

Onko tulopolitiikalla tulevaisuutta?

Keskitettyjen tulopoliittisten sopimusten tulokset ovat olleet tähän asti hyviä työllisyyden ja ansiotason kehityksen kannalta. Siirtyminen kohti paikallista sopimista tuskin parantaisi tuloksia. Tulopolitiikan kriitikoiden tavoitteena näyttääkin olevan työrauhasta sopiminen keskitetysti, jotta sen turvin voitaisiin heikentää palkansaajien neuvotteluvoimaa paikallistasolla.

Jaakko Kiander
Johtaja
Palkansaajien tutkimuslaitos

jaakko.kiander@labour.fi





Tulopoliittiset kokonaisratkaisut ovat olleet merkittävä osa suomalaista talous- ja yhteiskuntapolitiikkaa jo neljän vuosikymmenen ajan. Modernin tulopoliitiikan kausi alkoi vuonna 1968, kun solmittiin Keijo Liinamaan johdolla kattava tulopoliittinen ratkaisu, ns. *Liinamaa I*. Jo tämä ensimmäinen tuloratkaisu osoitti, mihin suomalaista tulopoliitiikkaa tarvitaan: talouden vakauttamiseen ja kilpailukyvyyn turvaamiseen – ja erityisesti kriisinomaisissa tilanteissa. Vuonna 1968 tulopoliitiikkaa tarvittiin suuren devalvaation jälkeiseen vakauttamiseen ja inflaation torjuntaan.

Tulopoliitiikkaa tarvittiin uudelleen 1970-luvun jälkipuoliskolla kilpailukyvyyn parantamiseen vuosien 1975–76 maksutasekriisin ja sitä seuranneen taantuman jälkeen. Tuolloin työmarkkinaosapuolet ja hallitus sopivat aiemmin sovittujen palkankorotusten peruuttamisesta. Samalla tulopoliitikasta tuli keskeinen osa pääministeri Kalevi Sorsan käynnistämää uutta talouden elvytyspolitiikkaa ja suomalaista konsensusta. Tulopoliitiikan, konsensuksen ja hyvinvointivaltion suuruuden aikaa oli 1980-luku.¹

Tulopoliittisia kokonaisratkaisuja on Suomessa totuttu pitämään työllisyyden kannalta hyvinä. Kriisitilanteissa niiden avulla on voitu hallita palkkakehitystä ja turvata kilpailukyvyyn parantuminen. Nousukausien aikana tulopoliitiikan teho on kuitenkin jäänyt vähäiseksi. 1970-luvun alkuvuosina ja 1980-luvun loppuvuosina nopea talouskasvu johti työvoimapulaan ja suuriin palkkaliukumiin, joita tulopoliitiikka ei kyennyt hillitsemään. Palkkainflaation seurauksia olivat kilpailukyvyyn heikentyminen ja maksutasekriisit 1970-luvun puolivälissä ja 1990-luvun alussa.

¹ Tulopoliitiikan historiasta ks. esim. Bergholm (2007), Mansner (2007) ja Kyntäjä (1993).

Lamasta toipuminen ja pyrkimys työllisyyden parantamiseen käynnistivät vuonna 1995 tulopolitiikan nykyisen vaiheen. Siinä hallitukset ovat sitouttaneet työmarkkinaosapuolet omaan työllisyys- ja kasvustrategiaansa tarjoamalla näille vaikutusmahdollisuuksia kolmikantaisen sopimisen puitteissa ja verokevennyksiä tukemaan ostovoiman kasvua. Tuloksena on ollut entistä maltillisempaa ja pitkäjänteisempää tulopolitiikkaa, jossa sopimuskorotukset ovat asettuneet vajaan kahden prosentin tasolle ja ansiotason nousuvauhti on vaihdellut 3:n ja 4:n prosentin välillä. Tulopolitiikan avulla on pidetty huoli suomalaisyritysten kilpailukykyyn parantumisesta ennätysmäiselle tasolle. Poliitiikan tulokset ovat olleet hyviä, joskin palkansaajien kannalta hintana on ollut palkkatulojen kansantulo-osuuden supistuminen.

Tulopolitiikka ei ole ollut pelkästään työehdoista sopimista. Sen avulla on vaikutettu myös muuhun yhteiskuntapolitiikkaan. Erityisen laajoiksi erilaiset poliittiset kytkökset kasvoivat säänneltyä talouden oloissa 1970-luvulla, jolloin tulopoliittisissa ratkaisuisa sovittiin maataloustulosta, laajasta hintojen säätelystä, asuntopoliitikasta ja sosiaalipoliittisista uudistuksista. Tuloratkaisuihin yhdistyi voimakas työnantajien sosiaalivakuutusmaksujen nousu, joka kuitenkin pyrittiin huomioimaan sopimuskorotuksissa. Tulopoliittisiin ratkaisuihin liittyi aina 1980-luvun lopulle saakka myös sopimuksia työajan lyhentämisestä.

Aiempaan verrattuna tulopolitiikan vaikutuspiiri on nykyisin kaventunut. Työmarkkinaosapuolet vaikuttavat kuitenkin edelleen ratkaisevalla tavalla eläkepolitiikkaan ja työttömyysturvan kehitykseen. Tulopolitiikka ja ay-liikkeen vaikutusvalta ovat kytkeytyneet yhteen ja tukeneet toisiaan. Tämä on herättänyt kritiikkiä tulopolitiikkaa kohtaan niiden piirissä, jotka halusivat kaventaa ay-liikkeen vaikutusmahdollisuuksia.

1970- ja 1980-luvun nousukausien aikana tulopolitiikka epäonnistui, koska palkkaliukumat muodostuivat suuriksi.

Kokemukset laman jälkeisistä tuloratkaisuista

1990-luvun alun lamavuosien jälkeen laajoja tulopoliittisia kokonaisratkaisuja on tehty yhteensä viisi – 1995, 1997, 2000, 2002 ja 2004. Sopimukset ovat olleet kaksivuotisia lukuun ottamatta viimeisintä, joka on kolmevuotinen. Keskitettyjen ratkaisujen väliin mahtui vain yksi liittokierros (taulukko 1).

Tuporatkaisuille on ollut tyypillistä, että ne ovat lähes aina johtaneet pienempiin nimelliskorotuksiin kuin liitto-

kohtaiset kierrokset. Varsinkin sopimuskorotukset ovat tuporatkaisuissa jääneet pieniksi verrattuna liittokohtaisiin ratkaisuihin (kuvio 1). Tässä mielessä tuporatkaisut ovat olleet onnistuneita; yleensä niiden tarkoituksena on ollut hillitä inflaatiota ja parantaa kilpailukykyä. Toisaalta inflaation hillitseminen tuporatkaisujen avulla on onnistunut vain ajoittain. Talouden voimakkaat nousukaudet sekä 1970-luvun alussa että 1980-luvun lopulla johtivat työvoimapulaan ja palkkaliukumiin, joita tulopolitiikan avulla ei kyetty hillitsemään. 1990-luvun alun laman jälkeisenä aikana tällaista ylikuumenemista ei ole tapahtunut, vaikka talouden nopea kasvu on jatkunut poikkeuksellisen pitkään. Tähän ovat olleet syynä hyödykemerkkinoiden kiristynyt kilpailu, pitkään jatkunut korkea työttömyys ja ulkomaisen työvoiman käytön lisääntyminen.

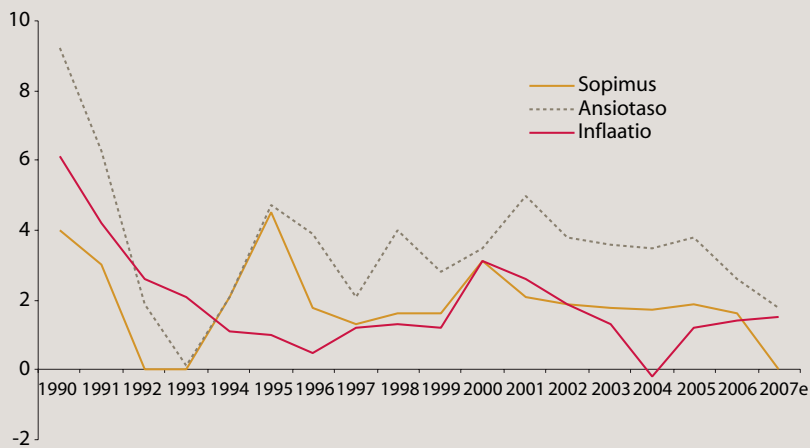
Keskitetyt tuloratkaisut ovat tuottaneet palkansaajille kohtuullisen hyvän reaaliensioiden ja käytettävissä olevien tulojen kehityksen. Valtiovalta on tuke-

Taulukko 1. Tuloratkaisut 1991–2006.

Sopimuspv	Sopimustyyppi	Voimassaoloaika	Sopimuskorotus	Kattavuus
20.11.1991	Kokonaisratkaisu (Ihalainen-Kahri)	20.11.1991–30.10.1993	0 % + 0 %	90 %
Syysy 1993	Liittosopimukset	1994	n. 0 % – 3 %	
Syysy 1994	Liittosopimukset	1995	3 % – 7 %	
11.9.1995	Kokonaisratkaisu (TTT-sopimus)	1.10.1995–31.1.1998	1,8 % + 1,3 %	
26.11.1997	Tulopoliittinen kokonaisratkaisu	1.1.1998–15.1.2000	2,1 % + 1,6 %	98 %
Syysy 2000	Liittosopimukset ("ryväsratkaisu")	1–3 vuotta	3,1 %	
17.11.2001	Tulopoliittinen kokonaisratkaisu	1.2.2001–31.1.2003	2,1 % + 1,9 %	
18.11.2002	Kokonaisratkaisu (tulosopimus)	1.2.2003–15.12.2004	1,8 % + 1,7 %	
29.11.2004	Kokonaisratkaisu	16.2.2005–30.9.2007	1,9 % + 1,6 % + 0 %	90 %

Lähde: Mansner (2007).

Kuvio 1. Palkankorotukset ja inflaatio, %.



Lähde: Tilastokeskus; vuoden 2007 luvut perustuvat PT:n ennusteeseen.

nut lamanjälkeisiä tuporatkaisuja tuloveron alennuksilla, jotka ovat parantaneet palkansaajien ostovoiman kehitystä. Hitaana pysynyt inflaatio on osaltaan pitänyt yllä ostovoimaa ja vähentänyt tarvetta suuriin nimellispalkkojen korotuksiin.² Veronalennusten ansiosta palkansaajien nettoansiot ovat kasvaneet nopeammin kuin bruttopalkat. Tämän lisäksi valtio on alentanut myös työnantajien sosiaalivakuutusmaksuja, mikä osaltaan on hillinnyt työvoimakustannusten nousua. Yksikkötyövoimakustannusten nousu on lamanjälkeisellä tupokaudella jäänyt hyvin hitaaksi, koska tuottavuuden kasvu on ollut lähes yhtä nopeaa kuin ansiotason nousu.

Viimeisen 15 vuoden aikana harjoitettua tulopolitiikkaa on yleisesti pidetty maltillisena. Tämän tulkinnan puolesta puhuu se, että yritysten kannattavuus on kohentunut tulopolitiikan kaudella voimakkaasti ja palkansaajien saama osuus kansantulosta on pienentynyt – erityisesti nopean talouskasvun vuosina kuten vuosina 1996–2000. Toisaalta ansiotason nousu on Suomessa ollut

jatkuvasti hieman nopeampaa kuin Länsi-Euroopan maissa keskimäärin. Hyvä reaaliansiokehitys ja samanaikainen kilpailukykyyn parantuminen ovat olleet mahdollisia ainoastaan muita maita nopeamman tuottavuuskehityksen vuoksi.

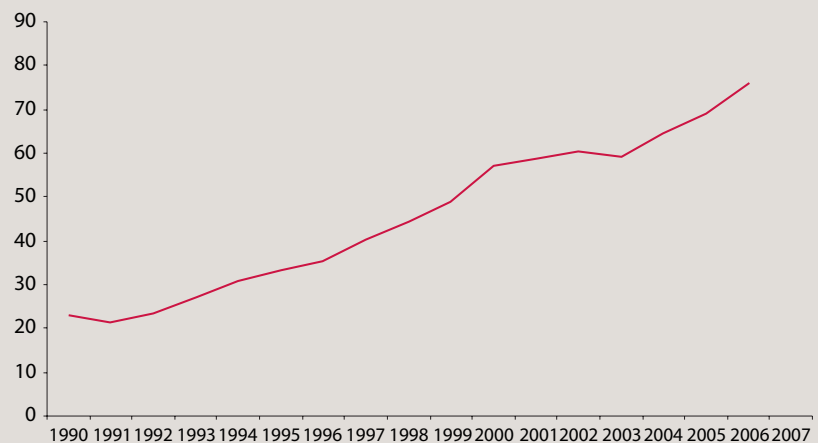
Arviota tulopolitiikan maltillisuudesta tukee se, että laman jälkeisinä vuosina Suomen kansantalous on kasvanut no-

peasti ja työllisyys on parantunut. Lamaa edeltänyt taso työllisyydessä (joskaan ei vielä työllisyysasteessa) on lähestulkoon saavutettu. Viennin kilpailukyky on ollut erinomainen; tämä näkyy sekä viennin vahvassa kasvussa (ks. kuvio 2) että historiallisen suuressa vaihtotaseen ylijäämässä. Hyvän kehityksen perusteella voidaan päätellä, että harjoitettu tulopolitiikka keskitettyine ratkaisuineen ei ainakaan ole ollut kovin vahingollista talouden kannalta. Monet tulopolitiikan kriitikotkin ovat valmiita myöntämään, että tulopolitiikka on jopa osaltaan tukenut hyvää työllisyyskehitystä.

Voidaan tietysti jossitella ja kysyä, olisiko vuoden 1995 jälkeen toteutunut suotuisa työllisyyskehitys ollut saavutettavissa ilman keskitettyjä tuloratkaisuja. Keskitettyjen ratkaisujen vaihtoehto olisi ollut liittokohtainen sopiminen, koska laki työehtojen yleissitovuudesta käytännössä estää kovin pitkälle viedyn paikallisen sopimisen.

Kokemuksesta tiedämme, että keskitetyt ratkaisut ovat tuottaneet sopimuspalkkoihin selvästi pienemmät nimelliskorotukset kuin liittokohtaiset ratkaisut.

Kuvio 2. Viennin kehitys 1990–2006, mrd euroa (kiintein hinnoin).



Lähde: Tilastokeskus.

² Ks. esim. Kiander (2006).

Liittokohtaiset ratkaisut ovat johtaneet keskimäärin kaksi prosenttiyksikköä nopeampaan ansiokehitykseen kuin keskitetyt ratkaisut.

Osa tästä erosta on kuitenkin näennäistä sen vuoksi, että tuporatkaisut johtavat yleensä suurempiin palkkaliukumiin kuin liittosopimukset. Keskimääräiseksi eroksi ansiotason nousuvauhdissa keskitettyjen ja liittokohtaisen ratkaisujen välillä muodostuu kuitenkin noin kaksi prosenttiyksikköä vuodessa, mitä voi pitää varsin merkittävänä.³

Toisaalta voidaan väittää, että talouden kansainvälistyminen on kiristänyt siinä määrin kilpailua, että hajautettu palkanmuodostus ei todennäköisesti olisi tuottanut tuporatkaisuja keskimäärin nopeampaa nimellisansioiden nousuvauhtia. Tätä argumenttia tukevat kokemukset Ruotsista, missä on tehty liittokohtaisia ratkaisuja jo 1980-luvun puolivälistä lähtien. Erilaisista sopimuksista huolimatta ansiotason nousuvauhti on ollut Suomessa ja Ruotsissa hyvin samankaltaista.

Nimellispalkkojen keskimääräisen nousuvauhdin säätelyn ohessa keskitetyillä tulo ratkaisuilla on Suomessa vaikutettu palkkarakenteeseen ja palkkaeroihin. Suomessa harjoitettu tulopoliittikka on perinteisesti ollut luonteeltaan 'solidaarista', millä tarkoitetaan sitä, että matalimpia palkkoja on sopimusten avulla pyritty nostamaan suhteellisesti enemmän kuin suurempia palkkoja. Käytännössä tämä on toteu-

tettu siten, että pieniin palkkoihin on korotukset tehty penni- tai senttimääräisinä muutoksina tuntipalkkoihin, kun taas suurempia palkkoja on korotettu vakio prosentilla. Näin matalien palkkojen ja usein myös naisvaltaisten alojen sopimus palkat ovat nousseet suhteellisesti hieman enemmän kuin sopimus palkat keskimäärin. Käytännössä tällä ei ole kuitenkaan ollut mainittavaa palkkaeroja tasoittavaa vaikutusta, koska palkkaliukumat ovat osaltaan taas kasvattaneet palkkaeroja. Palkkaliukumien ja solidaarisen sopimuspolitiikan yhteisvaikutuksesta palkkajakauma on kuitenkin pysynyt verraten vakaana. Voidaan ajatella, että hajautetumpi palkanmuodostus olisi johtanut palkkaerojen kasvuun verrattuna toteutuneeseen kehitykseen, koska matalapalkka-alat olisivat mahdollisesti joutuneet tyytymään pienempiin korotuksiin.

Keskitettyjen tulo ratkaisujen tekeminen ja kolmikantainen valmistelu eivät ole pelkästään suomalaisia kummajaisia. Samantapaisia työmarkkinaratkaisuja on pitkään tehty myös Hollannissa, Irlannissa, Itävallassa ja Norjassa. Palkoista sopiminen on muodollisesti hajautettu liittokohtaiseksi Ruotsissa, Tanskassa ja Saksassa, mutta myös näissä maissa palkanmuodostuksen tosiasiallinen koordinaatio on pitkälle vietyä. Mitkään näistä maista eivät ole erityisen huonosti menestyneitä. Niiden esimerkin perusteella ei voi väittää, että palkanmuodostuksen hajauttaminen olisi välttämätön hyvinvoinnin ehto. Päinvastoin, monet arvioijat ovat sitä mieltä, että ainakin Hollannin, Itävallan ja Irlannin huomattava taloudellinen menestys johtuu osaltaan juuri harjoitetusta tulopoliitikasta.

Tulopoliitikan kritiikki ja vaihtoehdot

Nykyisen tulopoliittisen järjestelmän asema vaikuttaa Suomessa tällä het-

Matalapalkkaerien vaikutukset palkkarakenteeseen ovat pitkälti kumoutuneet korkeampien palkkojen liukumilla.

kellä vahvalta. Kokemukset tulopoliitikasta ovat hyviä. Lisäksi kaikki eduskuntapuolueet ilmoittivat tämän vuoden eduskuntavaaleja edeltäneissä television vaalikeskusteluissa kannattavansa tulopoliitikan jatkamista. Perinteisesti ay-liikkeeseen kriittisesti suhtautuneet porvaripuolueet eivät myöskään halunneet luoda vastakkainasettelua työmarkkinoille. Päinvastoin, kokoomuksen puheenjohtaja *Jyrki Katainen* päätyi vastoin elinkeinoelämän toivomuksia esittämään "tasa-arvotupoa", jolla miesten ja naisten palkkaeroja kavennettaisiin.

Poliittisen järjestelmän ulkopuolelta on kuitenkin esitetty kritiikkiä tulopoliitikkaa ja kolmikantaista työelämään ja sosiaaliturvaan liittyvien asioiden valmistelua kohtaan. Tässä ei ole sinänsä mitään uutta tai ihmeellistä. Työnantajapuoli on suhtautunut aiemminkin kriittisesti tulopoliitikkaan. Viimeksi tulopoliitikkaa oltiin hautaamassa vuonna 1993.

Tulopoliitikan ja ammattijärjestöjen kritisointi on luonteva osa elinkeinoelämän ja erityisesti yritysten omistajien edunvalvontaa. Tämä johtuu siitä, että pääoman ja työvoiman edut ovat osin vastakkaisia. Yritysten ja varsinkin niiden omistajien kannalta tilanne on yleensä aina sitä parempi, mitä heikommat ovat työntekijöiden edut. Alemmat työvoimakustannukset ja pidemmät työajat merkitsevät yrityksille parempaa kan-

³ Ks. *Uusitalo* (2004).

nattavuutta ja suurempia voittoja. Tulopolitiikkaa ja ay-liikettä kritisoivissa ja luonteeltaan suostuttelevissa puheenvuoroissa tätä ei kuitenkaan ole tapana sanoa suoraan, vaan mieluummin vedotaan yritysten ja työntekijöiden yhteiseen etuun, globalisaatioon ja kilpailun luomiin paineisiin.

Elinkeinoelämän piiristä onkin jälleen kuulunut puheenvuoroja, joissa on kyse, olisiko jo aika vapauttaa palkanmuodostus ja luopua korporaatioiden vallasta. Myös ylikansallisten asiantuntijaorganisaatioiden kuten OECD:n taholta on usein esitetty kantoja, joiden mukaan keskitettyä sopimista pitäisi vähentää ja paikallista joustoa lisätä. Koska Suomen taloudellinen menestys on pitkään ollut hyvä ja työllisyys on parantunut, on tehtyjen tuporatkaisujen ja keskitetyn tulopolitiikan myönteiset vaikutukset jouduttu näissä puheenvuoroissa yleensä myöntämään, mutta samalla on kohdistettu kritiikkiä siihen, että nykyinen tapaa sopia työehdoista on luonteeltaan raskas, keskitetty ja joustamaton eikä ota huomioon eri toimialojen ja erilaisten yritysten erilaisia tarpeita. Yritysten ja toimialojen erilaisten tilanteiden katsotaan edellyttävän jatkossa enemmän paikallista sopimista. Esimerkiksi EVA:n toimitusjohtaja *Sixten Korkman* (2007) kirjoittaa:

”Keskitetyt 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 henkilökohtaisesti. ... työehtosopimukset ovat jatkossakin työrauhan takeena ja ne määrittävät yrityskohtaisten ratkaisujen reunaehdot ja pelisääntöjä.” (Korkman 2007, s.7)

Tavoitteena näyttää olevan luopuminen aluksi keskitetyistä ratkaisuista ja lopulta myös liittokohtaisista sopimuk-

Mikään ei nykyisin estä nostamista palkkoja paikallisesti, joten vaatimukset paikallisen sopimisen lisäämisestä tähtäävät palkkojen alentamiseen.

sista ja palkanmuodostuksen täydellisen hajauttaminen yritys-, toimipaikka- ja henkilötasolle. Työnantajia edustava Elinkeinoelämän Keskusliitto on samalla kannalla:

”työpaikkakohtaisilla ratkaisuilla ja paikallisella sopimisella voidaan parhaiten vastata ajan haasteisiin” (*Seppo Riski*, Prima 1/2007, s.22).

Nykyisen, keskitetyn tulopolitiikan vaihtoehdoksi halutaan siis tuoda sisällöltään vesitetty keskitetty sopiminen siten, että yleiskorotukset jäisivät entistä pienemmiksi ja samalla paikallisesti sovittavat tai määräytyvät palkankorotukset korostuisivat. Työnantajien lopullisena tavoitteena voidaan nähdä tilanne, jossa keskitetysti asetetaan sitova työrauhavelvoite ja muista työehdoista sovitaan mahdollisimman hajautetusti. Teknologiateollisuuden työnantajia edustava *Risto Alanko* (Prima 2/2007, s. 50-51) linjaa nämä tavoitteet näin:

”...nykyinen sopimusmalli on liian kankea.” (...) ”Teknologiateollisuuden mukaan valtakunnallisten työehtosopimusten tehtävä on antaa palkanmääritykseen yleiset ohjeet. Käytännön palkat pitää voida määrittellä työpaikoilla ... asteittain valtakunnallisista yleiskorotuksista tulee luopua. Ensi vaiheessa riittää niiden osuuden selvä pienentäminen.”

Yleisesti käytettyjä perusteluja tällaisille muutoksille ovat globalisaation luomat kilpailupaineet, jotka edellyttävät entistä suurempaa joustavuutta ja myös yrityskohtaisten tuottavuuserojen huomiointia palkkauksessa. Usein näiden muospaineiden tarkempi luonne jää erittelemättä, eikä siksi ole kovin selvää, miksi juuri nyt kansainvälinen kilpailu loisi aiempaa enemmän tarvetta paikallistason palkkajoustoihin.

Paikallinen sopiminen ja yritysten ja työntekijöiden tarpeiden huomiointi tuntuvat sinänsä hyviltä tavoitteilta. Esimerkiksi EK:n varapuheenjohtaja *Ole Johansson* sanoo (Prima 2/2007, s.5):

”töitä on tehtävä silloin, kun asiakas tarvitsee tuotteita” ... ”yrityksissä tiedetään, mitkä työtavat sopivat parhaiten, miten työ- ja palveluajat on järjestettävä ... ja millainen palkkaus kannustaa.”

Nykyisen tulopolitiikan kritiikki antaa usein ymmärtää, että keskitetty sopiminen muodostaisi nykyisin esteen joustolle ja paikalliselle sopimiselle. Näin ei kuitenkaan ole, vaan paikallisesti voidaan työaikajoustojen lisäksi aina sopia työehtosopimusta paremmista työehdoista. Koska sopimukset estävät vain yleistasoa heikommat työehdot, näyttääkin siltä, että työnantajien tupokritiikin taustalla ei ole niinkään pyrkimys paikalliseen sopimiseen sinänsä kuin halu heikentää työehtoja. Osittain tämä myönnetäänkin. Teknologiateollisuuden mukaan (Prima 2/2007) työaikaa olisi pidennettävä ja eläketurvaa heikennettävä:

”Työaikaa on sopimalla voitava myös kasvattaa ... on välttämätöntä arvioida uudelleen työajan pituuden yhteys kilpailukykyyn ... työehtosopimuksilla sovitutja enimmäistyöaikoja on väljennettävä ... jäykät ja kalliit ylityöt eivät ole työntekijänkään etu” (!). (s.51)

”Työeläkemaksun nousupaine on kyettävä purkamaan. Tarvittaessa lakisääteiselle työeläkemaksulle on asetettava katto.” (s.52)

Tällaisten pyrkimysten esteenä on toistaiseksi toiminut keskitetty sopiminen ja siihen liittynyt ay-liikkeen vahva asema työeläkejärjestelmän kehittämisessä.

Mihin palkanmuodostuksen hajauttaminen voisi johtaa?

Ensi vaiheessa siirtyminen hajautetumpaan neuvottelujärjestelmään merkitsisi liittokohtaista sopimista. Pidemmällä tähtäimellä voidaan kuitenkin nähdä kehityskulku, jossa myös nykyisten toimialaliittojen asema sopimuskumppaneina vähitellen murenee ja siirrytään asteittain yhä atomistisempaan sopimiseen. Tämä tietysti onkin monien työnantajien tavoite, vaikka toisaalta hajautetun sopimisen aiheuttamia neuvottelukustannuksia aiheellisesti pelätäänkin.⁴

Suurimman ongelman työnantajien hajauttamispyrkimysten kannalta muodostaa se, että myös työrauhasta sopiminen siirtyy helposti paikallistasolle. Jos palkanmuodostus viedään paikallistasolle, lopputuloksena voi olla paikallisten lakkojen ja työriitojen yleistyminen. Työnantajien mielestä tämä uhka pitäisi torjua niin, että työrauhasta sovittaisiin edelleen keskitetysti keskusjärjestöjen kesken ja lakot estettäisiin tehokkaiden sanktioiden eli nykyistä paljon suurempien lakkosakkojen avulla. Teknologiateollisuuden mukaan:

”sakkojentuntuvan korottamisen ohella laittomissa lakoissa menetetyt työtunnit on voitava teettää normaalilla palkalla eikä ylitöinä” (Prima 2/2007, s. 52).

Ketkä sitten tällaisesta kehityksestä hyötyisivät ja ketkä mahdollisesti menettäisivät? On selvää, että eri toimialat ja työntekijäryhmät eroavat

tässä suhteessa toisistaan. Joillain aloilla työntekijöiden neuvotteluasema on kohtuullisen hyvä. Esimerkiksi terveydenhuoltoalalla paheneva työvoimapuula todennäköisesti parantaa työntekijöiden neuvotteluasemaa. Toisaalta taas monilla matalapalkka-aloilla työvoiman neuvotteluasema on heikko. Nämä alat ovat yleensä hyötyneet tuporatkaisuista, jotka ovat tuottaneet niille suuremmat korotukset kuin muuten olisi ollut mahdollista.

Palkkaneuvottelujen hajauttaminen yritys- ja yksilötasolle sekä paikallisten joustojen lisääminen johtaisivat todennäköisesti palkkaerojen kasvuun. Hajauttaminen ei olisi ay-liikkeen eikä myöskään kaikkien työntekijöiden etujen mukaista, koska palkkaerojen kasvu merkitsisi useiden työntekijöiden kohdalla ansiotason jäämistä jälkeen yleisestä kehityksestä. Tämä on odotettavissa, koska työehtojen heikentäminen on yleensä aina työnantajan etujen mukaisista; rajoitteena tässä toimivat vain yleisestit sopimukset ja yritysten välinen kilpailu työvoimasta.

Huomattava osa työvoimasta ei ole esim. ikä- tai perhesyiden vuoksi liikkuvaa eikä siksi voi neuvotella palkasta kovinkaan vahvasta asemasta käsin. Siirtymällä entistä enemmän yksilölliseen palkkaukseen työnantaja voi säästää maksamalla vähemmän niille, joiden liikkumistodennäköisyys on pieni. Paikallistasolle viety sopiminen turvaa siksi yleensä vain avainhenkilöstön aseman eikä sitäkään kunnolla kuten ylempien toimihenkilöiden kohdalla voidaan havaita.⁵ Lisääntyvät joustovaatimukset voivat monien kohdalla johtaa jatkuvaan ja usein palkattomaan ylityöhön ja entistä heikompaan työsuhteturvaan.

Paikallinen sopiminen johtaisi palkkaerojen kasvuun ja monilla aloilla ansiokehityksen jälkeensä jääneisyyteen sekä palkansaajien muidenkin etujen heikentymiseen.

Jos kattavia tuloratkaisuja ei enää tehdä, on odotettavissa vähitellen järjestäytymisasteen aleneminen monien muiden maiden tapaan. Vähitellen työehtosopimusten kattavuus ja sitovuus murenee. Tämän seurauksena työehtoja voidaan heikentää edelleen niiden kohdalla, joilla on huono neuvotteluasema. Tällaisen kehityksen loppupäässä voidaan nähdä eri työntekijäryhmien välisten erojen kasvu palkoissa ja muissa työehdoissa ja ay-liikkeen vaikutusmahdollisuuksien mureneminen. Loppujen lopuksi palkansaajien edut ja asema heikentyisivät: eläkkeissä, työttömyysturvassa, työajoissa ja työsuhteturvassa tapahtuisi huononnuksia.

Tarvitseeko kansantalous lisää paikallista sopimista?

Vaikka joustovaatimuksia ja paikallista sopimista yritetään tarjota osin myös palkansaajien etujen mukaisina muutoksina, on selvää, että niihin liittyy palkansaajien kannalta uhkia ja etujen heikennyksiä. Ovatko tällaiset muutokset sitten kansantalouden ja työllisyyden kannalta välttämättömiä?

Joustovaatimukset ovat tuttuja jo 1990-luvun puolivälin EMU-keskuste-

⁴ Yrityksille suunnatun kyselytutkimuksen mukaan ne eivät olleet halukkaita siirtämään palkkaneuvotteluja paikallistasolle; ks. Alho et al. (2003).

⁵ Akavan (2006) tekemien työmarkkinatutkimusten mukaan noin puolet sen jäsenistä tekee jatkuvasti ylityötä ja lähes puolet tästä ylityöstä on palkatonta.



Jaakko Kianderin mielestä tulopolitiikkaa ei ole mitään syytä romuttaa. Nykyisetkin sopimukset sallivat jo huomattavan jouston työehtoihin.

lusta.⁶ Tuolloin arvioitiin, että omasta rahasta ja kansallisesta valuuttakurssipolitiikasta luopuminen voi johtaa tilanteisiin, joissa kilpailukykyä joudutaan parantamaan aiempaa suuremmalla nimellispalkkojen joustavuudella. EMU-jäsenyyttä ja devalvaatiomahdollisuuden poistumista ei enää pidetä suurena ongelmana. Sopeutumistarpeen aiheuttajaksi nähdään nyt globalisaatio. Muutospaineita markkinoidaan väistämättöminä ja niihin sopeutumista pidetään välttämättömänä.

⁶ Koskela ja Vartiainen (1997).

Syksyllä 2006 julkistettu talousneuvoston globalisaatioraportti "Suomen vastaus globalisaation haasteeseen" (VNK 2006) näkee muutospaineen suurena ja kohdistaa muutostarpeen työmarkkinoille:

"Tuottavuutta ja kasvua lisäävä yritystoiminnan uudistuminen ei ole riittävän ripeää. Työmarkkinoiden toiminnan on tarpeen muuttua nykyistä joustavamaksi." ... "Suomessakin olisi syytä harkita irtisanomissuojan lieventämistä osana laajempaa kokonaisuutta..." (s. 17)

Raportti ei ummista silmiään nykyisen työmarkkinajärjestelmän ja tulopo-

litiikan saavutuksilta, mutta katsoo, että tulevaisuudessa ei voida samoin eväin enää jatkaa:

"Suomalainen palkanmuodostusmalli on onnistunut hyvin tukemaan koko kansantalouden tasolla kilpailukykyä ja työllisyyttä edistävää palkkakehitystä. Palkkarakenteet ovat kuitenkin varsin jäykkiä ja ovat osasy työttömyyden poikkeuksellisen suureen painottumiseen heikosti koulutettuihin." (s. 18) ... "palkanmuodostuksen tulee kytkeytyä yhä selvemmin yksilöiden ja ryhmien tuottavuuteen. Tämä edellyttää palkkojen määräytymistä nykyistä suuremmas-

sa määrin yritysten tasolla paikallisesti sopimalla.”(s. 19)

Palkanmuodostuksen pitäisi siis jatkossa perustua entistä enemmän mikroton tuottavuuteen. Yhdessä entistä heikomman irtisanomissuojan kanssa tämä merkitsisi perinteisen yrittäjäriskin siirtämistä entistä enemmän palkansaajille, mikä raportissa myönnetäänkin:

”...tarve nopeisiin muutoksiin edellyttää ... yksittäisiltä työntekijöiltä huomattavaa sopeutumiskykyä ja valmiutta riskinottoon.”(s. 19)

Vakuuttavista sanakäänteistä huolimatta on kuitenkin epäselvää, missä määrin globalisaatio ja muut ulkomailman paineet pakottavat suomalaista työmarkkinajärjestelmää tällaisiin muutoksiin.

Globalisaation eli lähinnä kansainvälisen kilpailun paineet kohdistuvat ensi sijassa vientiteollisuuteen. Toisaalta vientiteollisuus on elänyt avoimessa kilpailutilanteessa jo yli sadan vuoden ajan. Globalisaatio ei ole olennaisesti muuttanut tilannetta.

Suomen keskeinen vientiteollisuus on suurelta osin pääomavaltaista ja resursipohjaista ja enimmäkseen korkeaan osaamiseen perustuvaa. Tällaisen teollisuuden kilpailuetuna ei niinkään ole matala palkkataso kuin sitoutuminen korkeaan laatuun ja osaamiseen ja toiminnan pitkäjänteiseen kehittämiseen. Teollisuuden kannalta ei ole kovin tärkeää pystyä tinkimään palkoista. Suurempi haaste on ammattitaitoisen työvoiman riittävyys. Työehtojen heikentäminen ja epävarmuuden lisääminen tuskin olisivat omiaan parantamaan teollisuustoimialojen houkuttelevuutta nuorten silmissä. Osaamisperustan pitkäjänteisen kehittämisen kannalta ja teollisuuden yhä kansainvälisemmän omistuspohjan vuoksi voisi olla perusteltua jopa harkita

Suomen verraten heikon irtisanomissuojan tiukentamista. Se tukisi työnantajien ja työntekijöiden sitoutumista toisiinsa ja asettaisi myös monikansallisten yritysten suomalaiset toimipaikat tasapuolisempaan asemaan muiden eurooppalaisten toimipaikkojen kanssa.

Tulopolitiikan kritiikki tiivistyy yleensä siihen, että erilaisten paikallisesti määrytyvien joustojen avulla pitäisi voida laskea matalimpia palkkoja – tulopidemuksethan eivät estä korkeampien palkkojen maksamista. Kansantalouden kannalta tämä ei kuitenkaan näytä kovin tarpeelliselta.

Vientiteollisuudessa maksetaan tyypillisesti verraten hyviä palkkoja eikä se näytä uhkaavan suomalaisen teollisuuden kilpailukykyä, joka on kaikkien mitarien mukaan erinomainen. Useimmilla teollisuuden aloilla työvoimakustannukset eivät ole kannattavuuden kannalta avainasemassa. Laajasti käytössä olevat tulossidonnaiset erät tuovat jo nyt joustoa palkkaukseen. Lisäksi nykyiset sopimukset mahdollistavat useilla aloilla varsin joustavan työvoiman käytön. Suomalaisen teollisuuden pääomavaltaisuus ja osaamisintensiivisyys merkitsevät korkeaa tuottavuutta, joka mahdollistaa sekä hyvän kannattavuuden että verraten korkeiden palkkojen maksun.

Matalia palkkoja maksetaan sen sijaan palvelusektoreilla, sekä yrityksissä (esimerkiksi kaupan alalla ja kiinteistöalalla) että kunnissa. Palvelusektori on luonteeltaan jossain määrin suojattu ulkomaiselta kilpailulta, koska useimmat palvelut tuotetaan paikallisesti. Palvelualan yritykset sen enempää kuin kunnatkaan eivät yleensä kohtaa globalisaation aiheuttamia suuria häiriöitä, jotka edellyttäisivät nopeaa työehtojen yritys kohtaista sopeuttamista. Suhdannevaihtelut vaikuttavat toki myös palvelualoihin, mutta niiden kohdal-

la muutokset ovat paljon vaimeampia kuin rakentamisessa ja vientiteollisuudessa. Joustovaatimusten ulottaminen palvelualoille ei tunnu tämän vuoksi kovin perustellulta.

Matalien palkkojen alentamistarve on joskus liitetty osaksi työttömyyden ratkaisurytyksiä. Työttömyys voi johtua siitä, että työn hinta on asetettu matala-palkka-aloilla liian korkeaksi. Suomessa ei ole kuitenkaan merkkejä tällaisesta ilmiöstä. Nykyisen työttömyyden juuret ovat 1990-luvun lamassa, jolloin työttömyys kasvoi nopeasti suureksi finanssikriisin ja kilpailukykyongelmien yhteisvaikutuksesta. Laman jälkeen työllisyys on kuitenkin lähes yhtäjaksoisesti kohentunut ja työttömyys alentunut. Työllisyyden pitkään jatkunut verraten nopea kasvu kertoo siitä, että työvoimakustannusten taso ei ole ongelma.

Työttömyyden kohdistuminen heikoin koulutettuihin työntekijöihin ei todista sitä, että tämän ryhmän palkat olisivat liian suuret tai tuottavuus muihin heikompi. Pikemminkin se kertoo siitä, että rekrytoinnissa suositaan paremmin koulutettuja työnhakijoita, koska koulutus toimii signaalina valikointikriteerinä silloin, kun työntekijän todellista kyvykkyyttä ei tunneta. Työllisyystilanteen parantuessa myös ikääntyneet ja heikommin koulutetut työnhakijat työllistyvät, kuten myös Suomessa on viime vuosina käynyt.

Pyrkimys lisätä työehtojen paikallista määräytymistä voidaan nähdä yrityksenä siirtää osa yritystoimintaan liittyvästä riskistä työntekijöiden kannettavaksi. Heikosti kannattavia yrityksiä pitäisi tämän ajattelun mukaisesti subventoida paikallisesti sovittavilla matalilla palkoilla. Tätä perustellaan tarpeella sopeutua kiristyneeseen kilpailuun. Samaa vaatimusta ei kuitenkaan kohdisteta muihin tuotantotekijöihin. Kenellekään ei ole

pälkähtänyt päähän vaatia paikallisesti sovittavia alennuksia yritysten korkomenoihin tai sähkölaskuihin sillä perusteella, että niillä on kannattavuusongelmia. Tämä olisikin absurdia.

Markkinataloudessa periaatteena on se, että hinnat ovat kaikille yrityksille samat; se, joka ei näitä hintoja pysty maksamaan, menee konkurssiin. Tämä mekanismi pitää yllä tuottavuuden kasvua. Jos taloudessa on yleinen yritysten kannattavuus- tai kilpailukykyongelma, oikea ratkaisu on alentaa kaikkien palkkoja. Jos tarvetta yleiseen palkkatason alentamiseen ei ole, on vaikea nähdä, miksi joidenkin heikosti kannattavien yritysten toimintaa pitäisi tukea paikallisesti sovittavilla työehtojen heikennyksillä.

Pyrkimys kohdella työvoiman hintaa eri tavalla kuin muilta panoshintoja on luonteeltaan jakopolitiikkaa: koska yritysten omistajat eivät halua joustoa omaan tulo-osuuteensa, on joustoa haettava työvoiman tulo-osuudesta. Palkanmuodostuksen hajauttaminen ja eri alojen palkkakehityksen eriyttäminen merkitsisi kuitenkin sitä, että ennen pitkään samasta työstä maksettaisiin mitä erilaisempia palkkoja. Tällainen kehitys olisi paitsi epäoikeudenmukaista, myös omiaan hidastamaan talouden uusiutumista ja tuottavuuden kasvua. ■

KIRJALLISUUS

Akava (2006), Akavan työmarkkinatutkimus 2006, Helsinki: Akava.

Alho, K. & Heikkilä, A. & Lassila, J. & Pekkarinen, J. & Piekkola, H. & Sund, R. (2003), Suomalainen sopimusjärjestelmä – työmarkkinaosapuolten näkemykset, ETLA B 203, Helsinki: Taloustieto.

Bergholm, T. (2007), Sopimussyhteiskunnan synty II – hajaannuksesta tulopolitiikkaan. SAK 1956-1969, Helsinki: Otava.

Kiander, J. (2006), Mihin suuntaan veropolitiikassa pitäisi edetä?, teoksessa Kari, S. & Ylä-Liedenpohja, J. (toim.), Verotus uusiksi?, Helsinki: Taloustieto.

Korkman, S. (2007), Onko tupolla tulevaisuutta? EVA-raportti 23.3.2007, Helsinki: Elinkeinoelämän Valtuuskunta.

Koskela, E. & Vartiainen, J. (1997), Rahaliitto, työmarkkinat ja työttömyys, Kansantaloudellinen aikakauskirja, 93, 262–284.

Mansner, M. (2007), Suurlakosta Euroopan Unioniin – vuosisata työnantajatoimintaa, Helsinki: Elinkeinoelämän Keskusliitto.

Kyntäjä, T. (1993), Tulopolitiikka Suomessa: tulopoliittinen diskurssi ja instituutiot 1960-luvulta 1990-luvun kynnykselle, Helsinki: Gaudeamus.

Uusitalo, R. (2004): Do Centralized Bargains Lead to Wage Moderation? Time Series Evidence from Finland, teoksessa Piekkola, H. & Snellman, K. (Eds.), Collective Bargaining and Wage Formation. Performance and Challenges. ETLA A 39, Heidelberg: Springer Verlag.

VNK (2006), Suomen vastaus globalisaation haasteeseen. Talousneuvoston sihteeristön globalisaatioselvitys – osa II, Valtionneuvoston kanslian julkaisusarja 17/2006.

Lisälukemista

■ Palkansaajien tutkimuslaitos on ollut mukana perustamassa eurooppalaista palkansaajien talousennustelaitosten verkostoa ELNEPiä (European Labour Network for Economic Policy, www.elnep.org). Verkosto muodostettiin syksyllä 2006 tarjoamaan vaihtoehto eurooppalaiseen talouspoliittiseen keskusteluun. Se julkaisi ensimmäisen talousennusteensa ja talouspoliittiset suosituksensa (ks. "Publications") huhtikuussa. Julkaisu sisältää myös PT:n Pekka Sauramon artikkelin, joka analysoi palkkapaineiden muodostumista EU-alueella. Arvio Suomen tilanteesta on tulossa lähiaikoina Tulopoliittiselta selvitystoimikunnalta (www.vm.fi – Talousnäköymät ja -politiikka – Talousnäköymät).

■ Tuottavuuden kasvun mahdollista hidastumista Suomessa pohditaan Mika Malirannan ja Pekka Ylä-Anttilan toimittamassa kirjassa "Kilpailu, innovaatio ja tuottavuus" (ETLA B 228, 2007). Työmarkkinoista on ilmestynyt kaksi laajaa julkaisua: Työministeriön "Työvoima 2025"-raportti, (www.vn.fi/tiedostot/julkinen/pdf/Tyoevoima_2025/fi.pdf) ja Talousneuvoston sihteeristön (www.vnk.fi) kokoama "Rekrytointiongelmat, työvoiman tarjonta ja liikkuvuus", VNK:n julkaisusarja 5/2007.

■ Pellervon taloudellisella tutkimuslaitoksella (www.ptt.fi) on asuntomarkkinamalli, josta kertoo Janne Huovarin, Petri Mäki-Fräntin ja Raija Volkin "Alueellisten asuntomarkkinoiden kehitys vuoteen 2009", PTT:n työpapereita 86. Asuntomarkkinoiden kehitystä seuraavat taloustutkimuslaitosten lisäksi mm. Valtion asuntorahasto (www.ara.fi – Tilastot ja julkaisut) ja Suomen Hypoteekkiyhdistys (www.hypoteekkiyhdistys.fi – Ajankohtaista). Rakennusalan yleisestä kehityksestä ks. VM:n Rakennusalan suhdanneryhmä (www.vm.fi – Talousnäköymät ja -politiikka – Talousnäköymät) sekä Rakennusteollisuus RT ry (www.rakennusteollisuus.fi).