitiikassa pitäisi vastedes pyrkiä nykyistä hajautetumpaan palkanmuodostukseen. Palkankorotuksista ja muista työehdoista voisi yhä useammin sopia yritys- ja työpaikkatasolla, jopa yksilökohtaisesti. Tämä ei tarkoita siirtymistä työn osalta kahlitsemattomaan kilpailutalouteen: työehtosopimukset ovat jatkossakin työrauhan takeena ja ne määrittävät yrityskohtaisten ratkaisujen reunaehdoja ja pelisääntöjä.

Globalisaatio ja uudet teknologiat muuttavat työmarkkinoita ja sopimuspolitiikan asetelmia. Epäedullinen kustannuskehitys johtaa entistä herkemmin yritysten toimintojen siirtämiseen (”ulkoistamiseen”) muihin maihin ja maanosiin. Lisäänty-

nyt tietoisuus yritysten ja työpaikkojen liikkuvuudesta tukee palkkamalattia, mutta työvoimapulan yleistyminen voi silti jo lähivuosina johtaa palkkainflaation nopeutumiseen (erityisesti kansainväliseltä kilpailulta suojatuilla aloilla).

Suomen kokemukset tuposta ovat pääosin myönteiset. Tuotannon ja työelämän muuttuneet tarpeet asettavat kuitenkin palkanmuodostukselle vaatimuksia, joihin ylätasolla päätetyllä palkkapolitiikalla on yhä vaikeampi vastata. Vastedes on entistä laajemmin annettava painoa työpaikkakohtaisille tekijöille ja kannustavalle palkkaukselle. Muiden pohjoismaiden kokemukset hajautetusta palkanmuodostuksesta ovat myönteisiä: niissä on Suomea paremmin kyetty yhdistämään korkea työllisyys ja palkkamaltti, hajautettu palkanmuodostus ja makrovakaus.

Kolmikannalla on suomalaisessa päätöksenteossa ylikorostunut asema, joka hämärtää yhteiskuntapolitiikan rooli- ja vastuujakoa. Työmarkkinaosapuolia tulee toki konsultoida työmarkkinoihin vaikuttavia yhteiskunnallisia päätöksiä valmisteltaessa. Talouspolitiikan määrätty koordinointi on paikallaan ja osapuolilla tulee monessa tapauksessa olla aivan keskeinen asema päätöksiä valmisteltaessa. Mutta hallituksen ja eduskunnan tulee kantaa vastuunsa yhteiskuntapolitiikan peruslinjoista, ja korporatismiin tulee kunnioittaa parlamentarismia mukaista vallan ja vastuun jakoa. Merkittäviä yhteiskuntapolitiikan uudistuksia pitäisi valmistella eri asiantuntijoita hyödyntävien parlamentaaristen komiteoiden avulla pikemmin kuin osapuoliin kytkeytyvien ”selvitysmiesten” tai koostumukseltaan suppeiden työryhmien toimesta.

Kolmikanta on kieltämättä kyennyt päätöksiin, joita hallituksen olisi poliittisesti muuten ollut vaikea toteuttaa. Pragmaattisin perustein voi siksi suhtautua kolmikantaan myönteisesti, vaikka periaatteessa näkisikin sen vallan parlamentaarisen demokratian kannalta ongelmallisena. Toisaalta työmarkkinaosapuolet ovat muissa Pohjoismaissa keskittyneet työmarkkinoiden toimivuuden edistämiseen, ja samalla näissä maissa on kyetty hallituksen aloitteesta erittäin merkittäviin ja poliittisesti vaikeisiin talous- ja sosiaalipolitiikan uudistuksiin parlamentaarista demokratiaa kunnioittaen. Miksi se ei olisi mahdollista meillä?

Suomen ja muiden Pohjoismaiden työmarkkinamallin ydin ei ole tupo tai kolmikanta – joita muissa Pohjoismaissa ei edes esiinny samassa mielessä kuin meillä. Tupo on sopimusmuoto, jolla on etunsa ja haittansa, ja jonka käyttökelpoisuus riippuu ratkaisujen sisällöstä. Kolmikanta on päätöksentekotapa, jolla on Suomessa turhan vahva asema poliitikkojen ja muiden vaikuttajien ajatusmaailmassa, osin käytännössäkin.

Työmarkkinamallimme ydin on järjestöjen toiminta työrauhan ylläpitämiseksi ja etujen yhteen sovittamiseksi kansainvälisen ja yhä globaalisemman kilpailun olosuhteissa, valtion toimiessa työttömyysturvan takuumiehenä. Ay-liikkeen ja työntajien sopimustoiminnalla on mallissa keskeinen asema, niiden välinen sopimustoiminta toimii pääasiassa hyvin, ja järjestöjen yhteistyötä tarvitaan työllisyyden ja talouden tukemiseksi myös jatkossa.

ALUKSI

Toimivat työmarkkinat edistävät työllisyyttä ja talouskasvua.

Huonosti toimivat työmarkkinat johtavat kansantaloudellisesti liiallisiin kustannuspaineisiin sekä ylläpitävät taloudellista tehotomuutta ja joukkotyöttömyyttä. Hyvin toimivat työmarkkinat edistävät työn kysynnän ja tarjonnan kohtaamista, mikä vahvistaa talouskasvua ja vähentää veropaineita. Työmarkkinoiden toimivuudella on monestakin syystä varsin huomattava kansantaloudellinen merkitys.

Työmarkkinoihin kohdistuu uusia haasteita.

Työmarkkinat ovat viime vuosina kohdanneet uusia haasteita. Keskeisiä näistä ovat teknologian muutokset ja globalisaatio sekä väestön ikääntyminen. Selviytyminen näistä haasteista asettaa entistä suurempia vaatimuksia palkanmuodostukselle ja työmarkkinoiden toimivuudelle. Tähän asti hyviksi koetut menettelytavat saattavat uusissa oloissa osoittautua ongelmallisiksi tai riittämättömiksi.

Työmarkkinainstituutiot luovat puitteet palkanmuodostukselle.

Työmarkkinoiden toimintaa säätelevät maittain poikkeavat instituutiot, joista tärkeimpiä ovat järjestöjen sopimuspolitiikka ja työmarkkinalainsäädäntö sekä sosiaaliturva ja valtion työmarkkinapolitiikka. Instituutiot luovat puitteita palkanmuodostukselle, niin yleisen kustannustason muutokselle kuin palkkasuhteiden kehitykselle. Ne vaikuttavat työvoiman kysyntään ja tarjontaan sekä työvoiman liikkuvuuteen ja kansantalouden sopeutumiskykyyn.

Raportissa arvioidaan ay-liikettä ja tupoa sekä kolmikantaa.

Tämä raportti tarkastelee työmarkkinajärjestöjen ja tulopolitiikan roolia, joka Suomessa on kansainvälisesti katsoen keskeinen. Raportissa tarkastellaan ay-liikkeen merkitystä työmarkkinoiden toiminnan kannalta yleensä (luku 1), keskitetyn tulopolitiikan vaikutuksia työllisyyteen ja kansantalouteen (luku 2) sekä kolmikannan suhdetta talous- ja yhteiskuntapoliittiseen päätöksentekoon (luku 3). Raportissa esiintyy eräitä toistuvia ja toisiinsa läheisesti liittyviä vastakkainasetteluja sekä niiden pohjalta esille nousevia kysymyksiä, joista seuraavat ovat tärkeimpiä:

Markkinat – säätely. Yleismaailmallisesti, ei vähiten Suomessa, viime vuosikymmenet ovat olleet säätelyn vähentämisen ja markkinavoimien vahvistumisen aikaa. Rajat ovat avautuneet ja

kilpailu tuotemarkkinoilla on lisääntynyt. Korke- ja valuuttasäännöstely on jäänyt historiaan, eri rahoitusvaateiden korot ja kurssit määräytyvät nyttemmin laajoilla ja tehokkailla finanssimarkkinoilla. Vain työmarkkinat näyttävät muodostavan poikkeuksen tästä yleisestä kehityksestä: työsuhteita säädellään jopa enenevästi laeilla ja palkkojen kehityksestä sovitaan edelleen järjestöjen kesken, etäällä markkinoista ja yrityksistä, työnantajista ja palkansaajista.

Työmarkkinoiden ajatellaan usein olevan oma erityistapauksensa, jota eri syistä ei voi mielekkäästi verrata muihin markkinoihin. Näkemystä voi perustella etenkin osapuolten puutteellisella informaatiolla. Työn teettäjä ei voi (etukäteen) tarkkaan arvioida työntekijän suorituskykyä, eikä työntekijä voi hevin arvioida osaamisensa arvoa yrityksen kannalta. Silti molempien osapuolten kannattaa yleensä sitoutua kohtuullista pysyvyyttä omaaviin työsuhteisiin, ja etenkin työntekijälle on palkan ennakoitavuus tärkeä. Palkkaus ohjaa työvoiman kysyntää ja tarjontaa, kuten hintamekanismi yleensäkin, mutta se voi myös kannustaa työntekijää parempiin työsuorituksiin. Palkkauksella on taloudellisen merkityksensä lisäksi sosiaalinen ulottuvuutensa, palkka mielletään herkästi työntekijän aseman tai merkityksen mittariksi. Palkkojen sosiaalinen ulottuvuus heijastuu osaltaan niiden jäykkyytenä alaspäin: palkkojen alentamista ei juurikaan pidetä hyväksyttävänä (edes suurien vaikeuksien kanssa kamppailevan yrityksen kohdalla).

Työmarkkinoiden erityispiirteitä kiistämättä voi korostaa, että hyvin toimivalla palkanmuodostuksella on tärkeä tehtävä markkinataloudessa. Suomessa tupokulttuuri korostaa lähinnä vain palkkamalattia, työvoimakustannusten kurissa pitämistä sekä pyrkimystä palkkaerojen vakauttamiseen tai kaventamiseen. Palkka on kuitenkin paitsi kustannus myös korvaus tehdystä työstä sekä konkreettinen palkitsemisen ja kannustamisen keino, jota käyttäen yritys voi edistää tuottavuutta. Tavoitteeksi tulisi kaikei asettaa palkkamekanismi, joka hyvän toimintansa ansiosta sallii ja pyrkii korkeiden palkkojen maksamisen (mikä edellyttää myös asenteellista valmiutta palkkasuhteiden muuttumisen hyväksymiseen ja mahdollisesti palkkaerojen kasvamiseen).

Säännöstely on jäänyt historiaan, paitsi työmarkkinoilla,

jotka poikkeavat merkittävästi muista markkinoista.

Palkka on paitsi korvaus tehdystä työstä myös kannustamisen keino.

Palkkauksella on sekä makro- että mikroulottuvuutensa.

Makro – mikro. Suomessa työehtosopimuspolitiikka on korostetusti tähdännyt vakaaseen makrotaloudelliseen kehitykseen palkkamaltilta ja kansainvälistä kilpailukykyä tukemalla. Teknologian muutokset ja globalisaatio korostavat enenevästi mikrotaloudellisen sopeutumiskyvyn merkitystä makrotason tavoitteiden rinnalla. Talouden rakenteiden ja niiden muutosten kannalta on yleisen palkkakehityksen asemesta tai ohella syytä kiinnittää huomiota suhteellisiin palkkoihin. On kysyttävä, miten tarvittavaa joustavuutta sekä työvoiman alueellista ja ammatillista liikkuvuutta voidaan parhaiten edistää.

Palkoista voidaan sopia keskitetysti tai hajautetusti.

Keskitetyt – hajautetut. Keskitetysti päätetyn ja hajautetusti sovitun palkanmuodostuksen eduista ja haitoista on Euroopassa kiistelty pitkään. Suomessa on niskan päällä ollut käsitys, että keskitetyt sopimukset paremmin toteuttavat palkkamaltilta sekä tarjoavat vakaammat puitteet ja suurempaa ennakoitavuutta politiikalle ja taloudelle. Sopimusten kiinnekohtana on viime vuosina ollut ”inflaationormi”, jonka mukaan työn kustannukset voivat kohota työn tuottavuuden kasvun ja Euroopan keskuspankin tavoitteleman inflaatiiovauhdin yhteismäärällä. Sekä käsitys keskitettyjen palkkaratkaisujen eduista että niistä sovittaessa käytetty nyrkkisääntö ja sen soveltaminen kaipaavat monenlaista pohdintaa.

Palkanmuodostuksen tavoitteeksi ”keskitetty hajautaminen”?

Tavoitteeksi voisi muuttuneissa oloissa asettaa ”keskitetyn hajauttamisen”, pyrkimyksen edistää nykyistä selvästi hajautetumpaa palkanmuodostusta keskusjärjestöjen toimesta. Eri aloilla ja naapurimaissamme saatuja kokemuksia hyödyntäen tulisi nykyistä laajemmin pyrkiä kannustavien palkkausmuotojen hyödyntämiseen sekä yritys- tai toimipaikkakohtaisiin palkkaratkaisuihin, jolloin järjestöjen tehtävänä olisi sopiminen pelisäännöistä ja paikallisen sopimisen reunaehdoista.

Konsensus – konflikti. Harvat haluavat riitaa ja useimmat arvostavat sopua. Pyrkimyksellä konsensukseen on Suomessa vahvat ja historian valossa hyvin ymmärrettävät perusteensa. Suomessa yhteiskuntarauha nojaa työväenliikkeen ja elinkeinoelämän väliseen yhteisymmärrykseen, jossa edellinen tunnustaa kansainvälisen kilpailukyvyn tärkeyden ja jälkimmäinen hyvinvointivaltion perusteet. Konsensushakuisuus voidaan nähdä yh-

teisekunnallisena kykynä kansallisten projektien muotoilemiseen ja toteuttamiseen. Usein konsensuksen sisältö pyritään kuitenkin rajaamaan perusteettoman ahtaasti tarkoittamaan lähinnä keskitettyä tulopolitiikkaa ja kolmikantaan nojautuva yhteisekunnallista päätöksentekoa.

Korporatismi – demokratia. On yhteisekunnan etu, että kansalaisjärjestöt tukevat ja täydentävät valtiollisen ja kunnallisen demokratian toimintaa. Suomessa työmarkkinajärjestöt ovat kuitenkin aika ajoin taipuvaisia katsomaan, että heillä on pätevyyttä ja legitimitettä tehdä laajasti yhteisekuntaa koskevia päätöksiä, joita edusekunnan tulisi lähinnä vain hyväksyä ja allekirjoittaa. Kolmikanta sopii sekä työmarkkinakysymyksistä että laajasti myös verotuksesta ja eläkkeistä, mikä on kansainvälisesti varsin poikkeuksellista. Parlamentaarinen demokratia edellyttää selkeää rajaa toisaalta julkisen vallan sekä toisaalta etujärjestöjen toiminnan ja vallankäytön välillä; etujärjestöjen asema ei saa muodostua liian vahvaksi kansalaisten yleistä etua edustaviin valtioelimiin nähden.

Korporatismi ei saisi astua parlamentaarisen demokratian varpaille.

1 AY-LIIKE JA TYÖMARKKINAT

Työmarkkinajärjestöt ovat mainioita: ne pystyvät yleensä ratkomaan valtaosan itse aiheuttamistaan ongelmista. (Jorma Reini)

Miksi ay-liike on olemassa? Mitkä ovat työmarkkinajärjestöjen tavoitteet ja niiden oikeutus? Miten ne vaikuttat työmarkkinoihin ja talouteen? Tästä esitetään seuraavassa kolme erilaista näkemystä (luku 1.1), joita voi pitää sekä toistensa vaihtoehtoina että toisiaan täydentävinä. Sen jälkeen tarkastellaan Suomen työmarkkinoita eurooppalaisen ja pohjoismaisen vertailun valossa (luvut 1.2 ja 1.3). Lopuksi kosketellaan työtaistelujen ja työrauhan institutionaalisia reunaehtoja (luku 1.4).

1.1 MITÄ AY-LIIKE ON?

Ay-liike syntyi teollistumisen kautta puolustamaan palkansaajia.

Palkansaajan puolustaja. Historian valossa ay-liike on palkansaajien oikeuksien puolustamiseksi ja edistämiseksi syntynyt instituutio, jolle markkinatalouden esiinnousu ja teollistuminen 1800-luvun lopulla synnyttivät yhteiskunnallisen tilauksen. Tässä katsannossa ay-liikkeen tehtävänä on suojata palkansaajaa pääoman riistoa ja työnantajan mielivaltaa vastaan. Tähän on tarvetta, koska palkansaajien elinolosuhteet riippuvat keskeisesti palkkatyöstä ja koska palkansaajan asema on heikko työnantajaan nähden.

Sääty-yhteiskunnassa työläiset olivat heidän oikeuksiaan monin tavoin rajoittavan lainsäädännön ja patriarkaalisen isäntävallan kohteena. Vasta teollinen vallankumous ja elinkeinovapaus johtivat 1800-luvun lopulla siihen, että palkansaajan ja työnantajan vapaaehtoinen työsopimus nousi työsuhteiden määrittäjänä keskeiseen asemaan. Tämä toteutui ensin käsityöläisten osalta

ja teollisuudessa, vasta myöhemmin tilattoman maalaisväestön kohdalla. Taloudellinen vapaus oli siitä alkaen työmarkkinoilla periaatteessa molemminpuolista, mutta käytännössä asetelma oli edelleen epäsymmetrinen: isäntävalta oli vahvaa ja palkansaajan asema heikko.¹

Ay-liike otti Suomessa ensi askeleitaan 1800-luvun lopulla, mutta merkittävän ja nykyistä muistuttavan aseman työmarkkinoilla se saavutti vasta viime sotien jälkeisenä aikana. Alusta alkaen ay-liike on pyrkinyt joukkovoiman käyttämiseen etujensa puolustamiseksi ja edistämiseksi. Ay-liikkeen tavoitteena on ollut, että työnantajat sopivat palkoista tai niiden määräytymisen perusteista ja muista työehdoista kollektiivisten työehtosopimusten puitteissa. Tällöin yksittäisen palkansaajan työehdot eivät ole hänen ja työnantajan vaan liiton ja työnantajapuolen välisten neuvottelujen kohteena; asetelma on tasapainoisempi, kun joukkovoima on yksittäisen palkansaajan tukena. Kysymys ei ole vain osapuolten voimasuhteista työmarkkinoilla vaan myös siitä, että työmarkkinoiden toimintaa muovaavat monet institutionaaliset ratkaisut, joita koskevaan valmistelutyöhön ja päätöksentekoon palkansaajat voivat osallistua järjestöjensä välityksellä ja yhteyksiään poliittisiin puolueisiin hyödyntäen.

Kartellivoiman käyttäjä. Kilpailutalouden näkökulmasta katsottuna ay-liike pyrkii (monopolivoimaa omaavan) työvoiman myyntikartellin luomiseksi nostaakseen jäsentensä palkkatasoa.² Tähän se pyrkii neuvottelemalla työnantajien kanssa sekä varmistamalla, että kaikki työntekijät sitoutuvat samojen työehtojen noudattamiseen. Suomessa (ja monessa muussa maassa) voimassa oleva yleissitovuus tähtää kartellin asemaa uhkaavan palkkakilpailun estämiseen. Maksimoidessaan jäsentensä palkkasummaa (ja lyhentäessään työaikoja) ammattiyhdistykset kuitenkin nostavat yritysten työvoimakustannuksia tasolle, joka aiheuttaa työttömyyttä, ja heikentää työttömien ja työmarkkinoille pyrkivien mahdollisuuksia työllistyä.

Kyse ei ole vain siitä, että ay-liike nostaa palkkatasoa työttömyyttä aiheuttavasti. Lisäksi se painostusjärjestönä pyrkii lainsäädäntöön, joka työntekijöiden ja työpaikkojen suojaamisen nimissä estää kilpailua työmarkkinoilla sekä vaikeuttaa yritysten

Suomessa ay-liike saavutti merkittävän aseman vasta sotien jälkeen.

Ay-liike on työvoiman myyntikartelli,

joka voi nostaa jäsentensä palkkoja mutta myös aiheuttaa työttömyyttä.

ja työmarkkinoiden toimintaa. Melko tavallinen on käsitys, että Euroopan talousongelmat johtuvat osaltaan voimakkaasta ay-liikkeestä. Euroopan työttömyysongelmaan voidaan tämän näkemyksen mukaan löytää ratkaisu vain työmarkkinoiden rakenteellisista uudistuksista, mikä käytännössä voisi tarkoittaa työsuhteturvan ja työttömyyskorvausten heikennyksiä sekä yleissitovuudesta luopumista ja ay-liikkeen vaikutusvallan vähenemistä. Kriittinen suhtautuminen kartellivoimaa käyttävään ay-liikkeeseen on taloustieteen näkökulmasta lähtökohtaisesti luontevaa: kilpailutalouden oloissa ay-liike johtaa tilanteen huononemiseen koko kansantalouden tasolla, joskin se voi parantaa joukkovoimaa käyttävien liittojen ja turvatus työpaikan omaavien palkansaajien (”insiders” tai ”sisäpiiriläisten”) asemaa.

Solidaarinen palkkapolitiikka voi vähentää toimeentuloriskiä,

Markkinatalouden täydentäjä. Kilpailutaloutta kieltämättä voidaan ay-liike nähdä toisinkin – myös taloustieteen näkökulmasta. Ay-liike voidaan markkinatalouden häirikön sijaan nähdä sitä täydentävänä instituutiona. Etenkin solidaarisen palkkapolitiikan, joka on perinteisesti ollut pohjoismaiselle ay-liikkeelle tärkeä, on katsottu toimivan sosiaalivakuutuksen kaltaisesti sekä samalla edistävän talouden kasvua ja rakennemuutosta.³

Palkansaajan on vaikea suojautua palkkatulojen epävarmuutta vastaan. Olosuhteista riippuen hänen inhimillinen pääomansa voi osoittautua – sen avulla hankittavan tulovirran avulla mitattuna – enemmän tai vähemmän arvokkaaksi. Tulovirran epävarmuutta vastaan ei kuitenkaan voi ottaa vakuutusta eikä inhimillinen pääoma yleensä kelpaa lainan vakuudeksi, mikä rajoittaa palkansaajan mahdollisuuksia tasata tulovirtaansa pääomamarkkinoita hyödyntäen. Ay-liikkeen aikaansaama palkkahaitarin kutistaminen⁴ voidaan tästä näkökulmasta nähdä keinona palkkatulojen epävarmuuden vähentämiseksi – ainakin jos solidaarinen palkkapolitiikka ei lisää työttömyyttä merkittävästi ja/tai jos työttömyysturva on alhaisimpiin palkkoihin nähden keskimäärin kohtuullista.

ja se voi myös nopeuttaa talouden rakennemuutosta.

Solidaarista palkkapolitiikkaa on perusteltu myös sillä, että se nopeuttaa talouden rakennemuutosta ja tuottavuuden kasvua. Ruotsin LO:n piirissä jo 1950-luvun alussa kehitetty ns. Rehn-Meidner -malli suositti talouspolitiikan linjaa, jossa palkkaeroja

kavennetaan solidaarisen palkkapolitiikan avulla samalla kun palkkatasoa korotetaan (reaalisesti) tuottavuuden keskimääräisen kasvun myötä.⁵ Solidaarinen palkkapolitiikka ei tässä mallissa ole niinkään itseisarvo kuin keino sen estämiseksi, että hyvin menestyvien yritysten työntekijät ulosmittaavat voitot itselleen suurten palkankorotusten kautta. Tämän estämiseksi korostettiin yhtenäisten palkankorotusten merkitystä ja oikeutusta ”sama palkka samasta työstä” -periaatteen valossa.

Täydentäviä suosituksia olivat inflaatiopaineiden patoaminen tiukan finanssipolitiikan avulla sekä aktiivisen työmarkkinapolitiikan käyttö työvoiman kanavoimiseksi kasvualoille ja -alueille. Tässä mallissa palkkapolitiikka johtaa matalan tuottavuuden alojen näivettymiseen ja työvoiman siirtymiseen korkeamman tuottavuuden ja paremmat kasvuedellytykset omaaville aloille. Näkemyksellä on edelleen kannattajansa (ja sitä voidaan johonkin mittaankin asti perustella ns. endogeenisen kasvun teorian avulla). Pulmana on, että kasvavat alat eivät aina voi hyödyntää taantuvien alojen työvoimaa, jolloin kuvattu politiikka johtaa matalan tuottavuuskehityksen aloilla työttömyyden kasvuun.

Näkemyksistä ay-liikkeestä markkinatalouden täydentäjänä voi kiistää korostamalla, että on valtion tehtävä ylläpitää turvaverkkoja ja tasata tulonjakoa sekä tehostaa markkinoiden toimintaa ja harjoittaa kasvupolitiikkaa. Tilanne oli toinen silloin, kun julkisen sektorin ylläpitämä turvaverkko oli paljon heikompi. Nykyisinkin voidaan ay-liike kuitenkin nähdä (työvoiman myyntikartellin lisäksi) keinona sopimuskustannusten (tai ”transaktiokustannusten”) vähentämiseksi työmarkkinoilla. Järjestäytyneillä työmarkkinoilla liitot välittävät työnantajille informaatiota jäsenistönsä preferensseistä, lisäävät neuvottelujen skaalaetuja ja ottavat osaltaan vastuuta sopimusten pitävyydestä. Ay-liike näyttää kaiken kaikkiaan kovin erilaiselta katsojan käyttämistä silmälaseista riippuen.

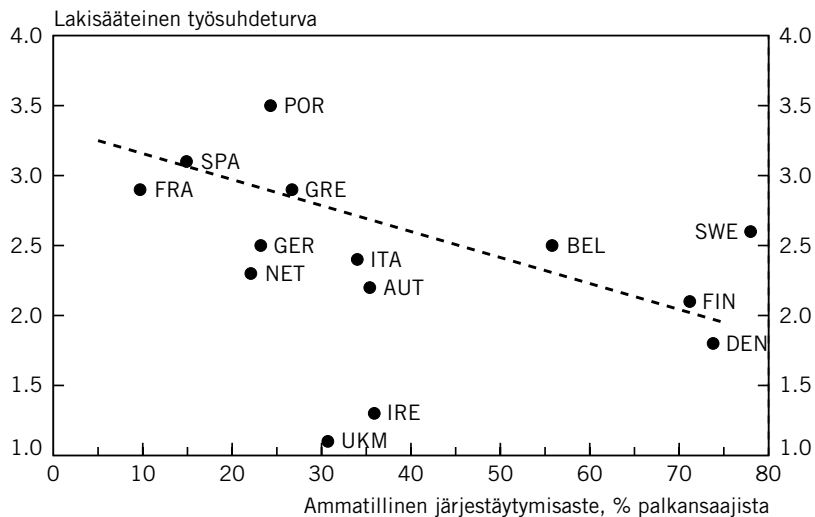
1.2 SUOMEN TYÖMARKKINAINSTITUUTTIOT EUROOPPALAISISSA VERTAILUSSA

Suomen työmarkkinat toimivat eurooppalaisittain hyvin, mutta pohjoismaisittain heikosti.

Työmarkkinoiden toimintaa säätelevät monet kansallisesti omaleimaiset instituutiot. Seuraavassa kiinnitetään huomiota Suomen työmarkkinoille ominaisiin institutionaalsiin piirteisiin sekä esitetään eräitä niitä koskevia eurooppalaisia vertailuja (EU15-maiden toimiessa vertailuryhmänä). Työmarkkinoittemme toimivuutta voi vertailujen valossa pitää eurooppalaisittain hyvänä, mutta pohjoismaisittain heikkona. Ongelmallista on, että työvoiman kysyntä ja tarjonta näyttävät kohtaavan yhä heikommin Suomen työmarkkinoilla (luku 1.3).

Järjestäytymisaste ja lakisääteinen työsuhdeturva. Kuviossa 1.1 esitetään kaksi muuttujaa, joilla on ilmeinen mielenkiintonsa työmarkkinoiden kannalta. Vaakasuoralla kuvataan ammatillisen järjestäytymisen astetta eri EU15-maissa. Pysty-

Kuvio 1.1 Lakisääteinen työsuhdeturva ja ammatillinen järjestäytyminen



Lähteet: OECD (2004), European Commission 2004.

suoralla esitetään mittaria, joka kuvaa työsuhteita säätelevän lainsäädännön tiukkuutta. Ammatillinen järjestäytymisaste antaa viitteitä ay-liikkeen toiminnan merkityksestä ja järjestöjen sopimustoiminnan edellytyksistä.⁶ Työsuhdeturvaa mitataan OECD:n kehittämällä menetelmällä, joka puristaa mutkikkaan ja moniulotteisen lainsäädännön eri piirteet yhdeksi indeksiksi.⁷

Kuvion perusteella voi tehdä useita havaintoja. Ensinnäkin erot ovat melko suuria eri maiden kuten myös eri maaryhmien välillä. Pohjoismaissa on muita korkeampi järjestäytymisaste sekä keskimääräistä lievempi lakisääteinen työttömyysturva (jos-sain määrin Ruotsia lukuun ottamatta). Anglosaksisissa maissa (Englanti ja Irlanti) työsuhdeturva on muita selvästi heikompi. Välimeren maissa (Portugali, Espanja, Kreikka ja Italia) työsuhdeturva on keskimäärin tiukinta (Italiaa jossain määrin lukuun ottamatta). Manner-Eurooppa on melko tiukan työsuhdeturvan ja suhteellisen heikon ammatillisen järjestäytymisasteen aluetta, jos kohta järjestäytymisasteen hajonta on melkoinen (Ranskassa järjestäytymisaste on erityisen matala, Belgiassa melko korkea).

Näyttää siltä, että lakisääteinen työsuhdeturva on keskimäärin jonkin verran heikompa korkean järjestäytymisasteen maissa (mutta selvästi heikointa anglosaksisissa maissa). Tätä voi ehkä pitää yllättävänä; voisi ajatella, että työsuhdeturva on päinvastoin tiukempaa vahvan ay-liikkeen omaavissa maissa. Mistä tämä työsuhdeturvan ja järjestäytymisasteen käänteinen riippuvuus johtuu? Ovatko järjestöjen toiminta ja lakisääteinen työsuhdeturva toistensa vaihtoehtoja (johonkin mittaan asti)? Mikä on niiden suhteellinen edullisuus kansantalouden kannalta?

Tiukalla lainsäädännöllä voidaan vaikeuttaa irtisanomisia. Tutkimukset osoittavat, että tämä käytännössä vähentää sekä irtisanomisia että uusien työpaikkojen syntyä vaikuttamatta juuri-kaan työttömyyteen. Sen sijaan vahva työsuhdeturva vähentää työvoiman liikkuvuutta yritysten ja toimialojen välillä, mikä vaikeuttaa talouden rakennemuutosta ja hidastaa osaltaan tuotavuuden kasvua.⁸ Näistä syistä ekonomistikunnassa on kohutuullinen yhteisymmärrys siitä, että kovin vahva lakisääteinen työsuhdeturva on ongelmallinen työmarkkinoiden toimivuuden kannalta.

*Työmarkkinainstituutiot poikkeavat maittain; Pohjolas-
sa nojaututaan so-
pimuspolitiikkaan,
etelässä lainsää-
däntöön.*

*Tiukka lainsää-
däntö vähentää
irtisanomisia mutta
ei työttömyyttä, se
vaikeuttaa raken-
nemuutosta ja hi-
dastaa tuottavuus-
kasvua.*

Kuvion 1.1 mukaisen relaation (joka tosin ei ole kovin vahva) voi tulkita heijastavan sitä, että palkansaajat haluavat turvaa irtisanomisia sekä palkan alennuksia ja muita työehtojen huononnuksia vastaan. Turvaa he voivat hakea joko järjestöjen sopimustoiminnasta ja/tai työsuhdeturvaa säätelevästä lainsäädännöstä. Vahva ay-liike voi lisätä lievemmän työsuhdeturvan yhteiskunnallista hyväksyttävyyttä, jos se omalla toiminnallaan tai yhteistyössä viranomaisten kanssa voi vähentää työllistymiseen ja toimeentuloon liittyviä riskejä muilla keinoin.⁹

Heikko työsuhdeturva aiheuttaa palkansaajalle kahdenlaisia riskejä. Ensinnäkin työpaikkojen suurempi vaihtuvuus lisää palkka- ja tulokehityksen epävarmuutta. Toiseksi suurempaan työpaikkojen vaihtuvuuteen liittyy enemmän työttömyysjaksoja, jotka kuitenkin ovat keskimäärin lyhyempiä kuin tiukan työsuhdeturvan maissa. Onko syytä ajatella, että työpaikkojen suurempaan vaihtuvuuteen liittyvä tulo- tai tuloriski tai (tilapäiseen) työttömyyteen liittyvä toimeentuloriski on pienempi vahvan ay-liikkeen (korkean järjestäytymisasteen) maissa?

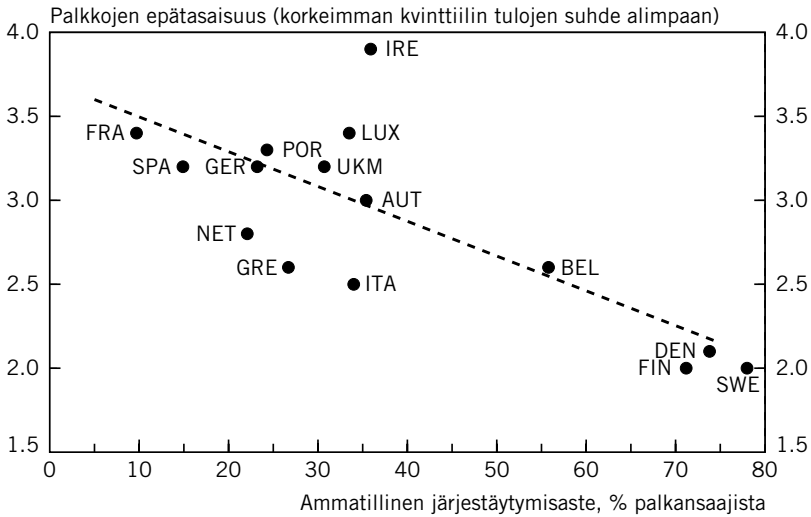
Suomessa palkkaerot ovat pieniä, kuten yleensä vahvan ay-liikkeen maissa.

Ay-liike ja palkkaerot. Työpaikkojen vaihtoon liittyvä tulo- tai tuloriski on sitä merkittävämpi mitä suurempia ovat palkkaerot. Tältä kannalta voi panna merkille, että palkkaerot ovat pienempiä vahvan ay-liikkeen tai korkean järjestäytymisasteen maissa (kuviota 1.2). Erot ovat pieniä etenkin Pohjolassa, suuria ne ovat Välimeren maissa sekä Englannissa ja Irlannissa. Pohjolassa palkansaajien jako työsuhdeturvaltaan ja palkaltaan eri kategorioihin kuuluvien välillä (”insider” ja ”outsider” ryhmiin) on lievempää kuin Manner-Euroopassa ja Välimeren maissa.¹⁰ (Tulojen epätasaisuus on vielä merkittävästi pienempi tulonsiirtojen ja verojen jälkeen.) Pienet palkkaerot vähentävät osaltaan lakisääteisen työsuhdeturvan merkitystä tulokehityksen kannalta.

”Joustoturvaa” voi lisätä työttömyyskorvauksilla ja aktiivisella työmarkkinapolitiikalla.

Työttömyyskorvaukset ja aktiivinen työmarkkinapolitiikka. Työttömyysjaksojen aiheuttamaa tuloepävarmuutta voidaan vuorostaan lieventää työttömyyskorvauksilla ja sillä, että työvoiman siirtymistä uusiin tehtäviin helpotetaan aktiivisella työmarkkinapolitiikalla. Tätä eri toimintalojien yhdistelmää on EU:n piirissä alettu kutsua ”joustoturvaksi” (”flexicurity”).

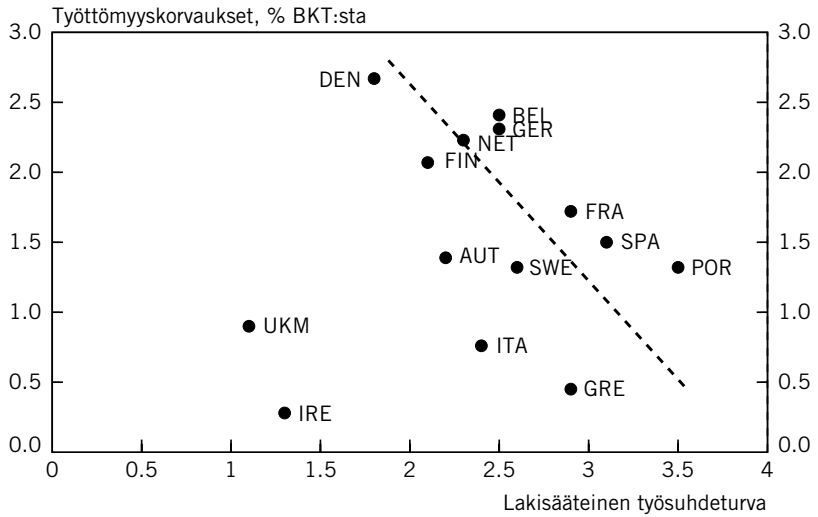
Kuvio 1.2 Palkkaerot ja ammatillinen järjestäytyminen



Lähteet: European Commission (2004, 2005).

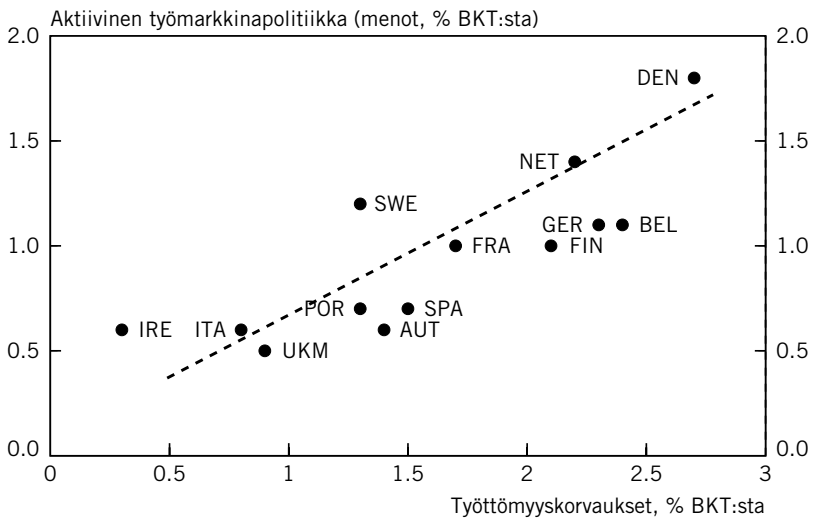
Sitä pidetään yleensä Tanskan (ja myös Hollannin) työmarkkinoiden arvokkaana piirteenä, mutta vastaavia elementtejä löytyy muistakin pohjoismaista. Ensinnäkin työttömyyskorvaukset (korvausmenot osuutena BKT:sta) ovat yleisesti ottaen suurempia niissä maissa, joissa lakisäätöinen työsuhdeturva on muita maita heikompi (kuvio 1.3). Englanti ja Irlanti muodostavat jälleen poikkeuksen; niissä työsuhdeturva on heikkoa ja työttömyyskorvaukset niukkoja. Toiseksi korkean työttömyyskorvausten maat yleensä panostavat merkittävästi myös aktiiviseen työmarkkinapolitiikkaan pyrkiessään työttömyyden ja siihen liittyvien passivoivien menojen vähentämiseen (kuvio 1.4). Tämä on ymmärrettävää sitä taustaa vasten, että korkeat työttömyyskorvaukset osaltaan vähentävät painetta työn vastaanottamiseen ja ovat siksi omiaan ylläpitämään korkeampaa työttömyyttä. Eri maiden kokemukset näyttävät osoittavan, että työttömyysturvan ja aktiivisen työmarkkinapolitiikan yhteensovittaminen onnistuu työllisyyden kannalta parhaiten, jos työttömyysturvan saajalla on selvä velvoite työn vastaanottamiseen tai osallistumiseen aktiivisen työmarkkinapolitiikan ohjelmiin.

Kuvio 1.3 Työttömyyskorvaukset ja lakisääteinen työsuhteturva



Lähteet: OECD (2004), Eurostat (2006).

Kuvio 1.4 Aktiivinen työmarkkinapolitiikka ja työttömyyskorvaukset



Lähde: Eurostat (2006).

Tutkimukset perustelevat varauksellista kantaa tiukkaan työsuhteturvaan. Tiukka työsuhteturva ei turvaa työllisyyttä, sen sijaan se vaikeuttaa määrättyjen erityisryhmien (nuoret, naiset, maahanmuuttajat) työllistymistä sekä pitkittää työttömyysjaksoja ja lisää näin pitkäaikaistyöttömien osuutta työttömistä (kuvio 1.5). Tätä on pidettävä kielteisenä, sillä köyhyys- ja syrjäytymisriskit ovat suurimpia pitkäaikaistyöttömien kohdalla. On myös parempi maksaa (tilapäisesti) korkeitakin korvauksia ja panostaa aktiiviseen työmarkkinapolitiikkaan, jos näin voidaan edistää työvoiman liikkuvuutta talouden rakennemuutoksia helpottaen.¹¹ Kaiken kaikkiaan ankara työmarkkinalainsäädäntö lienee osaltaan vaikuttanut siihen, että monet Euroopan maat ovat kärsineet pitkään heikosta tuottavuuden ja työllisyyden kasvusta. Ei ole kenenkään etu, jos palkansaajat kokevat turvatomuuden lisääntyvän joka rintamalla – työsuhteturva, työehdot, työttömyysturva, muu sosiaaliturva – sillä seurauksena on herkästi ay-liikkeen vahva muutosvastarinta ja konfliktikynnyksen madaltuminen. On kansantalouden kannalta eduksi, jos järjestäytynyt ay-liike sopimuspolitiikallaan ja yhteistyössä viranomaisten kanssa voi lisätä palkansaajien turvaa joustavammin keinoin kuin ankaralla työsuhdelainsäädännöllä.

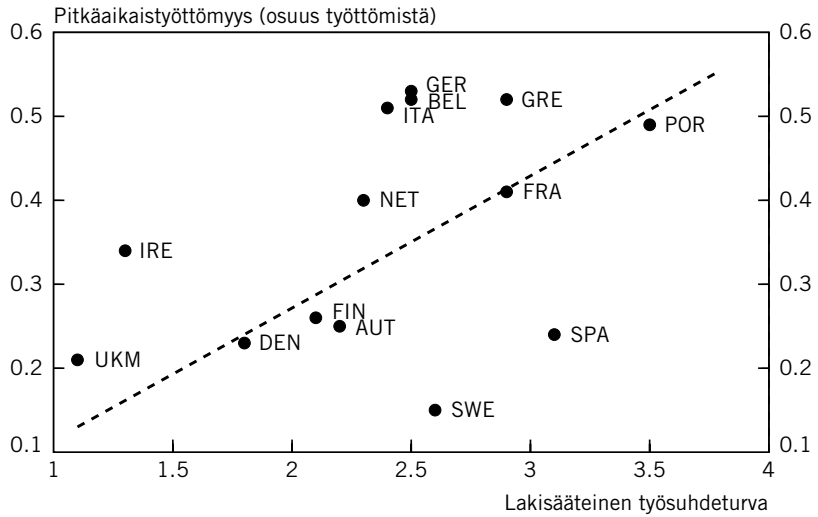
Säätely hyödyke- ja rahoitusmarkkinoilla. Suhtautuminen työmarkkinoiden säätelyyn ei ole muusta yhteiskuntakehityksestä irrallinen ilmiö. Tätä viestittää kuvio 1.6, jossa esitetään rahoitusmarkkinoiden ja tuotemarkkinoiden säätelyn astetta mittaavia indeksejä.

Kuvion perusteella voi todeta tuote- ja rahoitusmarkkinoiden säätelyn käyvän käsi kädessä, eli maat ovat melko johdonmukaisia suhtautumisessaan säätelyyn. Tämä ulottuu paljolti myös työmarkkinoihin: lievän hyödyke- ja rahoitusmarkkinoiden säätelyn maat, kuten Pohjoismaat ja Englanti, ovat samoja maita, joissa myös työmarkkinoiden lainsäädäntö on muita lievempää (kuten kuvioiden 1.1 ja 1.6 vertailu osoittaa). Keski- ja Etelä-Euroopan maat säätelevät työmarkkinoitaan tiukalla lainsäädännöllä ja ovat yleensä jälkijunassa markkinoiden vapauttamisessa kilpailulle. Näihin havaintoihin voi ankkuroida väitteen, että Pohjola on pystynyt sopeutumaan globalisaatioon ja muuttu-

Tiukka työsuhteturva pidentää työttömyysjaksoja ja lisää syrjäytymisriskiä.

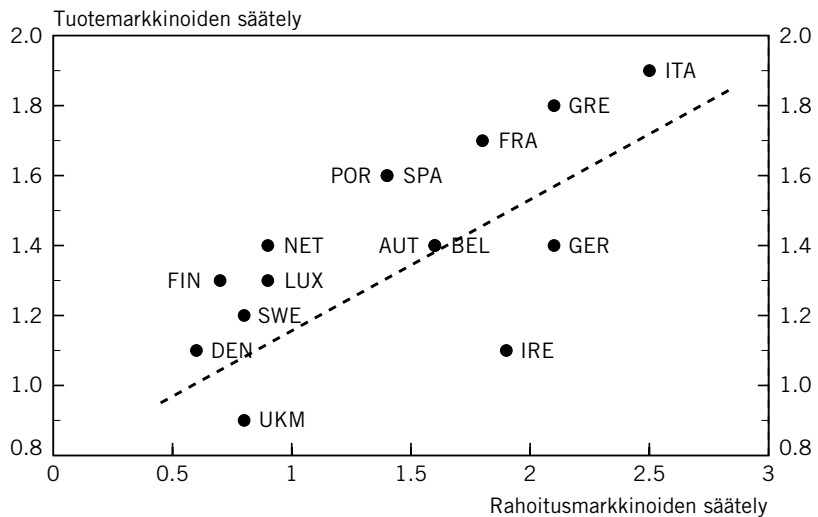
Markkinoiden vapauttaminen ja muita maita lievempi työsuhdelainsäädäntö on tukenut Pohjolan pärjäämistä.

Kuvio 1.5 Pitkäaikaistyöttömyys ja lakisääteinen työsuhdeturva



Lähteet: OECD (2004), Eurostat.

Kuvio 1.6 Sääteily tuote- ja rahoitusmarkkinoilla



Lähteet: OECD (2004), Fraser Institute (2006).

vaan teknologiaan muita maita paremmin osataan juuri liberalisointipolitiikkansa ja lievemmän työsuhdelainsäädäntönsä ansiosta.

1.3 SUOMEN TYÖMARKKINAT POHJOISMAISESSA VERTAILUSSA

Pohjolan työmarkkinat toimivat eurooppalaisittain kohtuullisen hyvin. Työllisyysasteet ovat pohjoismaissa muita alueita korkeammat ja työttömyys keskimäärin vähäisempää (taulukko 1.1). Erityisesti nuorten ja iäkkäiden työntekijöiden sekä naisten työllisyysaste on Pohjolassa muita alueita korkeampi. Toisaalta voi sanoa, että vertailu ei ole kovin vaativa; se vain muis-

Taulukko 1.1 Työllisyys ja työttömyys vuonna 2005

	Väli- meren- maat	Manner- Eurooppa	Anglo- saksiset maat	Pohjola	Tanska	Ruotsi	Suomi
Työllisyysaste							
- 15-64 v.	62.1	66.3	69.6	72.3	75.9	72.5	68.4
- 15-24 v.	31.3	43.4	51.3	47.2	62.3	38.7	40.5
- 55-64 v.	41.6	38.6	54.2	60.5	59.5	69.4	52.7
- miehet	73.5	72.2	77.4	74.8	80.1	75.0	69.4
- naiset	51.3	59.5	62.4	69.7	70.8	71.8	66.5
- koko- paivät.a.	57.7	59.7	62.2	66.5	68.1	66.0	65.5
- osa-aika- työ, osuus	10.3	26.1	--	20.2	22.1	24.7	13.7
- määräaik. työ, osuus	19.2	12.2	4.7	14.1	9.8	16.0	16.5
Työttömyysaste, yleinen							
	8.6	7.5	4.5	7.0	4.8	7.8	8.4
- 15-24 v.	43.7	42.3	27.2	17.1	8.6	22.6	20.1
- pitkäaik. osuus	21.4	15.6	10.7	21.7	23.4	15.8	25.8

Lähteet: OECD (2006), European Commission (2006), Eurostat.

tuttaa Manner-Euroopan ja Välimerenmaiden työmarkkinoiden tunnetusti suurista ongelmista. Anglosaksiset maat yltävät sen sijaan korkeaan työllisyysasteeseen ja Pohjoismaista alempaan työttömyyteen.

Suomen työllisyys on pohjoismaisittain matala ja työttömyys korkea, etenkin nuorten ja iäkkäiden miesten kohdalla.

Suomessa onkin syytä antaa enemmän painoa sille havainnolle, että työmarkkinoiden toimivuus meillä näyttää olevan muita Pohjoismaita heikompi (taulukko 1.1). Työllisyysaste on muita Pohjoismaita matalampi sekä naisten että etenkin miesten osalta. Työllistyminen on meillä vähäisempää parhaassa työiässä olevien osalta, ja erityisesti näin on nuorten ja iäkkäiden työntekijöiden kohdalla. Kun Suomessa kuitenkin tehdään vähemmän osa-aikaista työtä kuin muissa maissa, kokopäiväpohjalta laskettu työllisyysaste on lähes Pohjolan keskiarvon tasolla. Toisaalta muissa maissa tehdään (kenties) osa-aikaista työtä pääosin vapaan valinnan pohjalta, johon työmarkkinat meillä tarjoavat vähemmän mahdollisuuksia. Suomen työttömyysluvut ovat nekin Euroopan keskitasoa mutta edelleen korkeita muihin pohjoismaihin ja etenkin Tanskaan verrattuna.¹²

Suomessa on paljon sekä avoimia työpaikkoja että työttömiä.

Suomen talouskasvu on ollut varsin nopeaa laman jälkeisenä aikana ja myös viime vuosina. Tähän on vihdoin yhdistynyt työllisyyden kannalta selvästi parempi kehitys. Toisaalta talouskasvu on jo törmäämässä työvoimapulaan, jota työvoiman tarjonnan näköpiirissä oleva kääntyminen laskuun tulee vaikeuttamaan. Suomen työmarkkinoiden kehitykselle on enenevästi tunnusomaista, että työttömyyttä ja avoimia työpaikkoja esiintyy samanaikaisesti.

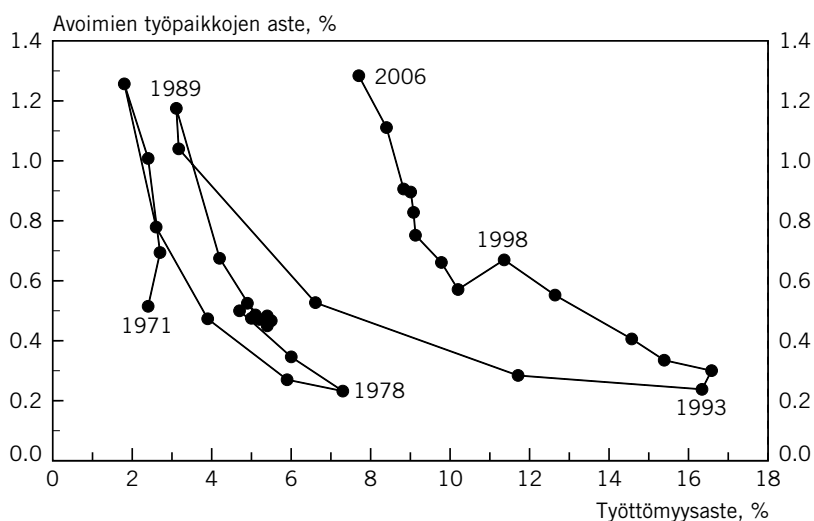
Kuvio 1.7 tuo esille sen, että työttömyys yleensä on vähäisempää mitä enemmän on vapaita työpaikkoja. Huolestuttavaa on, että avoimien työpaikkojen ja työttömyyden välinen yhteys näyttäisi vuosien saatossa muodostuneen yhä epäedullisemmäksi; määrättyyn vapaiden työpaikkojen määrään liittyy yhä korkeampi työttömyysaste. Kehitys ei välttämättä ole todiste työmarkkinoiden toiminnan huonontumisesta tai työvoiman lisääntyvästä ”joustamattomuudesta”. Tehdyt selvitykset viittaavat siihen, että työvoiman ammatillinen ja alueellinen liikkuvuus Suomessa on (eurooppalaisittain) kohtuullista ja on lisääntynyt yli ajan. Työaikajoustot ovat Suomessa suurempia kuin

muissa EU-maissa keskimäärin. Toisaalta palkanmuodostukseen liittyy Suomessa ilmeisesti melkoista jäykkyyttä, ja vähemmän koulutettujen työttömyysasteet ovat varsin korkeita.¹³ Nopea rakennemuutos luo joka tapauksessa enenevästi tilanteita, joissa työvoiman kysyntä ja tarjonta eivät kohtaa alueellisesti tai ammatillisesti; Suomen alue- ja elinkeinorakenne edellyttävät nykyistä suurempaa työvoiman liikkuvuutta, sillä työmarkkinoihin kohdistuvat vaatimukset ovat entistä suuremmat. Talouskasvu uhkaa lähivuosina heikentyä työvoimapulan yleistyessä ja palkkainflaation kiihtymisen rajoittaessa talouskasvua, vaikka työttömyystaso on edelleen yhteiskunnan kannalta aivan liian korkea.

Suomi tarvitsee uusia eväitä työvoiman tarjonnan ja kysynnän tasapainottamiseksi alueellisesti ja ammatillisesti, samalla kun osallistumis- ja työllisyysastetta tulisi voida nostaa etenkin nuorten ja iäkkäiden kohdalla. Keinoja on löydettävissä sosiaaliturvan ja verotuksen kehittämistä sekä työvoimakoulutuksesta ja muista aktiivisen työmarkkinapolitiikan keinoista, joiden käytölle valtiontalouden rahoitusnäkymät kuitenkin asettavat

Työmarkkinoiden toimivuuden parantaminen on talouskasvun jatkumisen keskeinen edellytys.

Kuvio 1.7 Työttömyys ja avoimet työpaikat



Lähteet: Työministeriö, Tilastokeskus.

ahtaat rajansa. Nykyistä hajautetumpi palkanmuodostus voisi sekin osaltaan edistää työvoiman kohdentumista tavalla, joka helpottaa talouden rakennemuutosta ja kasvua.

1.4 TYÖRAUHAN PUITTEET

Edellä on tarkasteltu ammatillisen järjestäytymisen ja lakisääteisen työsuhteturvan merkitystä työmarkkinoiden toiminnan kannalta sekä niiden suhdetta työttömyyskorvauksiin ja aktiiviseen työmarkkinapolitiikkaan. On monia muitakin institutionaalisia tekijöitä, joilla on suuri merkitys työmarkkinoiden kannalta. Tällaisia ovat etenkin työehtosopimusten yleissitovuus sekä työrauhan saavuttamiseen ja ylläpitämiseen vaikuttavat tekijät. Työehtosopimuksella osapuolet sitoutuvat työrauhaan. Jos työrauha ei sopimuksesta huolimatta pidä, toinen osapuoli (yleensä työnantaja) ei saa vastinetta työehtosopimuksen aiheuttamille lisäkustannuksille ja mahdollisille lisävelvoitteille.

Työehtosopimus on ”yleissitova” eli saa lainvoiman, jos työehtosopimusta voidaan pitää ”edustavana” (jos noin puolet sopimusalan työntekijöistä on alan työnantajaliiton jäsenyritysten palveluksessa). Yleissitovuuden vallitessa työnantaja ei voi lakia rikkomatta maksaa työehtosopimusten vähimmäistariffeja alitavia palkkoja. Työehtosopimusten kattavuus on yleissitovuuden takia järjestäytymisastetta korkeampi (eikä se ole viime vuosina juurikaan alentunut järjestäytymisasteen myötä). Lakisääteinen työehtosopimusten yleissitovuus on Euroopassa tavallinen, mutta (EU:hun kuuluvassa) Pohjolassa sitä tavataan vain Suomessa. (Sinänsä voi kysyä, onko yleissitovuus aina ay-liikkeen etu: se hän tarkoittaa, että kaikki palkansaajat saavat samat edut, olivat he sitten liiton jäseniä vai ei.) Ruotsissa työnantajaliittoon kuulumattomien yritysten liittyminen alakohtaisiin sopimuksiin on periaatteessa vapaaehtoista, jos kohta ay-liitot painostavat usein työtaistelukeinoin järjestäytymättömiä työnantajia noudattamaan alan sopimuksia¹⁴.

Työehtosopimusten yleissitovuus herättää vahvoja tunteita.

Sopimusten yleissitovuus on puolin ja toisin herkästi vahvoja tunteita herättävä aihe. Periaatteessa voi vain ihmetellä, että

kahden osapuolen välinen vapaaehtoinen sopimus muodostuu kolmannelle osapuolelle lain perusteella pakolliseksi. Maissa, joissa työntekijöiden järjestäytymisaste on matala (kuten Ranska), yleissitovuus on käytännössä ay-liikkeen vallan tärkeä edellytys. Suomessa sen merkitys ei ole kokonaisuutena ottaen tavaton, koska sekä työntekijä- että työnantajapuolen järjestäytymisaste on joka tapauksessa korkea. Ymmärrettävästi se kuitenkin aiheuttaa närää etenkin pienissä yrityksissä, joissa on monesti sekä tarvetta että kykyä omaehtoiisiin ratkaisuihin.

Yleissitovuuden kautta Suomessa on voimassa lakisääteisiä minimipalkkoja. Nämä voivat olla ongelma erityisryhmien kuten heikosti koulutettujen nuorten kohdalla. OECD:n laskelmat osoittavat, että suomalaisen nuoren (20–24 -vuotiaan) minimipalkka suhteessa mediaanipalkkaan on korkeampi kuin missään muussa EU-maassa.¹⁵ Vastaavasti nuorten suhteellinen työllisyysaste (verrattuna ikäluokkaan 25–54 -vuotta) näyttää olevan varsin alhainen ja työttömyysaste korkea. Suomessa koulupudokas joutuu herkästi työttömäksi ja ajautuu riippuvuuteen toimeentulotuesta, kun työnantaja ei voi tai ei ole halukas maksamaan toimeentulotukea selvästi ylittävää palkkaa. (Kysymys ei ole vain suhteellisen korkeista minimipalkkoista vaan myös palkkojen sivukuluista ja työnantajamaksuista sekä muista veroista.) Tästä aiheutuvaan syrjäytymisongelmaan ei ole patenttiratkaisua, mutta nuoren työllistämiseen kannustavan matalan alkupalkan pitäisi kuulua keinovalikoimaan.

Kaikissa EU-maissa on oikeus lakkoihin ja muihin työtaisteluihin. Lakko-oikeuteen liittyy kuitenkin yleensä rajoituksia tarkoitukseltaan poliittisten lakkojen ja (joltain osin) julkisen sektorin työntekijöiden osalta. Useissa maissa lakkoa pidetään laillisena vain, jos vallitsee ”suhteellisuus” toisaalta lakon laajuuden ja seurausten sekä toisaalta kysymyksessä olevan riidanaiheen välillä. Eräissä maissa lakkopäätös voi syntyä vain (suljettujen lippujen avulla tehdyn) jäsenäänestyksen kautta. Myötätuntolakot ovat EU:ssa useimmiten kiellettyjä; hyväksytyt ne ovat lähinnä vain Tanskassa, Ruotsissa ja Suomessa.

Sekä Suomen että muiden maiden kokemukset osoittavat, että ay-liikkeen hajautuneisuus ja sisäiset ristiriidat heijastuvat

Nuorten vähimmäispalkat ovat Suomessa korkeat, kuten myös nuorten työttömyysaste; työllistämiskynnystä tulisi madaltaa.

Muulla lakko-oikeutta yleensä rajoitetaan enemmän kuin Suomessa.

Lakoista aiheutuvia yhteiskunnan kustannuksia ei ole syytä vähätellä.

herkästi työtaistelujen lukumäärissä. Työtaistelut ovat Suomessa olleet vähäisiä 1980-luvun lopulta alkaen ja laman jälkeen, jos kohta työtaisteluista aiheutuneet menetykset ovat edelleen merkittäviä (etenkin vuoden 2005 paperialan työtaistelun tapauksessa). Talouden kasvun jatkuessa ja työllisyystilanteen kohentuessa tilanne voi kuitenkin muuttua, ja työtaistelut saattavat muodostua viime vuosia tavallisemmiksi. Myös järjestörakenteen muuttuminen ja liittojen reviiririidat voivat aiheuttaa sopimustoimintaan heijastuvia paineita. Lakoista aiheutuvat kustannukset lisääntyvät joka tapauksessa yhteiskunnan mutkistumisen sekä keskinäisen riippuvuuden ja talouden verkottumisen myötä. Yksittäisen toimialan lakko voi näissä oloissa aiheuttaa kansantaloudelle ja sivullisille merkittävää vahinkoa.

Laittomia lakkoja ei pidä hyväksyä, yhteiskunnalla pitäisi olla mahdollisuuksia viime keinona patistaa osapuolia sovintoon.

On merkillepantavaa, että lakko-oikeus on Suomessa poikkeuksellisen laajaa. Tukilakot hyväksytään ja laittomat lakot (työehtosopimukseen kohdistuvat lakot sopimusten voimassaolon aikana) ovat suhteellisen tavallisia. Nykyisen tasoiset hyvityssakot eivät näytä olevan riittäviä laittomien työtaistelujen estämiseksi. (Suuremmat sanktiot laittomista lakoista voivat olla myös liittojen etu, koska ne lisääisivät liittojen myymän työrauhan arvoa työnantajan kannalta.) Yhteiskunnan mahdollisuudet patistaa osapuolia sovintoon ovat vuorostaan kovin rajalliset.

Työtaistelut eivät ole olleet merkittävä kysymys laman jälkeisenä aikana. Nyt voisi kuitenkin olla aika työmarkkinataisteluja koskevien pelisääntöjen ja työrauhan säilymisen edellytysten pohdiskeluun ja poliittiseen arvioon. Kolmansiin osapuoliin kohdistuville vaikutuksille ja suhteellisuusperiaatteelle on annettava painoa, laittomia lakkoja ei pidä hyväksyä, ja yhteiskunnalla pitäisi olla nykyistä parempia mahdollisuuksia patistaa osapuolia sovintoon. Tarvittaessa sietäisi harkita sitäkin mahdollisuutta, että julkinen valta äärimmäisenä keinona voisi ohjata osapuolet pakkosovintoon riidan osapuoliin nähden riippumattoman välimiesmenettelyn pohjalta. Kysymys ei olisi perusoikeuksiin kajoamisesta vaan yhteiskunnan kaikkien jäsenten oikeuksien yhteen sovittamisesta.

VIITTEET

- ¹ Ay-liikkeen ja työehtosopimustoiminnan historiasta ks. esim. Oittinen (1948), Mansner (1981) ja Bergholm (2005).
- ² Ks. esim. Farber (1986), Holmlund et al. (1989) tai Oswald (1985).
- ³ Tällaista katsantoa edustavat mm. Agell ja Lommerud (1993), Moene ja Wallenstein (1997), Agell (1999, 2001, 2002) sekä Skovsgaard Aidt ja Sena (2005).
- ⁴ Näkemys ay-liikkeen palkkaeroja kaventavasta vaikutuksesta on tavanomainen, mutta ehkä liian yksioikoinen. Sopimukset eivät estä kilpailua hyvistä työntekijöistä tai maksamasta sopi-
kukset ylittävää korotuksia; ne rajoittavat palkkahaitaria lähinnä alaspäin. Pohjoismaiden pienet
palkkaerot johtunevat osaltaan koulutuspolitiikasta sekä siitä, että sopimusten turvaaman työ-
rauhan oloissa palkat eivät juurikaan riipu yrityskohtaisesta kannattavuudesta.
- ⁵ Rehn ja Meidner suosittivat ”samaa palkkaa samasta työstä”. Myöhemmin Ruotsin ay-liike
enenevästi vaati myös ”samaa palkkaa eri työstä”, minkä johdosta työnantajat ryhtyivät vastus-
tamaan (näin tulkittua) solidaarista palkkapolitiikkaa
- ⁶ Suomessa työvoiman ammatillinen järjestäytymisaste on Euroopan korkeimpia (yli 70 pro-
senttia), ja myös työnantajat ovat järjestäytyneitä (noin 60 prosenttia palkansaajista on järjestäy-
tyneen työnantajan palveluksessa). Työntekijäpuolen järjestäytymisaste on alentunut merkittä-
västi laman jälkeisenä aikana ja se alentunee jatkossakin. Tähän vaikuttavat työvoiman rakenteen
muutos (palvelualojen kasvu), nuorten ikäluokkien vähäisempi kiinnostus ay-toimintaan sekä
etenkin ammattiliitoista riippumattoman (Loimaan) työttömyyskassan synty; ks. Böckerman ja
Uusitalo (2005). Toinen laman jälkeisen ajan kehityspiirre on järjestökentän rationalisointi kohti
suurempia yksikköjä, joka on toteutunut etenkin työnantajapuolella.
- ⁷ OECD (2004) sisältää seikkaperäisen selostuksen tämän indikaattorin – ”index of emplo-
yment protection legislation” – rakenteesta ja laskemistavasta.
- ⁸ Ks. Scarpetta ja Tressel (2004). Tiukka työsuhdeturva pätee usein vain pysyvien työsuh-
teiden osalta, jolloin joustavuuden tarve heijastuu määräaikaisten tai tilapäisten työsuhteiden
kasvuna; ks. Chung (2005).
- ⁹ On mielenkiintoista, että kyselyt osoittavat palkansaajien kokevan työllisyyttään koskevan
epävarmuuden suuremmaksi korkean lakisäateisen työsuhdeturvan maissa; ks. European
Commission (2006).
- ¹⁰ Välimeren maissa tiukka työläinsäädäntö syrjii nuoria ja on sitä kautta merkittävä alhaista
syntyvyyttä selittävä tekijä; ks. Del Boca (2002).
- ¹¹ Edellä sanottuun on syytä tehdä kaksi lisähuomautusta. Ensinnäkin tehdyt tutkimukset
yleensä päätyvät arvioon, että työttömyysturva on työllistymisen kannalta haitallinen jos turvan
kesto on pitkä, kun sen sijaan ajallisesti rajallinen turva kannustaa tehokkaammin työn etsimi-
seen ja työtarjousten hyväksymiseen. Suomenkin pulmana lienee pikemmin työttömyysturvan
pitkä kesto kuin korkea taso. Toiseksi monet tutkimukset kyseenalaistavat aktiivisen työmarkki-
napolitiikan tehokkuuden, jos kohta panostusten työvoiman uudelleen koulutukseen on melko
usein todettu edistäneen työllistymistä; ks. European Commission (2006).
- ¹² EEAG (2007) sisältää kattavan EU15-maiden ja Pohjoismaiden työmarkkinoiden vertailun.
- ¹³ World Economic Forumin vertailussa Suomi on 125 maan joukossa sijailuvulla 123 palk-
kajoustavuuden osalta. Myös tutkimuksessa on todettu reaali-palkkajäykkyyden Suomessa olevan
suurta, ks. Böckerman, Laaksonen ja Vainiomäki (2006). European Commission (2006) käsitte-
lee laajasti työmarkkinoiden joustavuutta ja erityisesti ”joustoturvaa”.
- ¹⁴ Ruotsissa syntynyt työselkkaus (tapaus ”Vaxholm”), jossa matalia palkkoja maksanut
liettualainen rakennusyritys joutui saarron kohteeksi (ja meni konkurssiin), on paraikaa EU-
tuomioistuimen käsittelyssä. Tapaus on periaatteellisesti tärkeä; EU-tuomioistuin joutuu siinä
yhteydessä ottamaan kantaa kansallisten työmarkkinainstituutioiden ja lainsäädännön sekä EU:n
vapaan liikkuvuuden periaatteen keskinäisiin suhteisiin.
- ¹⁵ Eri maiden työehtosopimusjärjestelmistä ks. Karlsson et al. (2005).
- ¹⁶ Tästä ks. Johansson (2006).

2 TUPO JA KANSANTALOUS

”Optimistit katsovat, että historia ja kokemus osoittavat, kuka oli oikeassa, kuka väärässä. Valitettavasti tämä kuitenkin on perusteeton oletamus: yleensä yksi vaihtoehto toteutuu ja muut jäävät toteutumatta, ja samanaikaisesti tapahtuu niin monta muuta asiaa, ettei myöhemmin ole yksiselitteisesti todettavissa, mikä mistäkin johtuu ja mistä syystä. Tavan takaa esitetään myös olettamusta, että ihmiset oppisivat virheistänsä. Perustellumpi lienee kuitenkin oletamus, että vahingosta vihastutaan eikä viisastuta, minkä takia yleensä ei kannata odottaa koettelemusten kasvattavan kunnolliseen käyttäytymiseen.” (Mauno Koivisto)

Tupoa odotellaan ja arvutellaan, epäillä ja toivotaan.

Suomalaisen työmarkkinakeskustelun kantava teema on tupo. Sisällöltään usein epämääräinen tai vakiintumaton termi tarkoittaa tulopoliittiseen sopimukseen tähtäävien neuvottelujen tulosta tai keskitettyä työmarkkinasopimusta, johon liittyy hallituksen kannanotto sopimusta tukevista hallituksen toimenpiteistä. Suomessa tupon mahdollisuuksia jatkuvasti ruoditaan, välillä sen mahdollisuuksia epäillään, yleensä sitä toivotaan, ja lähes poikkeuksetta sen merkitystä pidetään ratkaisevana talouspolitiikan ja kansantalouden kehityksen vakauden ja ennakoitavuuden kannalta.

Tässä luvussa pohditaan Suomen tupokokemuksia (luku 2.1) sekä arvioidaan EU15-maiden kokemusten valossa korporativismin merkitystä työllisyyden kannalta (luku 2.2). Lopuksi tuodaan lyhyesti esille niitä seikkoja, jotka nyttemmin puoltavat aiempaa hajautetumpaa palkanmuodostusta (luku 2.3). Johdus päätös on, että työehtosopimusten yleisiä linjoja määrittävä keskusjärjestöjen välinen tuposopimus voi jatkossakin olla hyödyksi, jos sen avulla voidaan edistää palkanmuodostuksen pai-

nopisteen siirtymistä yrityksiin ja työpaikoille. Toinen vaihtoehto on keskusjärjestöjen merkityksen ja etenkin palkkapolitiittisen roolin näivettyminen.

2.1 TUPO JA PALKKAMALTTI

Palkoista voidaan sopia ja sovitaan usealla tasolla: yksilökohtaisesti, yrityksissä, sopimusaloilla ja kansallisesti (periaatteessa jopa kansainvälisesti). Käytännössä eri tasot ovat vuorovaikutuksessa toisiinsa; toisaalta päätösvaltaa delegoidaan alaspäin, toisaalta ylemmillä tasoilla koordinoidaan alempien tasojen ratkaisuja. Koordinaatio on sekä vertikaalista (yritys, toimiala, kansantalous) että horisontaalista (toimi- ja sopimusalojen välistä).

Suomessa on 1960-luvun lopulta alkaen tehty keskusjärjestöjen sopimuksiin perustuvia tulopoliittisia kokonaisratkaisuja. Sisältönsä ratkaisut ovat vaihdelleet merkittävästi, mutta tyypillisiä sopimusten osia ovat olleet etenkin yleiskorotukset, liitto- ja yrityskohtaiset järjestelyvarat, indeksiehto ja ansiokehitystakuut sekä matala- ja naispalkkaerät. Suurin osa työntekijöiden palkankorotuksista on yleensä tapahtunut kaikille maksettavien yleiskorotusten muodossa. Sopimusten ”laadulliset” elementit (muu kuin raha) ovat usein koskeneet työaikoja, perhepolitiikkaa, työttömyysvakuutusta ja eläkejärjestelyjä. Juridisesti sitovia ja työrauhan turvaavia sopimukset ovat vain ja vasta kun ne ovat liittojen hyväksymiä ja allekirjoittamia. Vuodesta 1969 alkaen on useimpina vuosina solmittu valtakunnallisesti siinä määrin kattava työmarkkinaratkaisu, että sitä on pidetty ”tupona”; poikkeuksia ovat lähinnä vuodet 1973, 1980, 1988, 1994–1995 ja 2000, jolloin solmittiin liittokohtaisia ratkaisuja.¹

Suomalainen tupokulttuuri katsoo keskitetyt tai koordinoitut ratkaisut tarpeellisiksi kansantalouden vaatimusten ja yhteisen edun huomioon ottamiseksi. Tupon puuttuessa kukin liitto pyrkii vain omien etujen maksimoimiseen ilman keskinäistä tavoitteiden tai toiminnan koordinoitua. Tämä on ongelmallista, sillä yksittäisen liiton ja toimialan ratkaisut heijastuvat laajasti inflaatioon, kilpailukykyyn, työllisyyteen sekä kansantalouden

Suomessa tupo on 60-luvun lopulta alkaen ollut sääntö enemmän kuin poikkeus.

yleiseen tulonmuodostukseen ja verokertymiin. Itsekkäät ja vahvat liitot voivat keskinäisten riippuvuuksien takia aiheuttaa vakavia vaurioita yhteiskunnalle, etenkin jos niiden välille syntyy kilpailua kuviteltujen tai todellisten palkkojen ”jälkeen jäämisten” umpeen kuromiseksi. Liittojen toiminnan koordinaatio tupon puitteissa on nähtävä erityisesti sitä taustaa vasten, että avain työrauhaan on Suomessa liittojen käsissä.

Tupon puuttuessa kaikki liitot haluavat enemmän kuin muut,

Liittokohtaiset palkkaneuvottelut muodostavat peliteoreettisen asetelman, jossa yksittäisen liiton on aina vaadittava isoja palkankorotuksia. Isot palkankorotukset johtavat niitä saavan liiton jäsenten osalta – muiden tyytyessä vähään – hyvään ansiokehitykseen sekä absoluuttisesti että suhteellisesti. Ja jos muut eivät tyydy vähään, ovat isot palkankorotukset ainoa suoja oman aseman heikkenemisen estämiseksi. Järjestöjen palkkapelin logiikka on sellainen, että kukin liitto voi voittaa vain vaatimalla omille isoja palkankorotuksia; malttia logiikka ei palkitse. Edellä sanottu pätee etenkin, jos isot palkankorotukset eivät johda niitä saavan liiton kohdalla työttömyyden merkittävään lisääntymiseen ja/tai jos liitot eivät anna työttömyysvaikutukselle sanottavaa painoa. Tämä oletus saattaa monesti olla realistinen.

mikä johtaa herkästi kansantalouden kannalta vaikeuksiin.

Liittojen toimiessa rationaalisesti ja vaatiessa isoja palkankorotuksia, johtaa tämä kuitenkin herkästi kansantalouden tasolla huonoon lopputulokseen inflaation kiihtymisen ja kilpailukyvyyn rapautumisen takia.² Asetelma perustelee siksi osapuolten välistä koordinaatiota: yhteisesti ratkaisuihin päätettäessä liitot voivat valita palkkamaltin siihen liittyvän yhteisen edun takia – jos ne luottavat siihen, että myös muut suostuvat palkkamaltiin omalta osaltaan. Näin tupolla voidaan päästä maltillisempiin eli hintakilpailukyvyyn ja yritysten kannattavuuden kannalta parempiin sopimuksiin, mikä on omiaan tukemaan vientiä ja investointeja sekä talouden kasvua ja työllisyyttä. Tupo on keino kahlita liittojen kansantalouden kannalta liiallista oman edun ajamista.

Palkkojen jakovara on määritetty inflaationormin avulla,

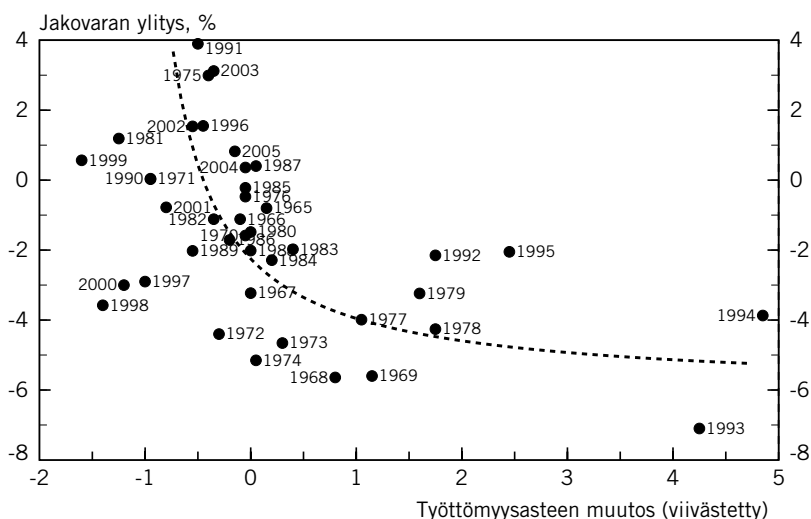
Tupoajatteluun liittyy läheisesti ajatus palkkojen ”jakovarasta”, kansantalouden tasapainon suhteen mahdollisesta tai suotavasta palkankorotusten tasosta. Viime vuosikymmenen puolivälistä alkaen tuota jakovaraa on usein määritelty ”inflaationormin”

avulla, jonka mukaan palkat voivat karkeasti ottaen nousta työn tuottavuuden kasvuvauhdin ja toteutuneen tai tavoitteeksi asetetun inflaatiovauhdin yhteismäärällä. Aiemmin inflaatiovauhtia voitiin ajatella mitattavan kokonaistuotannon hinnan muutosvauhdilla, jolloin palkkojen nousu jakovaran mukaisesti vakautti ”työn ja pääoman” välisen (tai kansantalouden funktionaalisen) tulojaon. Nyttemmin jakovarana voi ehkä luontevammin pitää työn tuottavuuden kasvun ja Euroopan keskuspankin tavoitteeksi asettaman inflaatiovauhdin yhteismäärää. Ovatko palkan- korotukset todellisuudessa noudattaneet jakovaraa? Onko palkkamaltilti pettänyt silloin, kun tupo ei ole ollut voimassa?

Näihin kysymyksiin voi hakea valaistusta kuvion 2.1 avulla, joka kuvaa palkkojen muutosvauhdin ja työttömyyden välistä riippuvuutta. Pystysuoralla mitataan ansiotason ja jakovaran muutosten erotusta sekä vaakasuoralla työttömyysasteen viivästettyä muutosta. (Jakovaran muutosta mitataan tässä koko kansantalouden työn tuottavuuden ja BKT-deflaattorin muutosten yhteismäärällä.) Kuten havaitaan, muuttujien välillä on

palkkojen nousuvauhti riippuu myös työllisyys- tilanteesta.

Kuvio 2.1 Ansiotasoo ja jakovara



Työttömyysasteen muutos on puoleltoista vuodella viivästetty. Jakovaran ylitys tarkoittaa ansiotasoindeksin nousuvauhtia, josta on vähennetty työn tuottavuuden ja BKT-deflaattorin kasvun summa.

Lähteet: ETLA, Tilastokeskus.

käanteinen (epälineaarinen) riippuvuus: työttömyyden nousu johtaa viipeen jälkeen palkkojen nousuvauhdin hidastumiseen suhteessa jakovaraan. Palkat ovat karkeasti ottaen ja keskimäärin noudattaneet jakovaraa³, mutta myös työmarkkinatilanteen muutokset ovat osaltaan vaikuttaneet palkkakehitykseen (sopimuskorotuksiin ja/tai liukumiin).

Tuposopimukset ovat hillinneet palkkainflaatiota,

Ovatko palkat nousseet enemmän silloin, kun tupoa ei ole syntynyt? Näin näyttäisi tapahtuneen ainakin vuosien 1994–1995 kohdalla, jolloin ansiotason nousuvauhti tosin oli vaatimatonta mutta olosuhteet huomioon ottaen – rajusti kasvanut työttömyys – silti pikemminkin nopeaa. Noihin vuosiin liittyi ay-liikkeen taholta syvä epäluottamus istuvaa (pääministeri Ahon) hallitusta kohtaan. Muiden vuosien kohdalla (jolloin ei myöskään solmittu tupoa) on vaikeampaa nähdä palkankorotusten poikenneen merkittävästi siitä, mitä tupon vallitessa olisi voinut odottaa, jos kohta myös vuosien 1980 ja 1983 palkankorotukset ovat kuvion ”putken”yläreunassa. Tiedossa on myös, että palkanmuodostusta on liittotasolla usein koordinoitu vaikka tupoa ei ole syntynyt (ja palkanmuodostuksen koordinatio on olennaisempi piirre kuin sen keskittyneisyys).

Suomessa tehtyjen ekonometristen tutkimusten mukaan tupo lisää palkkamalattia varsin merkittävästi. Esitettyjen tulosten mukaan palkat nousevat tupon voimassa ollessa ainakin 2 prosenttia vähemmän vuodessa kuin ilman tupoa.⁴ Toisaalta tupon vaikutuksen on arvioitu vuosien saatossa vähentyneen; palkat ovatkin kuvion 2.1 mukaan vuosina 2002–2005 nousseet jatkuvasti jakovaraa enemmän. Tutkimuksiin liittyy kuitenkin monia kausaliteetin tulkintaa ja vaikutusten pysyvyyttä koskevia ongelmia, joista ”Koiviston periaate” (luvun alussa oleva sitaatti) osaltaan muistuttaa.

mutta tupovaikutuksen kestävyys on avoin kysymys.

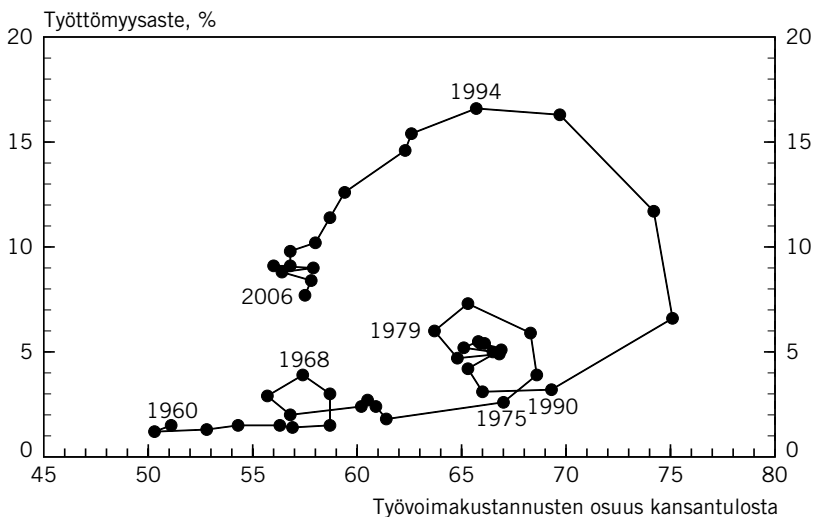
On ymmärrettävää, että pitkään jatkunut tupokausi synnyttää liittokohtaisia paineita, jotka jossain vaiheessa purkautuvat sekä tupon syntymättä jäämisenä että palkkainflaation nopeutumisenä. Liittokohtaisten sopimusten synty ja sisältö ovat tällöin heijastaneet niitä kasautuneita ongelmia, joiden takia tupoon ei ollut edellytyksiä. Tämä tarkoittaa, että tupolla voidaan tilapäisesti hidastaa tai padota inflaatiota, mutta tupon palkkojen nou-

suvauhtia hidastavat vaikutukset eivät välttämättä ole pysyviä. Pyrkimykset tasa-arvon edistämiseen tupolla ovat usein vesittyneet ratkaisujen jälkeisiin (vahvoja liittoja suosiviin) palkkaliukumisiin tai kompensatioihin. Tupon palkankorotuksia hillitsevä vaikutus jää usein vähäiseksi sen takia, että markkinavoimat kuitenkin nostavat palkkoja enemmän nopean tuottavuuskasvun aloilla, vaikka tupossa olisikin sovittu yhtenäisistä korotuksista. Tupo voi jopa nopeuttaa inflaatiota, jos hallitus sen varjolla tai sen takia harjoittaa löysää finanssipolitiikkaa oloissa, jossa kysyntäpaineet ja ”ylikuumeneminen” ovat kansantalouden tasapainoisen kehityksen uhkana. Viime vuosikymmenen alussa inflaatiota pyrittiin turhaan taltuttamaan (”Kallion” nimeä kantavilla) tuporatkaisuilla tilanteessa, jossa finanssipolitiikan tuntuva kiristäminen olisi ollut ehdottomasti tarpeen.⁵

Suomessa palkanmuodostuksen ja työllisyyden välillä on nähtävissä molempiin suuntiin kulkeva riippuvuus, joka on osaltaan rytmittänyt kansantalouden kehitystä. Tätä riippuvuutta havainnollistaa kuvio 2.2, jossa työttömyysaste esitetään pystysuoralla ja työvoiman kansantulo-osuus vaakasuoralla. Kuvioon piirretty käyrä kuvaa työttömyyden ja tulonjaon välistä dynamiikkaa,

Suomessa työllisyys ja tulonjako ovat pitkään noudattaneet ”devalvaatio-sykliä”.

Kuvio 2.2 Työttömyys ja tulonjako



Lähde: Tilastokeskus.

jota voidaan tulkita seuraavasti: Suotuisan talouskehityksen ja alhaisen työttömyyden oloissa työvoimakustannukset nousevat kansantuotetta nopeammin, mikä heikentävän kilpailukyvyn ja kannattavuuden kautta ajan mittaan johtaa tai ainakin myötävaikuttaa kasvun heikkenemiseen ja työttömyyden nousuun (kuten vuosina 1966–1968, 1974–1978, 1990–1994). Korkea työttömyys taltuttaa palkkainflaation, jolloin kannattavuuden ja kilpailukyvyn koheneminen (työtulojen kansantulo-osuuden väheneminen) johtaa viipeen jälkeen kasvun nopeutumiseen ja sittemmin työttömyyden alenemiseen (kuten vuosina 1968–1970, 1978–1981, 1987–1991 ja laman jälkeisinä vuosina).

Kaiken kaikkiaan, palkat vaikuttavat kannattavuuden kautta kasvuun ja työllisyyteen, mutta samalla palkkakehitys myös riippuu kasvusta ja työllisyydestä. Kansantalouden kasvun vaihtelut heijastavat luonnollisesti monia muitakin rakenteellisia ja suhdanneluonteisia muutoksia, mutta kuvattu tulonjaon ja työllisyyden dynaaminen vuorovaikutus on silti silmiinpistävä (ja on ollut sitä ainakin 1950-luvulta asti).

Mitä tehdään kun kilpailukyky seuraavan kerran rapautuu?

Devalvaatiot olivat aiemmin olennainen osa tätä kasvusykliä, jota onkin ollut tapana kutsua ”devalvaatiosykliksi”. Perustelusti voi sanoa, että elämme nyt viimeisimmän, vuosina 1991–1992 käynnistyneen ja poikkeuksellisen voimakasliikkeisen devalvaatiosyklin loppuvaihetta. Rahaliiton oloissa devalvaatio tunnetusti ei enää sisälly talouspolitiikan työkalupakkiin. Nähtäväksi jää, miten Suomi seuraavan kerran selviytyy tilanteesta, jossa kilpailukyky on palkkojen liiallisen nousun takia rapautunut siinä määrin, että talouskasvu tyrehtyy ja työttömyys kääntyy nousuun. Kuvion 2.2 käyrää jatkaen voisi kuvitella, että lähivuodet vielä eletään hyvän talouskasvun ja enenevästi alhaisen työttömyyden aikaa. Kehitykseen liittyvä palkkainflaation nopeutuminen johtaa kuitenkin ajan mittaan työttömyyden kääntymiseen nousuun. Kun yritysten kannattavuutta ei tällä kertaa voida palauttaa devalvaatiolla, muodostuu palkanmuodostus ja sen vaikutus yritystoiminnan kannattavuuteen koko kansantalouden kehityksen kannalta entistä keskeisemmäksi.

2.2 KORPORATISMI JA TYÖLLISYYS EUROOPASSA

Institutionaaliset olosuhteet työmarkkinoilla poikkeavat merkittävästi maittain (vrt. luku 1). Nämä erot ja niiden merkitys kansantalouden kannalta ovat olleet laajan kiinnostuksen ja tutkimuksen kohteena. Sekä yksittäiset tutkijat että kansainväliset järjestöt – etenkin OECD – ovat tehneet runsaasti tutkimuksia selvittääkseen institutionaalisten tekijöiden vaikutuksia työmarkkinoiden toimivuuteen.⁶

Näissä tutkimuksissa on todettu, että työttömyyskorvausten korkea taso ja etenkin pitkä kesto lisäävät työttömyyttä ja heikentävät työllisyyttä. Myös isot verokiilat osoittautuvat työllisyyden kannalta haitallisiksi, erityisesti määrättyjen ryhmien kohdalla (ikäntyneet työntekijät ja naiset). Lakisääteisen työsuhteturvan tiukkuus näyttäisi haittaavan merkittävästi nuorten työllistymistä, vaikuttamatta kuitenkaan juurikaan yleiseen työllisyysasteeseen. Jossain määrin voitaneen työllisyyttä edistää vähentämällä tuotemarkkinoiden säätelyä sekä käyttämällä (eräitä) aktiivisen työmarkkinapolitiikan keinoja.

Tutkimuksissa on pyritty arvioimaan myös palkanmuodostuksen keskittämisen ja/tai koordinoinnin tai ”korporatistimin” asteen vaikutusta työmarkkinoihin. Tältä osin on esiintynyt kahdenlaista ajatuskulkua. Toisaalta on oletettu, että kilpailu myös työmarkkinoilla on eduksi, joten työllisyystilanne voisi olla parempi heikon korporatistimin maissa. Kilpailu hillitsee palkkavaatimuksia kun palkansaajat ymmärtävät, että yritykset kustannusten liikaa kohotessa vähentävät työvoimaansa. Toisaalta on lähdetty siitä, että vahva korporatismi edistää työllisyyttä patoamalla liittojen kansantalouden kannalta liiallisia palkkavaatimuksia (kunkin liiton ajaessa ahtaasti vain oman jäsenistönsä etuja). Nämä kaksi vaihtoehtoa on myös yhdistetty hypoteesiin, jonka mukaan työllisyys olisi epälineaarisesti (U-muotoisesti) riippuvainen korporatismista: työllisyys olisi tämän mukaisesti korkea toisaalta heikon ja toisaalta vahvan korporatistimin maissa, mutta ei näiden välimaastossa. Viimeksi mainitussa tapauksessa

Työttömyyskorvausten pitkä kesto lisää työttömyyttä, kuten myös isot verokiilat.

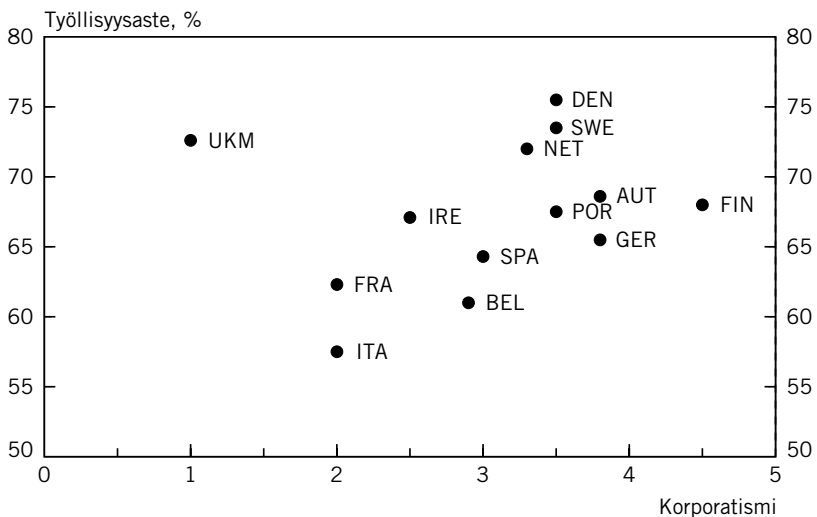
liitot ovat riittävän vahvoja aiheuttaakseen kansantaloudelle ongelmia samalla, kun niiden koordinaatio on liian heikkoa esittämään liittojen itsekästä vallan käyttöä.

Tutkimustulokset korporatistisuuden vaikutuksista ovat vaihtelevia ja epävarmoja; on vaikea löytää selkeää riippuvuutta työllisyyden ja korporatistisuuden välillä. Tätä havainnollistaa osaltaan myös kuvio 2.3, jossa pystysuoralla esitetään EU15-maiden työllisyysaste ja vaakasuoralla ”korporatistisuus” mitta⁷.

Työllisyysaste on yleensä korkeampi vahvan korporatistisuuden maissa.

Kuten kuviosta nähdään, työllisyysaste on korkea Englannissa ja Pohjolassa (etenkin Tanskassa ja Ruotsissa). Halutessaan voit tämän tulkita siten, että työllisyysaste on korkea toisaalta vahvan ja toisaalta heikon korporatistisuuden maissa (eli riippuvuus olisi U-muotoinen). Enemmänkin kuviosta syntyy vaikutelma, että työllisyysaste on korkeampi korporatistisissa maissa; työllisyysasteen hajonta on kuitenkin iso ja havaintojen lukumäärä kovin pieni. (Suomi on kaikista korporatistisista maa, mutta työllisyysaste vain keskitasoa.) OECD:n laajaan aineistoon perustuvat ekonometriset tutkimukset tukevat käsitystä, että työllisyysaste on korkeampi vahvan koordinaation tai korporatistisuuden maissa.

Kuvio 2.3 Korporatistisuus ja työllisyys



Lähteet: OECD (2005), Eurostat.

Tulosten mukaan työllisyys voisi olla 1–1.5 prosenttiyksikön korkeampi hyvin toimivan palkkakoordinaation maissa (muihin verrattuna). Ilman palkkakoordinaatiota vahva ay-liike sen sijaan vaikuttaa kielteisesti työllisyyteen. Vaikutusarvioihin liittyy kuitenkin paljon epävarmuutta jo senkin takia, että korporatismin käsite on epämääräinen ja sen mittaaminen vaikeaa.

2.3 KOHTI HAJAUTETUMPAA PALKANMUODOSTUSTA

Kaavamaisesti kaikille yhtä suuret palkankorotukset ovat hallinnollisesti helppo ja tässä mielessä monelle työnantajallekin mieluinen ratkaisu. Käytännössä tupot ovat olleet melko ongelmattomia etenkin keskimääräistä nopeamman tuottavuuskasvun aloilla, jolloin yritysjohdolle on jäänyt mahdollisuuksia valikoivaan palkkojen korottamiseen yli tupolinjan. Palkkarakenteeseen voidaan joka tapauksessa vaikuttaa työntekijää rekrytoitaessa ja hänen edetessä urallaan. Keskitetyt tupot eivät ole olleet kansantalouden toimintaa haittaava tekijä, pikemmin päinvastoin, mutta silti on syytä ruotia mahdollisuuksia kehittää palkanmuodosta hajautetumpaan suuntaan. Toimintaperiaatteiden muutos saattaisi – määrätyn oppimisprosessin jälkeen – edistää palkkauksen käyttöä sekä yritysten henkilöstöpolitiikan keinona että työmarkkinoiden toimintaa laajemmin edistävänä mekanismina.

Teknologia ja työelämän muutokset. Työn organisoituminen ja palkanmuodostus ovat aina olleet sidoksissa ympäristön ja etenkin teknologian asettamiin vaatimuksiin. Teollinen ja standardoitu massatuotanto pitkiä sarjoineen ja juoksevine hihnoineen oli hyvin sopusoinnussa keskitetyn palkanmuodostuksen kanssa, olennaista oli pitää palkat kansainvälisen kilpailun kannalta riittävän matalina. Tässä valossa on ymmärrettävää, että STK (Suomen Työnantajien Keskusliitto) tuki sotien jälkeen, etenkin 1960-luvulla, ay-liikkeen ja sopimuspolitiikan keskittymistä, kuten Ruotsin SAF (Svenska Arbetsgivareföreningen) oli tehnyt jo pitkään. Parin viime vuosikymmenen

Tupoista on ollut hyötyä pikemmin kuin haittaa, mutta talouden muutokset perustelevat hajautetumpaa palkanmuodostusta.

Keskitetyt palkkaratkaisut sopivat paremmin standardoidun massatuotannon kuin eriytyvän informaatioteknologian talouteen.

aikana informaatioteknologia eri muodoissaan on kuitenkin muodostunut keskeiseksi taloudessa, samalla kun palvelusektorin osuus taloudessa on lisääntynyt. Yritykset valmistavat yhä eriytyneempiä tuotteita, jolloin myös ongelmat ja niiden korjaaminen vaativat yritysکوhtaampia ratkaisuja. Tuotannon organisointi on aiempaa joustavampaa, mahdollisuudet eri toimintojen ulkoistamiseen ovat entistä suuremmat, ja inhimillisen pääoman merkitys tuotannontekijänä on lisääntynyt. Muutunut teknologia, etenkin tiedon digitalisointi, on edistänyt globalisaatiota, samalla kun Aasian suuret maat ovat enenevästi integroituneet maailmantalouteen.

Työmarkkinoihin vaikuttavat myös demografia, EU ja rahaliitto sekä talouden globaalistuminen.

Työmarkkinoiden toimintaympäristössä on uuden teknologian ja globalisaation lisäksi tapahtunut myös muita merkittäviä muutoksia. Väestön ikääntyminen alkaa supistaa työvoiman tarjontaa, samalla kun ikäsidonnaisten julkisten menojen kasvupaineet voimistuvat. EU:n sisämarkkinoita on kehitetty, ja unioni on saanut runsaasti uusia jäsenmaita. Viime vuosikymmenen lopulla syntynyt rahaliitto on lisännyt vakaan hintakehityksen uskottavuutta Euroopassa. Kaiken kaikkiaan, Suomen kansantalouden ja työmarkkinoiden toimintaympäristö on tänään aivan toinen kuin vain pari vuosikymmentä sitten.

Palkka on muuta-kin kuin kustannus jota tulee minimoida.

Palkanmuodostuksen tehtävät. Suomen sopimusjärjestelmää on syytä uudistaa jo sen takia, että työehtosopimuksilla on ollut taipumus muodostua liian laajoiksi ja yksityiskohtiin meneviksi. Lisäksi toimintaympäristön muutokset joka tapauksessa pakottavat pohtimaan, kuinka palkanmuodostus osaltaan voisi auttaa työmarkkinoita vastaamaan uusiin haasteisiin. Tällöin on ensin kysyttävä, mikä on palkanmuodostuksen funktio kansantalouden kannalta. Suomalaisessa tupokulttuurissa palkka mielletään palkansaajan työstään saamaksi tuloksi sekä ennen kaikkea yrityksen kustannukseksi, jota tulisi pitää mahdollisimman matalana. Tällainen näkemys ei tee täyttä oikeutta palkanmuodostuksen merkittävälle roolille markkinataloudessa.

Ensinnäkin palkkojen tulisi motivoida ja kannustaa työntekijää hyviin suorituksiin, jotka edistävät yrityksen toiminnan tuottavuutta ja kannattavuutta sekä palkanmaksukykyä.⁸ Toiseksi palkat kustannustekijänä ohjaavat yrityksen tuotannollisia valintoja

koskien teknologiaa, tuotteita ja sijaintia. Kolmanneksi palkkamekanismiin pitäisi ohjata työvoimaa kansantalouden kannalta parhaimpaan käyttöön. On taloudellisesti perusteltua, että palkkoja korotetaan siellä (niiden alueiden tai ammattien kohdalla), missä on jatkuvaa pulaa työntekijöistä. Vastaavasti perusteet palkkojen nostamiseen ovat vähäisemmät siellä, missä työvoimasta on merkittävästi liikatarjontaa. Markkinatilanteeseen reagoivat palkat saattavat olla ristiriidassa halutun jakopolitiikan kanssa, mutta palkanmuodostuksen pitäisi silti ensisijaisesti tukea talouden tehokasta toimintaa. Räikeät palkkaerot eivät ole toivottavia, mutta tulonjakoon vaikutetaan paremmin verotuksen ja tulonsiirtojen sekä julkisen sektorin palvelutarjonnan (kuin palkkojen) kautta.

Ajatus hajautetun palkanmuodostuksen suotavuudesta on ollut kasvavan mielenkiinnon kohteena jo pitkään. Monessa yrityksessä on jo kertynyt runsaasti kokemuksia tulospalkkauksesta sekä yksilökohtaiseen pätevyyyteen ja suoriin perustuvasta palkkauksesta. Yksilöllinen palkkaus on melko tavallista ylempien toimihenkilöiden osalta. Silti hajautettu palkanmuodostus on Suomessa monelta osin edelleen keskustelun aihe pikemmin kuin arkista todellisuutta. Todennäköisesti ja toivottavasti meilläkin vastedes yhä laajemmin sovitaan palkoista työpaikoilla ja yrityksissä. Tämä on tarpeen koska teknologia ja työelämä ovat muuttuneet hajautetumpaa palkanmuodostusta edellyttävään suuntaan, ja koska palkkamekanismi voi näin paremmin toteuttaa sille kuuluvia tehtäviä. Kehitys ei itsessään näivetä keskusjärjestöjen roolia, vaikka se tarkoittaisikin niiden muuttumista yhä selvemmin liittoja palveleviksi ja lähinnä edunvalvontaa harjoittaviksi organisaatioiksi.

Palkanmuodostus ja keskusjärjestöjen rooli. Edellä on perusteltu käsitystä, että palkanmuodostuksen pitäisi olla nykyistä hajautetumpaa. Miten sen pitäisi tapahtua käytännössä? Tähän kysymykseen ei voi olla mitään yleispätevää vastausta, sillä tilanteet vaihtelevat toimialoittain sekä yrityksen ja ammatin mukaan. Siirtyminen paikalliseen palkanmuodostukseen vaatii onnistuakseen vaivalloisen oppimisprosessin. Teknologia-teollisuudessa on kokemusta erilaisista tuottavuuden edistämi-

Palkkauksen tulee motivoida ja kannustaa työntekijöitä sekä ohjata työvoimaa talouden kannalta parhaimpaan käyttöön.

Hajautetumpaa palkanmuodostusta haettaessa voidaan ottaa oppia teknologiateollisuuden ja muiden Pohjoismaiden kokemuksista.

seen tähtäävistä tulospalkkauksen muodoista, joista osapuolten kesken on kyetty sopimaan yhteinen etu ymmärtäen ja syviä periaatteellisia ristiriitoja synnyttämättä. Kaikilla sopimusaloilla on edelleen runsaasti mahdollisuuksia kannustavamman ja tehokkuutta edistävän palkkauksen kehittämiseen.

Ruotsissa on nyttemmin monia palkanmuodostuksen malleja, jotka eri keinoin ja vaihtelevassa määrin siirtävät päätöksiä palkoista alaspäin kohti yritys- ja jopa yksilötasoa. Yleensä ainakin osa liittotasolla sovitusta palkankorotuksesta päätetään paikallisen järjestelyvaran puitteissa, jonka käytöstä sovitaan työpaikoilla. Usein yleiskorotuksista luovutaan kokonaan; liittotasolla sovitaan vain palkkojen korotustaso, jonka kohdentamisesta paikallisesti tulee sopia. Joissakin tapauksissa sopimukseen liittyy yksilötason takuu, joka turvaa jokaiselle sopimusalan palkansaajalle määrätyn minimikorotuksen. Liittotasolla voidaan sopia, että myös korotusvara jätetään paikallisella tasolla päätettäväksi. (Tällaiseen sopimukseen liittyy usein ”perälauta”: korotus on ”x” prosenttia, ja/tai yksilötasolla vähintään ”y” prosenttia, jos paikalliset osapuolet eivät muuta sovi.) Ruotsissa on tehty sellaisiakin sopimuksia, joissa vain päätetään työrauhan vallitsevan ja todetaan palkankorotusten olevan paikallisten neuvottelujen asia.

Keskusjärjestöt ovat muissa Pohjoismaissa sivussa palkkapolitiikasta.

Silmiinpistävä yhteinen piirre Tanskan ja Ruotsin sopimusmaaleissa on, että keskusjärjestöt eivät osallistu palkankorotuksia koskeviin neuvotteluihin; niistä neuvotellaan liittotasolla ja enenevästi paikallisesti. Myös meillä voisi hyvinkin ajatella, että eri sopimustasojen keskinäistä roolijakoa arvioitaisiin uudestaan. Keskusjärjestöille luonteva rooli on toimia etujärjestönä, neuvotella määrättyistä työelämää laajasti koskevista säännöistä sekä palvella liittoja asiantuntemuksellaan. Liittotasolla tulisi sopia paikallisten sopimusten raamit ja reunaehdot sekä pelisäännöt, kuten menettelytavat riitojen ratkaisemiseksi. Liittojen tehtävänä olisi myös tukea paikallista sopimustoimintaa neuvonannolla, tuottamalla palkkaneuvotteluja palvelevaa pohjatietoa sekä valvomalla ja arvioimalla sopimustoimintaa.

Eikö hajautettu palkanmuodostus johda palkkamaltin romuttumiseen, kun vahvat liitot ajavat itselleen suuria korotuksia

kansantalouden vaatimuksista ja yhteisestä edusta piittaamatta? Muiden pohjoismaiden kokemukset viittaavat siihen, että näin ei tarvitse käydä; niissä on kyetty yhdistämään palkkamalitti ja suomalaisittain katsoen varsin hajautettu palkanmuodostus. Osaselitys tähän on siinä, että keskitettyjen sopimusten päättyminen ei välttämättä tarkoita luopumista sopimusalojen välisestä koordinaatiosta. Muissa Pohjoismaissa liittojen väliset neuvottelukartellit ovat enenevästi vastanneet palkkakoordinaatiosta. Lähtökohtana on usein (vanhastaan tuttu) periaate, että avoimen sektorin sopimaa palkankorotusten tasoa ei tulisi ylittää muilla sopimusaloilla.

Suomessa sopimusalojen välinen koordinaatio on hoidettu keskitetyn tupon puitteissa, ja keskusjärjestöjen on ymmärrettävästi vaikea hyväksyä roolinsa kaventumista. Voisi ehkä ajatella, että Suomessa keskusjärjestöt myös vastedes pyrkisivät turvaamaan määrätyn palkkakoordinaation, samalla kun palkankorotuksia koskevien päätösten painopiste siirrettäisiin selkeästi paikalliselle tasolle. Tämän kaltainen keskitetty hajauttaminen jättäisi kullekin tasolle roolinsa: keskusjärjestöt kävisivät keskusteluja työmarkkinoiden ja palkanmuodostuksen yleisistä puitteista, liitot määrittäisivät tältä pohjalta palkkapolitiikan reunaehdoja ja sopisivat työrauhasta, palkoista sovittaisiin (työrauhan vallitessa) enenevästi yrityksissä ja työpaikoilla. (Toisaalta voi ajatella, että jokin näistä tasoista on palkoista päätettäessä vähämerkityksellinen tai jopa turha; käytännössä kysymykseen tulisi lähinnä keskusjärjestötaso.)

Keskusjärjestöillä on ja säilyy toki roolinsa edunvalvonnassa yleensä, palkkapolitiikassa tähän on heikommat perusteet. Sielläkin keskusjärjestöjä tarvitaan, jos palkkapolitiikalla on vahvoja kytkentöjä yleiseen talous- ja yhteiskuntapolitiikkaan. Onko näin? Tarvitaanko keskusjärjestöjä sopimaan palkkapolitiikan ja muun politiikan koordinaatiosta? Tarvitseeko Suomi kolmikan-

Hajautettu palkanmuodostus ei tarkoita palkkakoordinaatiosta luopumista.

Järjestöillä on aihetta pohtia roolejaan: tavoitteeksi ”keskitetty tai koordinoitu hajauttaminen”?

VIITTEET

- ¹ Suomalaisesta työehtosopimustoiminnasta katso Alho ja Pekkarinen (2004), Alho et al. (2003), Piekkola ja Marjanen (2003), Marjanen (2002), Vartiainen (2006), Uusitalo ja Vartiainen (2005) ja Asplund (2007).
- ² Koordinoimattoman palkkapelin osalta yksittäisten liittojen rationaaliset päätökset johtavat kaikkien kannalta huonoon lopputulokseen, ja tämän välttäminen edellyttää pelaajien välistä koordinoitua. Tämä on esimerkki peliteorian esityksissä usein kuvatusta ”vangin dilemmasta”.
- ³ Kuvion 2.1 mukaan näyttäisi siltä, että ansiotaso on noussut keskimäärin jakovaraa vähemmän. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että työtulojen kansantulo-osuus olisi jatkuvasti alentunut. Ensinnäkin maksetut palkat ovat vain osa työvoimakustannuksista, työeläkemaksujen trendi on ollut kasvava. Toiseksi ansiotasoindeksi on tilastollisistakin syistä noussut hitaammin yli ajan kuin keskipalkka (palkkasumma jaettuna tehdyillä työtunneilla).
- ⁴ Ks. Alho (2004) ja Uusitalo (2005).
- ⁵ Kallion sopimus vuosille 1990–1991 oli (jälkeenpäin katsoen) kallis. Itse neuvotteluprosessiin liittyi erikoisia piirteitä. Neuvottelujen yhteydessä osapuolet halusivat palauttaa hintasäännöstelyä Suomeen. Kilpailuviraston ylijohdaja Matti Puraşjoki sai heidät kuitenkin uskomaan, että tämä olisi käytännössä kovin vaikeaa. Osapuolet halusivat myös verokevennyksiä, jotka myönnettäisiin vain tupoon osallistuville palkansaajille. Valtiovarainministeriön vero-osaston ylijohdaja Jukka Tammi torpedoi tämän hankkeen toteamalla, että se olisi vastaan Suomen perustuslakia. Nämä hankkeet, jotka onneksi kaatuivat omaan mahdottomuuteensa, muistuttavat häätäisten kolmikantaneuvottelujen riskeistä.
- ⁶ Ks. erityisesti Bassanini ja Duval (2006) ja OECD (2006).
- ⁷ Ei ole olemassa mitään yleisesti omaksuttua korporatismien asteen mittaria. Kuviossa 2.3 mittarina on käytetty eräiden OECD:n laskemien indikaattoreiden painotettua keskiarvoa; palkanmuodostuksen ”keskittämisen”, ”koordinaation” ja ”hallittavuuden” indikaattoreja, joille on annettu painot 0.25, 0.25 ja 0.5. Ks. OECD (2004), 151–152.
- ⁸ Hajautetusta palkanmuodostuksesta ja sen merkityksestä tuottavuuskehityksen kannalta katso Vartiainen (2006), Heyman (2002), Lundborg (2005), Asplund et al. (2007), Heikkilä (2004), Vartiainen ja Nekby (2007), Dölvik ja Vartiainen (2002) ja Piekkola (2005).

3 KOLMIKANTA JA YHTEISKUNNALLINEN PÄÄTÖKSENTEKO

”Valta Suomessa kuuluu näille neljälle: etujärjestöille, kun ne ovat yksimieliset, eduskunnalle, joka on kokoontunut valtiopäiville panemaan näitä päätöksiä toteen, sekä tasavallan presidentille, joka vastaa ulkopoliitikasta ja nimittää korkeimmat virkamiehet eli byrokraatit.” (Paavo Haavikko)

Suomi on kerho, jossa talouden ja politiikan johtajat tuntevat ja ymmärtävät toisiaan hyvin. Matalat kynnykset ja laaja kontaktipinta helpottavat yhteisymmärryksen saavuttamista. Tämä nopeuttaa poliittista päätöksentekoa ja helpottaa yhteiskunnan sopeutumista haasteisiin. Konsensus on voimavara, mutta käytännössä se tarkoittaa, että eturyhmät usein vaikuttavat merkittävästi valtiovalan ja viranomaisten päätöksiin. Tämä ei ole aina ongelmatonta päätöksenteon legitimitetin kannalta; näin on etenkin, jos vaikuttamisen ja päätöksenteon prosessi ei ole ”läpinäkyvä” (jos päätöksistä sovitaan ”suljetuissa kabineteissa”).

Suomessa poliittiset päättäjät ja talouden vaikuttajat ovat aina olleet keskenään läheisessä vuorovaikutuksessa¹. Sotien välisenä aikana teollisuuden ja työnantajien vaatimukset saivat valtiovalan taholta osakseen erityistä ymmärrystä myös silloin, kun työnantajat ja palkansaajat olivat napit vastakkain. Sotien jälkeen niin maanviljelijät kuin palkansaajat ja työnantajat ovat neuvotelleet keskenään sekä vaikuttaneet erikseen ja yhdessä hallitusten budjettiratkaisuihin ja muihin päätöksiin. Suomen Pankki oli pitkään vahvasti kallellaan metsäteollisuuden ja pankkien suuntaan, ja ”pankkipuolue” oli 1990-luvun kriisiin asti eduskunnan ”suurin puolue”.

Suomi on kerho ja konsensus on voimavara, mutta päätöksenteon on oltava ”läpinäkyvä”.

Korporatismilla on Suomessa syvät juuret.

Korporatismi ei ole ollut vain ay-liikkeen keino tavoitteidensa edistämiseen, vaan yhtä lailla tärkeä työnantajien ja teollisuuden kannalta. Työnantajat, niin Suomessa kuin Ruotsissa, kannattivat jo viimeistään 1950-luvulta alkaen kattavia työehtosopimuksia, koska niin saatiin työrauha keskitetyllä päätöksellä ja voitiin hillitä paikallista työläisradikalismia. Päiviö Hetemäen aikana STK tuki määrätietoisesti ay-liikkeen eheytymistä ja yleissitovia työehtosopimuksia. Työrauhan ja työntekijöiden etuuksien välinen ”peruskauppa” on edelleen pohjoismaisen työmarkkinamallin keskeinen osa.

Valtiovallan ja etujärjestöjen suhteet ovat toki läheisiä muualakin kuin Suomessa. Yleinen havainto on, että työväenliike ja hyvinvointivaltio ovat läheisesti sidoksissa toisiinsa (luku 3.1). Suomessa kolmikannalla on kuitenkin kansainvälisesti katsoen poikkeuksellisen keskeinen asema talouspolitiikan tavoitteita asetettaessa ja politiikkaa toteutettaessa (tätä nykyä korporatismi lienee vain Itävallassa elinvoimaisempaa kuin Suomessa). Tämä voi osaltaan hämärtää talouspolitiikan työnjakoa ja aiheuttaa epäselvyyttä vastuun jaosta (luku 3.2). Tosiasiassa kolmikanta Suomessa pitkälti päättää yhteiskunnan sosiaaliturvasta, etenkin työeläkejärjestelmästä (luku 3.3), ja osaltaan myös veropolitiikasta (luku 3.4). Näyttää siltä, että hiljattain sata vuotta täyttänyt Suomen eduskuntalaitos ei ole kaikilta osin kyennyt juurruttamaan parlamentarismin periaatteita maahamme kovin syvälle (luku 3.5).

3.1 TYÖVÄENLIIKE JA HYVINVOINTI- VALTIO

Edellä kiinnitettiin jo huomiota siihen, että ay-liike keskitetyn tai koordinoitun sopimusjärjestelmän kautta voi ottaa huomioon palkkojen kansantaloudelliset vaikutukset (luku 2). Yhteisesti ratkaisusta päätettäessä liitot ymmärtävät paremmin omien toimiansa ”ulkoisvaikutukset” ja siksi palkkamaltin merkityksen työllisyyden kannalta.

Tätä ajatustapaa voi yleistää.³ Yksittäinen palkansaaja näkee maksamansa veron lähinnä pakollisena ja vastikkeettomana suorituksena julkiselle vallalle. Toimiessaan kollektiivisesti palkansaajat ymmärtävät palkkapolitiikan kansantaloudellisten vaikutusten lisäksi myös sen, että sosiaaliturvamaksuja ja veroja tarvitaan palkansaajien kannalta tärkeiden etuuksien rahoittamiseksi. Ay-liike (yhdessä monien puolueiden kanssa) kannattaa korkeita ja paljolti omaan jäsenkuntaan kohdistuvia veroja, koska verojen ja niillä rahoitettavien etuuksien yhteys on makrotason päätöksenteossa ilmeinen.

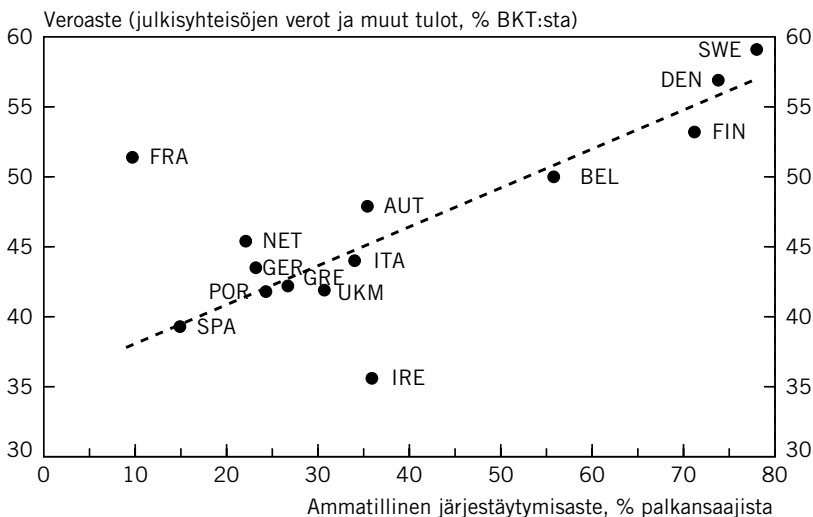
Esitetyn ajatuskulun valossa on ymmärrettävää, että verotus on kireämpää vahvan ay-liikkeen omaavissa maissa. Kunkin maan julkinen sektori ja veroasteet heijastavat toki monia kulttuurisidonnaisia ja historiallisia tekijöitä, mutta veroasteen ja ammatillisen järjestäytymisen välinen yhteys on silti silmiinpistävä (kuvio 3.1).

Veroaste on korkein pohjoismaissa, keskiarvoa alhaisempi se on Välimerenmaissa. Järjestäytymisasteeseen nähden erityisen korkea veroaste on Ranskassa, erityisen matala se on Irlannissa.

Kollektiivinen päätöksenteko suosii laajaa julkista sektoria, veroasteet ovat korkeampia vahvan ay-liikkeen maissa.

Työmarkkina-instituutiot ovat yksi Euroopan ”sosiaalisia malleja” erottava ulottuvuus.

Kuvio 3.1 Veroaste ja ammatillinen järjestäytyminen



Lähteet: OECD (2006), European Commission (2004).

Kuvio tukee käsitystä siitä, että Euroopassa (EU15) työmarkkinainstituutioiden erot liittyvät laajempaan ”yhteiskuntamallien” moninaisuuteen. Pohjoismaissa on hyvin järjestäytyneet työmarkkinat ja laaja hyvinvointivaltio. Myös Manner-Euroopassa on iso julkinen sektori mutta alempi järjestäytymisaste, Välimeren maissa on jonkin verran alempi veroaste ja ankara työlainsäädäntö, ja anglosaksisissa maissa (muihin EU15-maihin nähden) sekä pieni julkinen sektori että matala järjestäytymisaste.

Viime vuosina on enenevästi pohdittu eri mallien suhteellisia etuja. Tulosten valossa näyttää siltä, että Pohjoismaat ovat sopeutuneet globalisaation haasteisiin tehokkaammin kuin Manner- ja Etelä-Euroopan maat. Pohjoismaat ovat samalla pystyneet yhdistämään talouden tehokkuutta ja kattavaa sosiaaliturvaa paremmin kuin anglosaksiset maat. Pohjolan menestyminen selittyy osaltaan sillä, että työmarkkinat pohjoismaissa toimivat kohtuullisen hyvin (luku 1). Kaiken kaikkiaan on ilmeistä, että ay-liikkeen ja korporatismiin vaikutus ylittää työmarkkinoita laajemmin ja vaikuttaa merkittävästi hyvinvointivaltion rooliin.

3.2 TALOUSPOLITIIKAN TYÖNJAKO

Yleisessä talouspolitiikassa erotetaan yleensä finanssi- ja rahapolitiikka. Finanssipolitiikalla viitataan hallituksen valtion menoja ja veroja koskeviin päätöksiin. Ne vaikuttavat suoraan ja välillisesti markkinoilla esiintyvään kysyntään ja sitä kautta yritysten tuotantoon ja työllisyyteen. Menojen kasvattaminen ja/tai verojen keventäminen on ”elvyttävää” politiikkaa, se lisää tavaroihin ja palveluksiin kohdistuvaa kysyntää – ja heikentää samalla valtiontalouden tasapainoa (budjettia). Rahapolitiikalla viitataan keskuspankin korkopäätöksiin, joista aiemmin päätti Suomen Pankki ja nyttemmin EKP (Euroopan keskuspankki). Usein puhutaan myös tulopolitiikasta, jolla tarkoitetaan lähinnä järjestöjen palkkojen kehitystä koskevaa sopimustoimintaa.

Talouspolitiikan eri lohkojen keskinäisiin suhteisiin voi suhtautua periaatteessa kahdella tavalla. Toisaalta voi hakea sellaista talouspolitiikan työnjakoa, jossa kukin taho keskittyy määrätyn,

toivon mukaan sille luontevasti kuuluvan tavoitteen edistämiseen. Tällöin on yleensä lähdetty siitä, että keskuspankki rahapolitiikallaan tavoittelee vakaata hintakehitystä, että järjestöjen tulopolitiikka tukee korkeaa työllisyyttä ja että valtio edistää pitemmän tähtäimen talouskasvua rahoituksellisesti kestäväen budjettipolitiikan sallimissa rajoissa. Toisaalta voi korostaa politiikan koordinoitua tai vaatimusta, että politiikka eri lohkoilla on keskenään sopusointuista ja toistensa pyrkimyksiä tukevaa. Poliitiikan koordinoitua painotettaessa yhteiskunnan eri tavoitteita on vaikeampi liittää politiikan eri keinoihin.

Korporatismi on Suomessa vaikuttanut merkittävästi talouspolitiikan työnjakoon, talouspolitiikan eri lohkojen keskinäisiin suhteisiin. Sotien jälkeen ja aina 1980-luvun alkuun asti vallitsi tilanne, jossa valtio pääsääntöisesti pyrki pitämään valtion budjetin tasapainossa ("kameralismi"). Työmarkkinaosapuolet neuvottelivat keskenään palkoista sekä yhdessä hallituksen ja MTK:n (Maa- ja metsätaloustuottajain keskusliitto) kanssa maataloustuista. Osapuolten julkituotuna pyrkimyksenä oli turvata vakaa hintakehitys ja suotuisa tulokehitys sekä hyvä kannattavuus ja kilpailukyky. Todellisuudessa palkat ja hinnat nousivat yleensä kilpailukyvyn säilymisen kannalta liian nopeasti. Toisaalta Suomen Pankki alensi toistuvasti markan ulkoista arvoa eli devalvoi, jolloin kilpailukyky joksikin aikaa saatiin palautettua.

Talouspolitiikan työnjaon kannalta tilanne oli outo: keskuspankki turvasi tarvittaessa kansantalouden kilpailukyvyn ja metsäteollisuuden kannattavuuden devalvaatioilla, vakaan hintakehityksen tavoitteesta luopuen, jolloin työmarkkinaosapuolet tosiasiaassa neuvottelivat inflaatiovauhdista pikemmin kuin reaali-palkoista ja tulonjaosta. Tämä oli lähinnä päinvastainen työnjako siihen nähden, mitä osapuolet ilmoittivat tavoittele- vansa (ja mikä vastaisi sovinnaisia käsityksiä osapuolen välisestä roolijaosta).

Tilanne on viimeksi kuluneen vuosikymmenen aikana muut- tunut merkittävästi, etenkin Suomen liittyessä euroalueeseen vuonna 1999. Rahapolitiikka ei ole enää Suomen Pankin päätettävissä; nyttemmin koroista päättää EKP, joka määrätietoisesti

*Raha- ja finanssi-
politiikan lisäksi
voidaan puhua
palkka- tai tulo-
politiikasta.*

*Talouspolitiikassa
voi korostaa joko
koordinaatiota tai
työnjakoa.*

*Siirtyminen raha-
liittoon on selkeyt-
tänyt roolijakoa.*

tähtää euroalueen hintakehityksen vakauttamiseen. Asetelman muutos on osaltaan selkeyttänyt talouspolitiikan työnjakoa ja se on vaikutuksiltaan kauaskantoinen: enää ei kilpailukyvyn rapautumista voida korjata valuuttaa devalvoimalla, kilpailukykyä voidaan parantaa vain palkkamaltilla ja yritysten tehokkuutta tai tuottavuutta lisäämällä.

Euroalueen jäsenmaiden talouspolitiikan työkalupakissa on edelleen koko rakennepolitiikan kirjo sekä finanssi- ja mahdollisesti tulopolitiikka. Rakennepolitiikka vaikuttaa pitkän tähtäimen kehitykseen, finanssi- ja tulopolitiikka lyhyellä ja keskipitkällä aikavälillä. Miten käytettävissä olevia keinoja tulisi käyttää suotuisan talouskehityksen edistämiseksi?

Koordinaatio voi tarkoittaa tuiki tarpeellista yhteydenpitoa,

Talouspolitiikan määrätty koordinaatio on paikallaan: hallituksen ja työmarkkinaosapuolten tulee olla tiiviissä keskusteluyhteydessä eri tahojen kannalta keskeisten ongelmien ja tavoitteiden ymmärtämiseksi, ja hallituksen ja etujärjestöjen tulee informoida toisiaan yhteistä mielenkiintoa omaavista asioista. (Tätä varten Talousneuvosto on olemassa.) On myös luonnollista, että hallitus konsultoi osapuolia ja neuvottelee niiden kanssa työelämään olennaisesti vaikuttavasta lainsäädännöstä. Talouspolitiikan työnjaon ja koordinoinnin kannalta on kuitenkin kysymys myös siitä, tuleeko hallituksen ja osapuolten sovittaa valtion päätökset ja palkkaratkaisut yhteen työmarkkinoiden ja koko talouden suotuisan kehityksen edistämiseksi? Vai onko parempi, että hallitus päättää finanssipolitiikasta yhteiskunnan yleisen talouskehityksen tukemiseksi, osapuolten sopiessa palkoista ja muista työehdoista korkean työllisyyden ja työmarkkinoiden toimivuuden edistämiseksi?

mutta se voi myös tarkoittaa toimijoiden vastuujakoa hämärtäviä yhteispäätöksiä.

Kysymys siis kuuluu: onko yhdessä päättävä kolmikanta talouspolitiikan työnjakoa parempi vaihtoehto? Suomessa kolmikannan tuki on erittäin vahva sekä työmarkkinoilla että poliitikkojen keskuudessa. Silti (tai siksi) on syytä tuoda esille huoli siitä, että pitkälle viety koordinaatio hämärtää talouden toimijoiden roolijakoa ja voi ajan mittaan heikentää vastuullisen talouspolitiikan toimintaedellytyksiä. Kolmikantaa ja sen asemaa on kuitenkin vaikea ja melko hyödytöntä arvioida yleisellä ja abstraktilla tasolla. Hedelmällisempää on tarkastella työmarkki-

naosapuolten roolia ja kolmikannan toimintaa niissä tapauksissa, joissa sillä on erityisen suuri merkitys (sekä periaatteessa että käytännössä). Tällaisia tapauksia ovat etenkin eläkepolitiikka ja verotus.

3.3 TYÖMARKKINAOSAPUOLET JA ELÄKEJÄRJESTELMÄ

Suomessa on kaikki palkansaajat kattava ja osittain rahastoiva työeläkejärjestelmä, joka on toiminnallisesti etuus- ja maksupestuinen (niiden välimuoto). Institutionaalisesti järjestelmä on erikoinen: se on pakollinen ja lakisääteinen, se muodostaa tärkeän osan suomalaisesta sosiaaliturvasta, se luetaan kansantalouden tilinpidossa osaksi julkista sektoria, mutta sitä hallinnoivat yksityiset työeläkeyhtiöt (joiden hallinnossa työmarkkinajärjestöillä on vahva edustus). Ratkaisuun päädyttiin 1960-luvulla siksi, että työmarkkinaosapuolet pelkäsivät maalaisliiton ja kansandemokraattien eduskunnassa muuttavan työeläkerahastojen käyttöä omien kannattajiensa eduksi. Osapuolet arvioivat, että yksityisesti hallinnoidut rahastot ovat (julkisia rahastoja) paremmassa suojassa poliitikoilta. Kansaneläkejärjestelmästä saatujen kokemusten valossa pelko ei tuolloin näyttäisi olleen aivan aiheeton.

Työeläkejärjestelmän periaatteita ja etenkin sitä koskevan lainsäädännön yksityiskohtia on vuosien varrella muutettu toistuvasti. Ensimmäisinä vuosikymmeninä etuuksia parannettiin, kun väestön edullinen ikärakenne piti maksurasituksen varsin kohtuullisena. Huoli odotettavissa olevasta väestön ikärakenteen jyrkästä heikkenemisestä on viime vuosikymmenen aikana kuitenkin johtanut etuuksien heikennyksiin ja pyrkimykseen rahastointiasteen nostamiseksi. Etenkin vuoden 2005 eläkejärjestelmän uudistusta voi pitää linjauksiltaan ja toimenpiteiltään merkittävänä.

Omaleimainen mutta historian valossa ymmärrettävä eläkejärjestelmämme piirre on, että sitä koskevaa valtaa käyttävät

Suomen työeläkejärjestelmä on institutionaalisesti erikoinen.

Ensin eläke-etuuksia parannettiin ja sitten niitä heikennettiin.

Valtaa käyttää osapuolten pieni ja suljettu ryhmä.

pääasiassa työmarkkinaosapuolet (eli valtaa käyttää ”kaksikanta” pikemmin kuin kolmikanta). Järjestelmän uudistamista on valmisteltu ja siitä sovittu varsin pienessä osapuolten edustajien piirissä (”Puron ryhmä”). Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö on toki työeläkelaitoksia valvova viranomaisena, mutta ministeriöllä ei ole ollut mitään olennaista roolia järjestelmän uudistuksia suunniteltaessa. Eduskunta säätää toki työeläkkeistä määräävät lait, mutta kansanedustajat eivät yleensä ole voineet vaikuttaa lakien sisältöön. Asetelmaa voi pitää erikoisena, sillä työeläkejärjestelmä on suomalaisen sosiaaliturvan keskeisiä pilareita. Tähän korporatistiseen vallan käyttöön liittyy merkittäviä vahvuuksia mutta myös periaatteelliset ongelmansa.

Suomessa on kyetty merkittäviin eläkejärjestelmän uudistuksiin,

Hakiessaan yhteisiä ratkaisuja työmarkkinaosapuolet, jotka osaltaan edustavat sekä edunsaajia että maksajia, sitoutuvat työeläkejärjestelmän kehittämiseen. Osapuolet ovat viime vuosina tehneet tärkeitä uudistuksia järjestelmän kannustinvaikutusten parantamiseksi ja rahoituksen kestävyuden turvaamiseksi. Uudistukset ovat merkittävämpiä kuin monissa muissa maissa. On vaikea nähdä, että hallituksen aloitteesta ja eduskunnan panoksella olisi kyetty yhtä suuriin tulevien eläkemenojen leikkauksiin.⁴ Tähän liittyy sekin näkökohta, että eduskuntavaalissa ääniään käyttävät ovat keskimäärin ay-liikkeen jäsenkuntaa iäkäämpiä ja ymmärrys eläkeläisiä kohtaan suhteessa aktiiviväestöön siksi ehkä suurempaa.

mutta sukupolvien välinen tulonjako on ongelmallinen, ja eläkkeistä ei ole luotettavaa ”yhteiskuntasopimusta”.

Työmarkkinaosapuolten eläkepolitiikan ansioita kiistämättä on syytä todeta, että työeläkejärjestelmässä päätetään nykyisten palkansaajien ja työnantajien etujen/maksujen lisäksi myös nykyisten ja tulevien sukupolvien välisestä tulonjaosta. Voi kysyä, onko työmarkkinajärjestöjen johtajilla legitimizeettiä tehdä sitä koskevia päätöksiä?⁵ Eikö valta tällaisten päätösten tekemisestä kuulu lähinnä eduskuntalaitokselle?

Eläkejärjestelmä on yhteiskunnan tärkeimpiä pitkän aikavälin kehitystä sääteleviä instituutioita, joiden pohjalta nuorten palkansaajien tulisi voida suunnitella työntekoa ja säästämistä yli elinkaaren. Olisi tärkeää, että kansalaisilla voisi olla vankka usko eläkkeiden määräytymisen sääntöjen pysyvyyteen. Tältä kannalta voi pitää pulmallisena, että Suomessa ei ole mitään

selkeää ”yhteiskuntasopimusta” eläkkeistä. Työeläkejärjestelmä lepää lähinnä vain työmarkkinaosapuolten välisen yhteisymmärryksen varassa, ja tuo yhteisymmärrys ei yllä kuin vuoden tai kaksi eteenpäin. Työeläkemaksuista on nytkin sovittu pariin vuodeksi, mutta on tiedossa, että työnantajien ja palkansaajien edustajien käsitykset työeläkemaksun tulevaisuudesta ovat varsin kaukana toisistaan.

Eläketurvakeskuksen ja muiden tahojen tekemät laskelmat tulevasta eläkemenosta ja maksurasituksesta ovat epävarmoja mutta osoittavat, että väestörakenteen muutokset aiheuttavat ajan mittaan ison ja yhä suuremman kuilun eläkemenojen ja niiden rahoittamiseksi tarvittavan työeläkemaksun (TEL-maksun) tason välille. Palkansaajapuoli lähtee siitä, että TEL-maksua nostetaan vuosittain noin 0.2 prosenttiyksikköä tulevien vuosikymmenien aikana (kumulatiivisesti kaiken kaikkiaan 5–6 prosenttiyksikköä). Työnantajat vuorostaan katsovat, että maksua ei pitäisi nostaa lainkaan nykytasoltaan tai että sen nostaminen on hyväksyttävissä vain muita sosiaalikuluja tai veroja vastaavasti alennettaessa.

Kansantalouden tasolla tilannetta hankaloittaa se, että väestön ikärakenteen jyrkkä muutos heijastuu eläkemenojen lisäksi myös muiden ikäsidonnaisten julkisten (sosiaali- ja terveysalan) menojen voimakkaana kasvupaineena. On todennäköistä, että eläkejärjestelmään joudutaan tekemään (suurempia tai vähäisempiä) lisä uudistuksia sen rahoituksen kestävyuden turvaamiseksi. Työmarkkinaosapuolet eivät kuitenkaan kykene kertomaan, miten ja milloin järjestelmä saataisiin vihdoinkin nykyistä kestävämmälle tolalle.⁶ Elämäänsä suunnittelevan ja eläketurvaansa pohtivan nuoren työntekijän kannalta olisi toki parempi, että julkisen sosiaaliturvan ratkaisut olisivat vahvemmin puskuroiduina. Järjestelmän ratkaisusta soisi olevan laaja konsensus, sen rahoitus ei pitäisi olla katkolla aina vuoden tai kahden välin.

Suomessa tehdyt eläkejärjestelmän uudistukset ovat kaiken kaikkiaan merkittäviä, mutta niin ovat myös väestön ikääntymisen aiheuttamat haasteet. Väestön ikärakenne muuttuu meillä parin vuosikymmenen sisällä rajusti, tuntuvasti nopeammin kuin muissa EU-maissa. Tästä aiheutuvien ikäsidonnaisten jul-

TEL-maksujen nousupaineet ovat suuria, tehdyt eläkejärjestelmän uudistukset ovat ”oikeasuuntaisia mutta riittämättömiä”.

Ruotsissa on tehty merkittävämpi eläkejärjestelmän uudistus, ja eduskunnan rooli oli siellä keskeinen!

kisten menojen kasvupaineiden taustaa vasten voi eläkeuudistuksiamme luonnehtia sanoin ”oikeasuuntaisia mutta riittämättömiä”.

Eläkepolitiikan osalta voi vain hämmentyneenä vilkaista läntisen naapurimaamme suuntaan, josta monet eläkejärjestelmämme piirteet on kopioitu. Ruotsissa tehtiin jo lähes vuosikymmen sitten radikaali ja varsin laajaa kansainvälistä huomiota osakseen saanut eläkeuudistus. Uudistusta valmisteltiin eduskunnan asettamien komiteoiden toimesta pitkään ja perusteellisesti. Työhön osallistui poliittisten puolueiden edustajien lisäksi lukuisia asiantuntijoita (ja työmarkkinaosapuolten edustajia kuultiin). Tehdyn uudistuksen jälkeen Ruotsissa ei ole tarvetta nostaa työeläkemaksua nykytasoltaan. Väestön ikääntymiseen on siellä varauduttu myös sellaisten ehdollisten päätösten avulla, joilla eläkemenoja tarvittaessa sopeutetaan liiallisten maksujen nousupaineiden hillitsemiseksi. Eläke-etuuksia leikannutta ja poliittisesti herkkää uudistusta asetui lopulta tukemaan noin 85 prosenttia Ruotsin eduskuntalaitoksen kansanedustajista. Näin siis Ruotsissa; Suomessa kukaan ei tunnu ajattelevan, että hallituksen ja eduskunnan pitäisi kantaa vastuuta eläkejärjestelmän kestävydestä.

3.4 KOLMIKANTA JA VEROTUS

Työmarkkinajohtajat ja poliitikot pitävät Suomessa normaalina ja hyvänä, että kolmikanta osana tupoa tekee verotusta koskevia päätöksiä. Varsin yleinen on arvio, että maltillista tupoa ei työmarkkinoilla saada syntymään ilman verokevennyksiä, ja että verotuksen keventämisen taakse saadaan tarvittava poliittinen tuki vain ehdollistamalla verot tupoon. Verotupojattelu voi havainnollistaa taulukossa 3.1 esitetyn asetelman avulla.

Suomessa ajatellaan, että veroja ei voi keventää ilman tupoa ja että tupoa ei voi syntyä ilman verokevennyksiä.

Suomalainen verotupo perustuu ajatukselle, että sen enempää poliitikot (hallitus) kuin työmarkkinajohtajat eivät halua tehdä tai kykene tekemään – paitsi kolmikannan avulla – kansalaisten ja kansantalouden edun mukaisia päätöksiä. Poliitikot eivät halua keventää verotusta, koska tämä osaltaan kaventaa

Taulukko 3.1 Tupo ja verot

		Verotusta kevennetään	
		Ei	Kyllä
Tupo	Ei	A	B
	Kyllä	C	D

mahdollisuuksia julkisten menojen kasvattamiseen. Erityisesti vasemmistopuolueiden on vaikea perustella kannattajilleen verokevennysten asettamista etusijalle julkisten palvelujen tai tulonsiirtojen lisäämiseen nähden. Keskusjärjestöjen johtajat eivät puolestaan hevin pysty taivuttamaan liittoja tupon taakse, koska monet sopimusalohtaiset ambitiot jäävät tällöin saavuttamatta. Siksi voi ajatella, että talouspolitiikka herkästi ajautuu oheisen taulukon lokeron ”A” kaltaiseen tilanteeseen, jossa tupoa ei synny ja veroja ei kevennetä. Kansantalouden kannalta tätä voi pitää ongelmana, jos se johtaa kilpailukykyä rapauttavaan palkkakehitykseen sekä ylikireään verotukseen ja alituisen julkisten menojen paisumiseen.

Verotupolla kolmikanta näyttäisi tappavan kaksi kärpistä yhdellä iskulla. Hallitus, etenkin vasemmistopuolueiden johto, pystyy perustelemaan kannattajilleen verokevennyksiä osana politiikkaa, jota tarvitaan työmarkkinoiden tyydyttämiseksi ja kansantalouden vakauttamiseksi. Keskusjärjestöt voivat vuorostaan korostaa liitoille, että tupo tukee kilpailukykyä ja samalla tuo palkansaajille lisää ostovoimaa. Lisäksi tupo osoittaa eri tahojen yhteistyökykyä ja tukee etenkin ay-liikkeen yhteiskunnallista arvovaltaa. Näin kolmikanta mahdollistaa siirtymisen taulukon lokeron ”D” tilanteeseen, jossa tehdään tupo ja kevennetään veroja.

Tupomalti ja verokevennykset ovat varmaan osaltaan tukeneet Suomen kansantalouden kehitystä, joka on jo pitkään ollut kansainvälisesti katsoen suotuisaa. On siksi ymmärrettävää, että harjoitettuun politiikkaan ja kolmikannan saavutuksiin ollaan

Onko siis tupo keino tappaa kaksi kärpistä yhdellä iskulla?

Verotupon oletuksia on syytä ruotia tarkkaan.

laajasti tyytyväisiä. Etenkin poliitikkojen ja työmarkkinajoh-
tajien keskuudessa on voittanut alaa näkemys, että konsensus
ja kolmikanta ovat kansakuntamme pärjäämisen salaisuus ja
edellytys. Tästä huolimatta – tai tämän takia – on syytä arvioida
kriittisesti verotupon taustalla olevia olettamuksia ja uskomuk-
sia.

*Palkkamaltin
taustalla on mui-
takin tekijöitä, ja
verotuksen keven-
tämislle on vahvat
perustelunsa.*

Ensinnäkin voi todeta, että laman jälkeisten vuosien maltillinen
palkkakehitys on nähtävä korkean työttömyyden ja talouden
globaalistumisen taustaa vasten. Olisi kummallista, jos palk-
kainflaatio olisi näissä oloissa ollut kansantalouden ongelma-
na. Inflaatiopaineet ovat olleet vähäisiä myös monissa muissa
maissa. Verotuksessa on vuorostaan ollut kyse laman aikana
tapahtuneen verotuksen kiristämisen purkamisesta, veroasteiden
kohtuullistamisesta, johon valtiontalouden ylijäämien ja hei-
kon kotimaisen kysynnän valossa on ollut sekä mahdollisuuksia
että tarvetta. Tuotannon ja työllisyyden nousu on paljolti ollut
paluuta lamasta kohti normaalimpaa tilaa. Panostaminen osaa-
mistalouteen on osaltaan avittanut nopeaa rakennemuutosta
ja tuottavuuden kasvua. Viime vuosien suotuisa talouskehitys
heijastaa osaltaan toki verokevennysten vaikutuksia mutta myös
sitä, että maailmantalouden kasvu on ollut nopeinta sitten
ensimmäisen öljykriisin. Suomen talouskasvun kirjaaminen
kolmikannan ja verotupon tilille on kovin yksioikoista histori-
ankirjoitusta.

Toiseksi voi muistuttaa siitä, että tupolla on omat, verotukses-
ta riippumattomat perustelunsa: palkkamaltilti on (määrättyyn
mittaan asti) palkansaajien yhteinen etu, koska sillä voidaan
saavuttaa korkeampi työllisyys. Ay-liikkeellä on siten perusteita
edistää palkkakoordinaatiota katsomatta siihen, tarjoaako halli-
tus veroporkkanoita vai ei. Vastaavasti on luontevaa lähteä siitä,
että hallitus keventää veroja, jos siihen on valtiontaloudellista
tilaa ja jos suhdannetilanne sen sallii tai sitä edellyttää. Olisi
kovin kummallista, jos hallitus päättäisi olla keventämättä ve-
roja vain siksi, että työmarkkinoilla ei synny tupoa. ”Koiviston
periaatteen” takia (luvun 2 alussa oleva sitaatti) emme koskaan
voi varmuudella arvioida hypoteettisia toteutuneen kehityksen
vaihtoehtoja, mutta toki paineet verojen keventämiseksi olisivat

joka tapauksessa olleet viime vuosina suuret. Verotupo voi tarjota osapuolille taktisia etuja, kun vastuu tehdyistä ratkaisuista jakaantuu laajasti, mutta sen varsinaiset talouspoliittiset perustelut ovat heikot.

Kolmanneksi voi nähdä vaarana, että pyrkimys verotupoon johtaa joko verotuksen ja/tai palkanmuodostuksen osalta harhapoluille. Tupo ei ole (tai sen ei pitäisi olla) itseisarvo, maltillinen palkkakehitys voi toteutua myös ilman tupoa. Tarrautuminen tupoon saattaa johtaa työmarkkinoiden toiminnan kannalta liian kaavamaiseen palkanmuodostukseen (luku 2). Veroporkkanan käyttö tupon aikaansaamiseksi voi vuorostaan johtaa valtion rahoitustasapainon perusteettomaan heikkenemiseen tai suhdannetilanteeseen nähden liian löysään finanssipolitiikkaan. Korkeasuhdanteessa inflaatiota ei voi hillitä tupolla ja verokevennyksillä, pikemminkin kireällä finanssipolitiikalla. Kasvupoliittisesti on toki syytä painottaa julkisten menojen hillintää verotuksen kiristämisen asemesta, mutta tämän suosituksen toteuttamista tupo kaikkine sidonnaisuuksineen tuskin helpottaa.

Verotupon perustelut ovat hatarat ja linjan jatkaminen voi olosuhteiden muuttuessa johtaa hakoteille.

3.5 PARLAMENTARISMI JA KORPORATISMI

Suomessa päätöksentekoon suhtaudutaan korostetun pragmaattisesti; pääasia on tuloksellisuus, menettelytapojen suhteen on syytä olla joustava. Korporatistimin ja etenkin kolmikannan vahva asema antavat kuitenkin aiheita pohtia yhteiskunnallista päätöksentekoa myös periaatteelliselta kannalta, sillä asenteet yksittäisiin ratkaisuihin muovaavat ajan mittaan instituutioiden roolia ja yhteisymmärrystä pelisäännöistä. Valtion ja työmarkkinaosapuolten sekä korporatistimin ja parlamentaarisen demokratian keskinäisiin suhteisiin liittyy tästä näkökulmasta pohdinnan arvoisia piirteitä.

Vireä kansalaisyhteiskunta tukee demokratian toimintaa. Yksittäiset ihmiset osallistuvat useimmiten demokratiaan vain äänestämällä, järjestöt kykenevät myös muotoilemaan yhteis-

Kolmikantaa tulee arvioida myös demokratian pelisääntöjen kannalta.

kunnallista keskustelua selkeyttäviä vaihtoehtoja. Kansalainen kokee yhteiskuntajärjestelmän legitimitietin vahvemmaksi, jos hänen kannalta tärkeitä näkökohtia pohtivat ja ajavat hallituksen ja eduskunnan lisäksi myös muut instituutiot kuten kunnat, ay-liike tai kirkko. Viime vuosikymmenen talouskriisin oloissa palkansaajat kiinnostuivat uudelleen ay-liikkeestä ja hakivat siitä turvaa toimeentulon epävarmuutta vastaan.

Kolmikanta on parhaimmillaan yhteiskunnan voimavara, mutta korporatistien ja demokratian suhde ei ole ongelmaton.

Työmarkkinajärjestöjen konsensuspolitiikka lisää sekin osaltaan päätösten hyväksyttävyyttä palkansaajien keskuudessa. Järjestöjen johtajat valikoituvat pitkälti asiantuntemuksensa ja pätevyytensä perusteella, järjestöjen sisäinen tiedonkulku on tehokasta, ja työmarkkinajohtajat pystyvät siksi perustelemaan jäsenilleen vaikeita ratkaisuja. Tehokas kommunikatio lisää palkansaajien ja työnantajien valmiutta vaativiin ja pitkäjänteisiin päätöksiin. Järjestöt edustavat aktiiviväestöä, jotka palkansaajina ja työnantajina ymmärtävät vireän elinkeinoelämän ja vahvan kansantalouden merkityksen yhteiskunnan ja sen hyvinvoinnin kannalta.

On monestakin syystä tärkeää, että työmarkkinaosapuolet saavat äänensä kuuluviin ja tulevat kuulluiksi lainsäädäntöä valmisteltaessa. Työmarkkinoiden keskeisiin kiistakysymyksiin voi löytyä kestävä ratkaisu vain osapuolten sovun kautta. Oikein ymmärrettynä konsensus ja kolmikanta ovat kiistatta yhteiskunnallinen voimavara. Tämä kuitenkin edellyttää, että korporatistien ja parlamentaristien saumakohdat eivät vaaranna demokratian periaatteiden käytännön toteutumista. Miksi tältä osin olisi aihetta huoleen?

Toimiva demokratia vaatii selkeää toimivallan jakoa, tehokasta vallan käytön valvontaa, ja päättäjiin ulottuvaa ”palautemekanismia”.

Kysymykseen voi hakea vastausta korostamalla seuraavia toimivan demokratian perusedellytyksiä.⁷ Ensinnäkin yhteiskunnassa täytyy olla selkeä toimivallan jako, kansalaisten täytyy tietää kuka päättää ja mistä. Tämä tarkoittaa, että perustuslaki (tai vaikiintunut käytäntö) määrittää keskeisten instituutioiden välisen vallan ja vastuun jaon. Missä kulkevat presidentin toimivallan rajat suhteessa hallitukseen (vaikkapa ulkopolitiikan ja EU:n suhteen)? Mikä on kuntien ja valtion välinen vastuujako? Mitkä päätökset vaativat tuekseen eduskunnan valmistelun ja (tosi-asiallisen) päätöksenteon, kuinka pitkälle ulottuu etujärjestöjen

hyväksyttäväksi katsottava rooli yhteiskunnan päätöksiä valmisteltaessa? (Kysymysten luettelo muistuttaa siitä, että toimivallan jako ja sen selkeys on tärkeä ja ongelmallinen kysymys ei vain kolmikannan kohdalla vaan kaikessa yhteiskunnallisessa päätöksenteossa.)

Toiseksi tarvitaan päätöksenteon tehokasta valvontaa. Tämä voi tarkoittaa päätösten laillisuuden valvontaa mutta myös toiminnan taloudellisen tehokkuuden ja poliittisen tarkoituksenmukaisuuden arviointia. Valvontaa toteuttavat eri tavoin oikeuslaitos, tarkastusvirastot, kansalaisyhteiskunta, tutkijat sekä joukkotiedotusvälineet ja yleinen keskustelu. Kolmanneksi demokratiassa pitää olla palautemekanismi, jota kautta vallan kohteena olevat voivat ilmaista tyytymättömyytensä ja tarvittaessa vaihtaa päättäjiä. Useimpien instituutioiden päättäjät ovat viime kädessä riippuvaisia siitä, että yhteisöjen jäsenet ja äänestäjät pitävät heidän toimintaansa hyväksyttävänä. (Tuomioistuinten jäsenet ja keskuspankin johto, joilla on varsin riippumaton asema, muodostavat tästä poikkeuksen.) Eduskunnan ja hallituksen koostumus on katkolla aina vaalien yhteydessä, ja järjestöissäkin johto voi yleensä jatkaa vain jäsenten riittävän kannatuksen turvin. Toimiakseen sekä valvonta että palautemekanismi (vastuullisuuden toteuttaminen) luonnollisesti edellyttävät selkeää toimivallan jakoa ja päätöksentekoprosessin avoimuutta.

Kolmikantaa tältä kannalta arvioitaessa kiinnittyy huomio siihen, että se pitkälle vietyinä hämärtää osapuolten vallan ja vastuun rajoja. Kuka päättää sisällöltään laajojen ja monitahoisten tuporatkaisujen eri elementeistä, kun kaikki päättävät yhdessä kokonaisuudesta? Päättääkö hallitus (ja eduskunta) veroasteista, jos hallitus ehdollistaa kevennykset tupoon? Kuka päätti vuonna 2005 varallisuusveron poistamisesta? Tapahtuiko tämä hallituksen tahdosta, mikä on kiistetty, tai tapahtuiko se osapuolten vaatimuksesta, mikä sekin on kiistetty? Itse ratkaisulle oli pätevä perustelut, kuten virkamiestaholla on korostettu, mutta päätöksen menettelytapa oli outo.

Epäselvä roolijako vaikeuttaa luonnollisesti myös vallankäytön valvontaa. Laajat tupopaketit sisältävät monenlaisia sekä eri tahoilla että eri perustein valmisteltuja ainesosia. Valmistelun

Kolmikanta hämärtää päätöksenteon vastuunjakoa ja valvontaa.

läpinäkyvyys on heikkoa. Eläkepolitiikan valvonta on vieläkin vaikeampaa, koska koko valmisteluprosessi tapahtuu pienessä ja suljetussa piirissä. Eduskunnan luonnehtiminen kumileimasimeksi ei liene tältä osin sanottavaa vääristelyä.

Kolmikannan vaikutus poliittisen päätöksenteon valmisteluun ansaitsee erityistä huomiota. Merkittäviä yhteiskuntapolitiikan uudistuksia pitäisi kaiketi valmistella eri asiantuntijoita hyödyntävien parlamentaaristen komiteoiden avulla. Suomessa on kuitenkin voittanut alaa käytäntö, jossa yhteiskunnallisten päätösten valmistelu delegoidaan osapuoliin kytkeytyville ”selvitysmiehille” tai koostumukseltaan suppeille työryhmille. Valmistelun aikataulu on usein tiukka ja mahdollisuudet eri alojen asiantuntemuksen hyödyntämiseen rajalliset. Ei voi olla ihmettelemättä sitä alennustilaa, johon Suomen komitealaitos on vuosien saatossa ajautunut (ei vain eläkepolitiikassa).

Rinnastus Ruotsiin on tässäkin yhteydessä paikallaan. Ruotsissa poliittinen päätöksenteko valmistelelee päätöksiä pitkäjänteisten ja laajapohjaisten komiteoiden avulla, jotka työssään usein nojautuvat vahvasti tieteellisen yhteisön asiantuntemukseen. Poliitiikan sisällöstä voi tapauksesta riippuen olla eri mieltä, mutta on annettava tunnustusta naapurimaamme kyvyille tuottaa hyvin valmisteltuja ja innovatiivisia yhteiskuntapolitiikan uudistuksia, jotka ovat usein toimineet muissa maissa esikuvina. Suomessa politiikan rooli mielletään toisin: se nähdään suppeammin eturiitojen yhteen sovittamisena, jossa haetaan (korporatismiin) eri tahoja tyydyttävää kompromissia. Ruotsissa keskustelu uudistuksista on laajaa ja avointa, joskus luonteeltaan periaatteellista tai ideologista, ja Ruotsille ominaiseen tyyliin sillä ”ankkuroidaan” uudistukset yhteiskuntaan. Meillä keskustelua käydään suppeissa piireissä etujärjestöjen kesken, ja kolmikannan tuki antaa päätöksille legitimitettä tai ainakin auktoriteettia. Nämä poliittisen kulttuurin erot johtuvat paljolti historiasta, joka Suomessa on korostanut konsensuksen arvoa ja erimielisyyksien vaaroja.

Parlamentaaristen komiteoiden merkitys lienee Suomessa vähentynyt yli ajan. Tähän on saattanut vaikuttaa viime vuosikymmenen alussa tapahtunut siirtyminen enemmistöparla-

mentarismiin, jonka seurauksena eduskunta ei voi vaikuttaa (jarruttamalla) hallituksen työhön samassa määrin kuin ennen. Myös EU-jäsenyys on vaikeuttanut eduskunnan roolia, samalla kun se on osaltaan vahvistanut virkamiesten (jo ennestään vahvaa) asemaa. Eduskunta toimii monenlaisessa puristuksessa, sopeutuminen kolmikantaan on tästä vain esimerkki. Voi kysyä, miksi kolmikanta olisi sen kummempi ongelma parlamentaarisen demokratian kannalta kuin vaikkapa EU. Vastaus on, että EU-jäsenyys pakostakin edellyttää ylikansallisen päätöksentekojärjestelmän käyttöä, kun taas kolmikannan toimintatavat ovat osapuolten ja valtiovallan valittavissa.

Kolmikantaa voi sekä moittaa että kehua; kyse ei ole mustavalkoisesta asetelmasta vaan monisävyisestä ja moniulotteisesta ilmiöstä. Ymmärrettävää on, että hallitus mielellään jakaa vastuuta vaikeista päätöksistä muiden kanssa. Hallitus voi näin piiloutua kolmikannan kilven taakse ja välttää kantamasta (täyttä) vastuuta tehdyistä valtiovallan päätöksistä. Vielä ymmärrettävämpää on, että osapuolet eivät kieltäydy heille tarjotusta vallasta. Yhteisymmärrys on vaalimisen arvoinen voimavara, ja konsensuspolitiikka on vähentänyt epävarmuutta talouspolitiikasta. Toisaalta konsensuksen hakeminen voi myös jäykistää päätöksentekoa sekä johtaa ongelmia karttaviin tai ratkaisuja lykkääviin kompromisseihin. Lisäksi vaarana on, että edellä mainitut roolijakoon ja valvontaan liittyvät vaikeudet heikentävät päätöksenteon demokraattista vastuullisuutta (accountability).

Kriittiseen arvioon on joka tapauksessa tarvetta, sillä kolmikannan asema yhteiskunnan päätöksenteossa ja vaikuttajien ajatusmaailmassa on vahva. Silti ei ole takeita siitä, että sitoutuminen nykymuotoiseen kolmikantaan pitkän päälle edistäisi Suomen talouden tai yhteiskunnan toimivuutta. Kolmikanta on palvellut Suomea hyvin, mutta aika lienee kulkenut sen ohitse. Nytemmin suomalaisessa kolmikannassa on enenevästi kyse eri päätösten toisiinsa kytkemisestä tavalla, jolle on asiallisesti ottaen heikot perustelut, joka on omiaan hämärtämään eri toimijoiden vallan ja vastuun jakoa ja joka ruokkii itseään pönkittämällä keskusjärjestöjen yhteiskunnallista arvovaltaa ja asemaa.

Kolmikanta on keino keskusjärjestöjen aseman pönkittämiseksi.

VIITTEET

- ¹ Ks. esim. Mansner (1981), Bergholm (2005) tai Pekkarinen ja Vartiainen (1993).
- ² Ks. Koivisto (2006), Tarkka (2006) ja Vartiainen (2007).
- ³ Ks. esim. Summers, Gruber ja Vergara (1993).
- ⁴ Työeläkelaitoksissa kerrotaan kernaasti siitä, kuinka Puron ryhmä kerran päätti jättää varhaiseläkkeiden ikärajan määrittämisen eduskunnan ratkaistavaksi. Näin tehtiin siksi, että osapuolet eivät voineet sopia siitä, tulisiko rajan olla 58 tai 60 vuotta. Eduskunta päätti rajaksi 55 vuotta (työelämän ja kansantalouden kannalta erittäin kallis ratkaisu). Tästä Puron ryhmä päätyi näkemykseen, että eduskunnalle ei koskaan pidä jättää mitään työeläkejärjestelmää koskevaa päätösvaltaa.
- ⁵ Tässä yhteydessä voi panna merkille, että vuoden 2005 eläkeuudistus leikkaa eläkemenoja lähinnä tulevien sukupolvien kustannuksella. Päätökset astuvat näet tärkeiltä osin voimaan vasta vuonna 2011, jolloin leikkauspäätökset tehneet ovat jo eläkkeellä (ja säästötoimien ulottumattomissa).
- ⁶ Maksujen korotuspaineet muodostuvat ohittamattomiksi vasta vuoden 2010 jälkeen. Tämä sallii toistaiseksi silmien ummistamisen ongelmilta, vaikka parempi olisi käyttää aika eläkejärjestelmän lisä uudistusten valmisteluun.
- ⁷ Ks. esim. Lindbeck et al. (2000).

LOPUKSI

Saattaa olla paikallaan vielä palata tämän raportin otsikon kysymykseen: Onko tupolla tulevaisuutta?

Kenties kysymys on huonosti asetettu tai vailla mielenkiintoa. Kansantalouden edun kannalta on tärkeää, että palkanmuodostus mahdollisimman hyvin täyttää sille kuuluvat tehtävät. Määrätty palkanmuodostuksen koordinaatio on tältä kannalta toivottava. Koordinaation toteutuminen ei kuitenkaan ole sidoksissa tuloratkaisun muotoon; se voi toteutua sekä keskitetyn tuloratkaisun että muunlaisen ratkaisun puitteissa.

On myös kansantalouden ja palkansaajien etu, että palkanmuodostus voisi kehittyä nykyistä hajautetumpaan suuntaan. Tämäkin voi tapahtua tuloratkaisun muodosta riippumatta. Halutessaan keskusjärjestöt voisivat yhteisesti sopia sellaisen tupon, jonka olennainen tarkoitus on antaa vahva signaali hajautetun palkanmuodostuksen edistämisestä sekä muotoilla sille suunta- viivoja ja pelisääntöjä. Toisaalta siirtyminen hajautetumman palkanmuodostuksen suuntaan voi tapahtua myös liittokohtaisten ratkaisujen kautta. Sisältö on muotoa tärkeämpi; olennaista ei ole tupo vaan palkanmuodostuksen eriytymisen ja koordinaation tarkoituksenmukainen yhdistäminen.

Entä onko kolmikannalla tulevaisuutta, onko se poliittisen järjestelmämme selkäranka, tulisiko siihen nojautua jatkossakin?

Vastaus riippuu osin siitä, mitä kolmikannalla tarkoitetaan. Kolmikanta on merkitykseltään kiistatta myönteinen, jos sillä tarkoitetaan eri osapuolten välistä yhteydenpitoa, konsultointia ja konsensushakuista yhteistyötä. Vastaus on varauksellisempi, jos kolmikanta tarkoittaa eri toimijoiden roolijakoa hämärtäviä yhteispäätöksiä paketeista, joiden seurauksena palkkapolitiikka jähmettyy ja finanssipolitiikan viritys uhkaa muodostua taloudelliseen tilanteeseen nähden epätarkoituksenmukaiseksi.

Voi ajatella, että kolmikanta on periaatteellisesti pulmallinen mutta silti käytännössä toimiva päätöksentekojärjestelmä. Voi olla, että määrätietoisempi sitoutuminen parlamentaarisen

demokratian periaatteisiin johtaisi kansantalouden ja yhteiskunnan kannalta huonompiin päätöksiin, joilla puolueet kilpaa kosiskelisivat eri äänestäjäryhmiä valtion menoja alituisesti paisuttaen. Tällainen arvio, joka ei ole harvinainen, on osoitus heikosta luottamuksesta suomalaisen parlamentarismiin. On kuitenkin perusteita uskoa, että Suomen eduskunta ja hallitus ovat täysin kykeneviä päättämään kansakunnan etujen mukaisesti myös veroista ja sosiaalipolitiikasta. Kolmikannan jääminen taka-alalle, nykyistä vähemmän hallitsevaan asemaan, pakottaisi hallituksen ja eduskunnan entistä selvemmin kantamaan niille kuuluvaa vastuuta, mikä voisi sisältää kansanvallan kannalta terveellisen oppimisprosessin.

Suomen työmarkkinajärjestelmän ydin ei ole tupo tai kolmikahta vaan järjestöjen toiminta työrauhan ylläpitämiseksi ja eri osapuolten etujen yhteen sovittamiseksi. Suomi on enenevästi globaalissa kilpailussa toimiva markkinatalousmaa. Suomi on myös maa, jossa työnantajien ja ay-liikkeen sopimustoiminnalla on keskeinen asema, jossa sopimuspolitiikka toimii pääosin hyvin ja jossa järjestöjen välistä yhteistyötä tarvitaan jatkossakin.

KIRJALLISUUS

- Agell, J. (1999): On the Benefits from Rigid Labour Markets: Norms, Market Failures, and Social Insurance, *The Economic Journal* 109, 1999.
- Agell, J. (2001): En annorlunda guide till arbetsmarknadens institutioner, *Ekonomis debatt* 3/2001.
- Agell, J. (2002): On the Determinants of Labour Market Institutions: Rent Seeking vs. Social Insurance, *German Economic Review* 3(2), 2002.
- Agell, J. ja Lommerud, K. E. (1993): Egalitarianism and Growth, *Scandinavian Journal of Economics* 95(4), 1993.
- Alho, K. (2004): Kansallinen palkanmuodostus globaalien talouden oloissa, teoksessa Alho, K. ja Pekkarinen, J. (toim.): *Sovitaan palkoista – palkkaneuvottelut puntarissa*. ETLA B 210, PT Tutkimuksia 93. Taloustieto Oy.
- Alho, K., Heikkilä, A., Lassila, J., Pekkarinen, J., Piekkola, H. ja Sund, R. (2003): Suomalainen sopimusjärjestelmä – työmarkkinaosapuolten näkemykset. ETLA B 203. Taloustieto Oy.
- Alho, K. ja Pekkarinen, J. (toim.) (2004): *Sovitaan palkoista – palkkaneuvottelut puntarissa*. ETLA B 210, PT Tutkimuksia 93. Taloustieto Oy.
- Asplund, R. (2007): Decentralization tendencies within a collective wage bargaining system, *ETLA Discussion papers* 1077.
- Asplund, R., Barth, E., Heyman, F., Lundborg, P., Westergård-Nielsen, N. (2007): *Wage structures and wage negotiation systems in the Nordic countries*.
- Bassanini, A. ja Duval, R. (2006): *Employment Patterns in OECD Countries: Reassessing the Role of Policies and Institutions*, OECD Social, Employment and Migration Working Papers 35, 2006.
- Bergholm, T. (2005): *Sopimussyhteiskunnan synty. Suomen Ammattiyhdistysten Keskusliitto 1944-56*, Helsinki.
- Böckerman, P., Laaksonen, S. ja Vainiomäki, J. (2006): *Ovatko palkat jäykkiä Suomessa?* *Talous & Yhteiskunta* 2/2006.
- Böckerman, P. ja Uusitalo, R. (2005): *Union membership and the erosion of the Ghent system: Lessons from Finland*, *Labour Institute for Economic Research Discussion Papers* 213.
- Chung, H. (2005): *Different Paths Towards Flexibility: Deregulated employment protection or temporary employment*, OSA, 2005.
- Del Boca, D. (2002): *The Effects of Child Care and Part Time Opportunities on Participation and Fertility Decisions in Italy*, *IZA Discussion Paper No.* 427.
- Dölvik, J. E. ja Vartiainen, J. (2002): *Globalisering og europeisk integrasjon – utfordringer for lønndannelsen og kollektivavtalene i de nordiske land*, SALTSA, 2002.
- EEAG (2007): *Report on the European Economy 2007*, CESIfö (kirjoittajina Lars Calmfors, Ciancarlo Corsetti, Michael Devereux, Seppo Honkapohja, Gilles Saint-Paul, Hans-Werner Sinn, Jan-Egbert Sturm, Xavier Vives).
- European Commission (2004): *Industrial Relations in Europe 2004*.
- European Commission (2005): *Employment in Europe 2005*.
- European Commission (2006): *Employment in Europe 2006*.
- Eurostat (2006): *Expenditure on Labour Market Policies in 2004*, *Statistics in focus* 12/2006.
- Farber, H. S. (1986): *The Analysis of Union Behaviour*, in *Handbook of Labour Economics*, Volume II, toim. O. Aschenfelter ja R. Layard. Elsevier.
- Fraser Institute (2006): *Economic Freedom of the World; 2006 Annual Report*.

- Heikkilä, A. (2004): Palkoista sopiminen paikallistasolla: muodot ja laajuus, teoksessa Alho, K. ja Pekkarinen, J. (toim.): Sovitaan palkoista – palkkaneuvottelut puntarissa. ETLA B 210, PT Tutkimuksia 93. Taloustieto Oy.
- Heyman, F. (2002): Pay Inequality and firm performance: evidence from matched employer-employee data, FIEF Working Paper No. 186.
- Holmlund, B., Löfgren, K-G. ja Engström, L. (1989): Trade Unions, Employment and Unemployment Duration.
- Johansson, Å. (2006): Wage Setting in Finland, OECD Economics Department Working Papers No. 503.
- Karlsson, N., Lindberg, H. ja Salenius, M. (2005): Fem konkurrerande kollektivavtalssystem – en internationell kartläggning, Ratio, www.ratio.se
- Koivisto, J. (2006): Päiviö Hetemäki – sovinnontekijä, Edita.
- Lindbeck, A., Molander, P., Persson, T., Pettersson, O. ja Swedenborg, B. (2000): Ekonomirådets rapport 2000: Politisk makt med oklart ansvar. SNS.
- Lundborg, P. (2005): Individual wage setting, efficiency wages and productivity in Sweden, FIEF Working Paper No. 205.
- Lundh, C. (2006): Frivilliga avtal eller statligt tvång – svensk arbetsmarknad under 100 år, Ratio, www.ratio.se
- Mansner, M. (1981): Suomalaista yhteiskuntaa rakentamassa. Suomen Työnantajain Keskusliitto 1907–40. Teollisuuden Kustannus.
- Marjanen, M. (2002): Palkkaratkaisujen sisältö ja toteutuminen tulopoliittikan aikakaudella. ETLA B 188. Taloustieto Oy.
- Moene, K. O. ja Wallenstein, M. (1997): Pay Inequality, *Journal of Labour Economics*, vol. 15 No. 3, 1997.
- OECD (2004): Employment Outlook 2004.
- OECD (2006): Employment Outlook 2006.
- Oittinen, R. H. (1948): Työväenkysymys ja työväenliike Suomessa. Aikamme kulttuuri 12, Tammi.
- Oswald, A. J. (1985): The Economic Theory of Trade Unions: An Introductory Survey, *Scandinavian Journal of Economics* 87(2).
- Pekkarinen, J. ja Vartiainen, J. (1993): Talouspolitiikan pitkä linja. WSOY.
- Piekkola, H. (2005): Performance-Related Pay and Firm Performance in Finland, *International Journal of Manpower* 26 (7/8), 2005.
- Piekkola, H. ja Marjanen, R. (2003): Palkoista sopiminen ja palkkaliukuma. ETLA B 202. Taloustieto Oy.
- Scarpetta, S. ja Tressel, T. (2004): Boosting Productivity via Innovation and Adoption of New Technologies: Any Role for Labor Market Institutions?, *World Bank Policy Research Working Paper* 3273.
- Skovsgaard Aidt, T. ja Sena, V. (2005): Unions: Rent Creators or Extractors, *Scandinavian Journal of Economics* 107(1).
- Summers, L., Gruber, J. ja Vergera, R. (1993): Taxation and the Structure of Labour Markets: The Case of Corporatism, *Quarterly Journal of Economics*, 1993.
- Tarkka, J. (2006): Isänmaan unilukkari. WSOY.
- Uusitalo, R. (2005): Do Centralized Bargains Lead to Wage Moderation? Time Series Evidence From Finland, teoksessa Piekkola, H. ja Snellman, K. (toim): *Collective Bargaining and Wage Formation*.
- Uusitalo, R. ja Vartiainen, J. (2005): Finlands firm factors in wages and wage changes.

Vartiainen, J. (2006): Tuottavuus, palkkaerot ja palkkaneuvottelut, *Talous & Yhteiskunta* 1/2006.

Vartiainen, J. (2007): Sovinnontekijä pohjusti Suomen menestyksen, *Helsingin Sanomat* 14.2.2007.

Vartiainen, J. ja Nekby, L. (2007): Wage setting institutions in Sweden – a timeline and an economic interpretation, in Asplund et al. (2007): Wage structures and wage negotiation systems in the Nordic countries.