



SOVITAAN PALKOISTA – palkkaneuvottelut puntarissa

Kari Alho – Jukka Pekkarinen (toim.)

Lehdistötiedote

julkaistavissa 11.10.2004 klo 11

Elinkeinoelämän Tutkimuslaitos ETLA ja Palkansaajien tutkimuslaitos ovat vuosina 2001-04 toteuttaneet Työsuojelurahaston rahoituksella laajan tutkimushankkeen *Työmarkkinoiden pelisäännöt: Työelämän suhteet, sopimustoiminta ja tulopolitiikka 2000-luvulla*.

Hankkeen loppuraporttiin ”*Sovitaan palkoista – palkkaneuvottelut puntarissa*” on koottu tutkimushankkeen keskeiset havainnot Suomen työmarkkinoiden sopimusjärjestelmästä ja sen kehittämistarpeista. Miten palkoista sovitaan Suomessa – ja miten niistä pitäisi sopia? Tutkimushanke keskittyy palkkaneuvotteluihin eikä siten käsittele ns. laadullisia kysymyksiä.

Tutkimushankkeen koordinaattoreina ovat olleet tutkimusjohtaja Kari Alho, ETLA ja johtaja Jukka Pekkarinen, Palkansaajien tutkimuslaitos.

Yhteenveto sopimusjärjestelmän kehittämissuunnista ja politiikkasuosituksista

Suomalaisen sopimusjärjestelmän kehittämissuunniksi haluamme nostaa seuraavat kiintopisteet.

1. EMU-jäsenyys on korostanut makrokoordinaation merkitystä erityisesti pienessä maassa. Rahapoliittisen autonomian puuttuessa palkkaneuvottelujen koordinaatiota tarvitaan inflaatiotakauksen turvaamiseksi sekä maakohtaisten taloudellisten häiriöiden torjumiseksi. Makrokoordinaatiossa on otettava tämän lisäksi huomioon muut kansainvälisen talouden muutostekijät, jotka vaikuttavat tarpeeseen lisätä Suomen kilpailukykyä.
2. Sopimusalaliittojen solmimat, työrauhan velvoittavat työehtosopimukset muodostavat jatkossakin sopimusjärjestelmämme perustan. Palkkaneuvottelujen koordinaation tehostamiseksi on perusteltua, että työehtosopimukseen sisältyvät jatkossakin käytännössä kaikkia palkkoja alalla koskevat maltilliset yleiskorotukset. Suorittamassamme kyselytutkimuksessa tällainen sopimusrakenne sai myös työmarkkinaosapuolten laajan hyväksynnän.

3. Palkkaneuvottelujen koordinaatio voi jatkossakin tapahtua keskusjärjestöjen suositusten ja hallituksen veroratkaisuun tai muuten toteuttamalla myötävaikutuksella. Mutta jatkossa on varauduttava edistämään sopimusneuvottelujen koordinointia myös siinä tilanteessa, että keskusjärjestöjen suositusta ei synny ja jos sopimusjärjestelmän puitteissa tapahtuu yleinen kehitys kohti hajautuvaa järjestelmää pohjoismaisen mallin mukaan. Kysymykseen tulevat esimerkiksi eri sopimusalojen palkkaneuvottelujen ajallinen synkronointi sekä yhteisen perusinformaation käyttö.
4. Palkkaneuvottelujen koordinaation edistämiseksi voitaisiin tulopoliittisen selvitystoimikunnan asemaa vahvistaa. Sen tehtäviin voisi kuulua palkkaneuvotteluja tukevien, taloudellista tilannetta ja sen riskejä sekä palkkakehitystä ja kansantaloudellista palkankorotusvaraa koskevien arvioiden lakisääteinen laatiminen. Toimikunta voisi myös arvioida sopimusjärjestelmän toimivuutta sekä toteutunutta palkkakehitystä työllisyyden, inflaation, palkkarakenteen ja palkkaerojen perusteltavuuden näkökulmasta. Toimikuntaan voitaisiin nimetä myös ulkopuolisia asiantuntijajäseniä.
5. Sopimuskorotusten mitoittamisessa tulisi euroalueen inflaation ja työn tuottavuuden keskimääräisen kasvun ohella ottaa huomioon myös tavoiteltu työllisyystilanne ja vaihtosuhteen kehitys sekä tuottavuuden kasvun ja hintakehityksen hajonta. Jos työttömyys on tasapainoon nähden korkea, tuottavuuden kasvu jakautuu epätasaisesti eri toimialojen tai yritysten kesken, vaihtosuhte heikkenee ja hintakehitys on hyvin epäyhtenäistä, tulisi tämä ottaa huomioon alhaisempina sopimuskorotuksina kuin mihin tavanomainen, tuottavuuden kasvuun ja euroalueen inflaatioon perustuva korotuskriteeri johtaisi. Myös palkanalennus voi EMU-oloissa tulla kriisitilanteessa eteen.
6. Eri sopimusalojen palkankorotusrakenteessa tulisi pyrkiä siihen, että työrauhan valitessa paikallisesti määräytyvien palkankorotusten merkitys asteittain lisääntyisi. Tämä olisi tärkeää myös palkanmuodostuksen kannustavuuden lisäämiseksi. Paikallinen korotus voisi määräytyä kunkin sopimusalan luonteesta riippuen eri muodoin tulospalkkauseränä, paikallisesti sovittuna, suhteelliselta merkitykseltään kasvavan järjestelyvaran käyttönä tai sopimuskorotusta paikallisesti muokkaavana palkkaliukumana. Kokonaistaloudellista tasapainoa tukevan palkkakoordinaation ylläpito edellyttää, että paikallisten palkankorotusten keskimääräiset kustannusvaikutukset pysyvät ylempien sopimustasojen, lähinnä liittojen asettamassa haarukassa.
7. Työmarkkinaosapuolten tulisi arvioida matalapalkkaerien ja ansiokehitystakuiden asemaa yleiskorotuksen osana. Tavoitteena olisivat nykyistä selvemmat linjaukset työmarkkinoiden tasapainon sekä tulonjaon vaatimusten yhteensovittamiseksi niin, että suhteellisten palkkojen säätelyä sopimusteitse vähennetään. Tässä yhteydessä olisi täsmennettävä myös palkkapolitiikan, veropolitiikan ja sosiaalipoliitiikan keskinäistä työnjakoa toimeentuloerojen tasoittajana. Toimeksiannoltaan laajennettu tulopoliittinen selvitystoimikunta voisi seurata palkkaerojen kehitystä toimialoittain, yrityksittäin, koulutusasteittain, tehtäväluokituksittain sekä sukupuolittain ja arvioida tältä pohjalta palkanmuodostuksen, verotuksen ja sosiaaliturvan toimivuutta, yhteensopivuutta ja kehittämistarpeita.

Suomalaisen sopimusjärjestelmän kehittämisen tausta ja tarve

Työmarkkinajärjestelmälle on ominaista jatkuvuus. Uusiin haasteisiin sopeudutaan olemassa olevien instituutioiden puitteissa. Tästä instituutioiden pysyvyydestä on seurauksena, että eri maiden järjestelmät poikkeavat institutionaalisen rakenteensa osalta usein enemmän toisistaan kuin itse toiminnallisen sisältönsä ja kehityssuuntansa osalta. Mutta aika ajoin talouden ulkoisten reunaehtojen muuttuessa tai järjestelmän sisäisen toimintakyvyn heiketessä syntyy tarve arvioida sopimusjärjestelmää uudestaan. Nykyinen sopimusjärjestelmä on kyennyt tuottamaan matalan inflaation, mutta ei myötävaikuttamaan riittävän hyvän työllisyyden saavuttamiseksi, mikä on osittain sen vastuulla yhdessä talouspolitiikan kanssa.

Sopimusjärjestelmän uudistamisessa on kyse kahdesta asiasta:

- 1) Minkälaiset puitteet sopimustoiminnalle muotoutuvat ja muodostetaan, ja
- 2) Millaista sopimus- ja talouspolitiikkaa näissä puitteissa harjoitetaan.

Jälkimmäistä kysymystä on jo käsitelty edellä. Kansallista palkkatasoa on voitava nopeasti sopeuttaa taloudellisen häiriön sattuessa tai heikentyneen hintakilpailukyvyn muuten niin vaatiessa. Nämä kokonaistaloudellisen tasapainon vaatimukset korostavat palkkaneuvottelujen kansallista *koordinointia*.

Itse neuvottelujärjestelmän kehittämisessä (kohta 1 edellä) on otettava huomioon seuraava tavoite reunaehtona:

- Uudistusten on kaikilla tasoilla oltava työmarkkinaosapuolten itsensä hyväksyttävissä ja niiden omien toiminnallisten tavoitteiden kanssa yhteen sovitettavissa.

Tämän lisäksi on otettava huomioon myös se mahdollisuus, että

- Muutokset voivat toteutua markkinapaineiden seurauksena, jos osapuolet eivät kykene sopimaan järjestelmän uudistuksesta.

Sopimusjärjestelmän kehittäminen koskee pääasiassa seuraavia kysymyksiä.

Sopimusjärjestelmän kehittämiskohteita

1. Kokonaistaloudellisen tasapainon edistäminen
2. Tuottavuuskehityksen huomioon ottaminen yleiskorotuksissa
3. Sopimuskorotuksen sekä paikallisesti määräytyvän palkankorotuksen osuus kokonaisansion noususta
4. Pelisäännöt paikallisen korotuserän määräytymiselle
5. Palkkausjärjestelmän kannustavuuden lisääminen
6. Solidaarisen palkkapolitiikan asema, yleiskorotuksen muoto, matalapalkkaerät ja muu hallinnollinen palkkaregulaatio, kuten ansiokehitystarkastelujen asema

Eri kohtien 1-6 suhteen vallitsee toisaalta erilainen yhteisymmärrys, toisaalta vastakkainasettelu työmarkkinaosapuolten keskuudessa. Asetelma ei siten ole työmarkkinoiden sopimusjärjestelmän eri elementtejä arvioitaessa yksioikoinen. Osakysymyksiä koskevien kannanottojen yksiselitteistä jakoa on vaikea tehdä, koska yksi asiaryhmä voi oikeasti kuulua useaan eri soluun. Myös osapuolten omassa keskuudessa voi olla eriäviä käsityksiä. Näillä varauksilla voidaan kuitenkin, molempien työmarkkinaosapuolten hyväksyttävissä oleviin kehittämissuuntiin, lukea kohdat 5 (kannustavuus) sekä ehkä 4 (paikalliset pelisäännöt). Suurimman ristiriidan aiheuttaa varsin suuri osuus yo. asiaryhmistä, erityisesti kohdat 3 (paikallisesti määräytyvän korotuksen osuus) ja 6 (solidaarisuus) sekä 2 (tuottavuusnormi).

Nykypiirteiden säilyttämisestä osapuolet ovat yhtä mieltä siitä, että makrovakauden ylläpito inflaatiotavoitteessa pysymiseksi on tärkeää (kohta 1). Yhtä mieltä osapuolet ovat edelleen siitä, ettei kehityskulku kohti täysin atomistista työmarkkinajärjestelmää, jossa sekä palkanmuodostus että työrauhavelvoitteen ylläpito hajautuisivat yritystasolle, ole toivottavaa. Molemmat osapuolet pitävät tärkeänä, että työrauhasta sovitaan, sopimuskorotuksen vastineeksi, liittotasolla ja että paikallinen sopiminen tapahtuu työrauhan vallitessa. Kollektiivinen sopiminen on tässä mielessä ankkuroitunut lujasti suomalaiseen työmarkkinajärjestelmään.

Meikäläinen, yleiskorotuksia painottava sopimusjärjestelmä antaa palkkaneuvotteluissa keskeisen sijan toisaalta liittotason sopijaosapuolille, toisaalta yritystasolla työnantajalle. Tämä piirre näkyy selvästi tutkimushankkeemme osana toteutetun kyselyn tuloksissa. Työnantajat ovat selvästi työntekijöitä halukkaampia siirtämään palkkaneuvottelujen painopistettä yritystasolle. Merkille pantavaa on, että käsitysten ristiriita on tässä suhteessa erityisen selvä suurilla työpaikoilla. Sen sijaan pienemmissä yrityksissä on parempi pohja paikalliselle yhteistyölle.

Keskitetuille tulosopimuksille ovat olleet ominaisia erilaiset yleiskorotuksen profiilia koskevat lisämääräykset. Yleiskorotukset ovat sisältämänsä euromääräisen vähimmäiserän ansiosta muodostuneet matalapalkka-aloilla suhteellisesti suuremmiksi. Myös naisvaltaisten alojen palkkoja on korotettu ns. tasa-arvoerän avulla keskimääräistä enemmän. Keskitettyihin so-

pimuksiin on lisäksi sisällytynyt inflaatioon ja eri sopimusalojen toteutuneeseen palkkakehitykseen perustuvia palkantarkistuslausekkeita. Näitä palkkaeroihin ja indeksiin liittyviä lisäehtoja on tuoreimmissa sopimuksissa väljennetty. Ne ovat kyselymme perusteella silti edelleen keskeinen työnantajien ja työntekijöiden käsityksiä erottava vedenjakaaja (Alho ym., 2003).¹

Yleiskorotuksen mitoitusperiaatteita ja profiilia koskevat erimielisyydet ovat läheisessä yhteydessä työmarkkinaosapuolten erilaisiin näkemyksiin tarpeesta lisätä sopimusjärjestelmän *joustavuutta*. Palkansaajapuoli, erityisesti työntekijät ja alemmat toimihenkilöt sekä heitä edustavat järjestöt pitävät kiinni siitä, että palkankorotuksen pääosa muodostuisi inflaation ja kansantalouden keskimääräisen tuottavuuskehityksen perusteella määräytyvästä yleiskorotuksesta. Työnantajat taas vaativat joustavuuden nimissä painopisteen siirtämistä yleiskorotuksista paikalliselle tasolle.

Työmarkkinaosapuolten kesken löytyy silti yhteisiä piirteitä myös joustavuuden ja paikallisesti määräytyvien palkankorotuserien kehittämisen osalta. Esimerkiksi tulospalkkauksen kehittäminen hyväksytään laajasti. Yhtä mieltä ollaan myös siitä, että paikallisten palkanmuutoserien tulisi määräytyä työrauhan vallitessa.

Tutkimushankkeen tavoite ja rakenne

Tutkimushankkeen tavoitteena on ollut tutkia työmarkkinoiden pelisääntöjä ja palkoista sopimisen muotoja ja työelämän suhteita Suomen kansantaloudessa. Siten työelämän ns. laadulliset tekijät ovat olleet sivussa ja ovat sitä myös tässä loppuraportissa.

Tavoitteena on ollut tuottaa uutta, tieteellisesti perusteltua sekä soveltavaa tutkimustietoa työmarkkinoista, työelämän suhteista ja tulopolitiikasta uusissa, 2000-luvun oloissa.

Tutkimushanke on ollut luonteeltaan pääasiassa soveltava, mutta pitää sisällään myös periaatteellisia tarkasteluja työmarkkinoiden toiminnasta ja tulopolitiikasta.

Tutkimushanke pyrki selvittämään työelämän suhteita myös käytännön tasolla suuntaamalla työmarkkinoiden kehitystendenssejä ja sopimustoiminnan muutostarpeita koskeva kysely yritystason toimijoille, työnantajan edustajalle ja pääluottamusmiehille sekä tulopolitiikan vaikuttajahenkilöille työmarkkinajärjestöissä.

Tutkimushankkeen koko laajuus on ollut seitsemän tutkijatyövuotta. Tutkimustyö oli jaettu oheisella tavalla lohkoihin.

¹ Ylempien toimihenkilöiden käsitykset asettuvat tässä, kuten muissakin sopimusjärjestelmän kehittämistä koskevilla kysymyksillä työnantajien ja muiden palkansaajien välimaastoon, usein lähemmäksi työnantajien kantoja.

Tutkimushankkeen rakenne

1. Työmarkkinoiden sopimustoiminnan vaihtoehtoiset tasot EMU-oloissa
2. Palkannousun normit
3. Tulopolitiikan pelisäännöt
4. Verotus ja tulopolitiikka
5. Eurooppalainen vertailu työmarkkinajärjestelmistä
6. Työmarkkinoiden vaikuttajatahoille suunnattu kyselytutkimus työmarkkinoiden kehityksestä
7. Loppuraportin laatiminen tutkimuksen sisällöstä, tuloksista ja johtopäätöksistä

Erityisesti osassa 6 toteutettu kyselytutkimus² on ainutlaatuinen kansainvälisestikin, koska siinä kartoitettiin kattavasti kummankin osapuolen edustajien näkemyksiä. Työmarkkinaosapuolet voivat hyödyntää kyselyämme, kun ne pohtivat sopimusjärjestelmämme nykytilaa ja tulevia kehittämissuuntia. Kyselyn hyödyllisyydestä tässä suhteessa on saatu jo kokemuksia. Toinen merkittävä tuotos on joulukuussa 2003 pidetyn kansainvälisen tutkijaseminaarin esitelmistä koottu kansainvälisen kustantajan julkaisema kirja³, Tutkimushankkeen organisaatio ja tuotos on kokonaisuudessaan nähtävissä loppuraportin liitteenä.

² Alho, K., Heikkilä, A., Lassila, J., Pekkarinen, J., Piekkola, H. ja Sund, R.: Suomalainen sopimusjärjestelmä - työmarkkinaosapuolten näkemykset, ETLA sarja B 203 ja Palkansaajien tutkimuslaitos, tutkimuksia, 89, 2003.

³ Piekkola, H. ja Snellman, K. (toim.): Collective Bargaining and Wage Formation – Performance and Challenges, Physica-Verlag, 2004