

Miksi Saksa menestyy?

Talous- ja työmarkkinauudistusten rooli Saksan taloudellisessa menestyksessä 2000-luvulla

Antti Kauhanen – Seppo Saukkonen

Elinkeinoelämän Tutkimuslaitos ETLA
Kustantaja: Taloustieto Oy

Kannen kuva: Depositphotos.com

ETLA B251

ISBN 978-951-628-520-0

ISBN 978-951-628-522-4 (PDF)

ISSN 0356-7443

Painopaikka: Unigrafia Oy, Helsinki, 2011

Esipuhe

Saksan talous on ollut finanssikriisin jälkeen huomattavan kiinnostuksen kohteena. Saksa selviytyi kriisistä kansainvälisesti vertaillen erittäin hyvin, vaikka kriisiä edeltäneenä aikana Saksan taloutta ei yleisesti pidetty kovin joustavana tai vahvana. Finanssikriisistä selviämisen edellytykset luotiin kuitenkin jo useita vuosia ennen kriisin puhkeamista.

Tässä raportissa tarkastellaan Saksan menestymisen syitä erityisesti työmarkkinoiden näkökulmasta. Työehtosopimusjärjestelmässä ja työmarkkinapolitiikassa on tapahtunut muutoksia, jotka ovat vaikuttaneet merkittäväällä tavalla Saksan, ja erityisesti saksalaisten vientiyritysten, menestymiseen 2000-luvulla.

Raportin laatimisessa ovat auttaneet ja käsikirjoitusta kommentoineet mm. Minna Etu-Seppälä, Sami Napari, Stefan Sträßer (BDA) ja Paul Noll (BDA). Professori Joachim Möller on laatinut raporttiin analyysin Saksan menestymisestä 2000-luvulla.

Raportin ulkoasussa näkyy Kimmo Aaltosen ja Laila Riekkisen kädenjälki.

Mahdollisista puutteista ja virheistä vastaavat yksinomaan kirjoittajat.

Helsinki 7.4.2011

Antti Kauhanen
Elinkeinoelämän Tutkimuslaitos

Seppo Saukkonen
Elinkeinoelämän keskusliitto

Sisällysluettelo

| | | |
|----------|---|-----------|
| 1 | Johdanto | 7 |
| | Vastaukset kysymykseen ”Miksi Saksa menestyy?” | 7 |
| | Miten tämä tapahtui? | 9 |
| 2 | Tuottavuus, ansiokehitys ja kustannuskilpailukyky | 10 |
| | Tuottavuus | 10 |
| | Työvoimakustannusten ja ansioiden kehitys | 13 |
| | Yksikkötyökustannukset | 16 |
| | Kustannuskilpailukyvyn merkitys viennille | 19 |
| 3 | Tuotannon sijoittuminen | 20 |
| | Mihin investoinnit suuntautuvat? | 20 |
| | Ulkoistaminen ja toimintojen siirtäminen ulkomaille | 21 |
| | Miksi yritykset investoivat Itä-Eurooppaan eivätkä Saksaan? | 23 |
| | Kansainvälistymisen vaikutukset saksalaisiin yrityksiin | 26 |
| 4 | Millä saksalainen yritys menestyy? | |
| | Case Stahl CraneSystems GmbH | 27 |
| 5 | Työehtosopimusjärjestelmä ja siinä tapahtuneet muutokset | 29 |
| | Miksi sopimusjärjestelmä muuttui? | 29 |
| | Järjestäytyminen on vähentynyt ja eriytynyt | 30 |
| | Työehtosopimusten sitovuus on vähentynyt | 31 |
| | Sopimukseen pääseminen vie aikaa | 32 |
| | Mikä siis on muuttunut? | 33 |

| | | |
|-----------|---|-----------|
| 6 | Työehtosopimusten joustavuus | 34 |
| | Mitä ovat avaamislausekkeet? | 34 |
| | Avaamislausekkeiden käyttö yleistä | 35 |
| | Esimerkkejä avaamislausekkeista | 36 |
| | Esimerkki yrityskohtaisesta sopimuksesta | 37 |
| 7 | Palkkaratkaisut | 39 |
| | Sopimuspalkkojen kehitys | 39 |
| | Negatiivinen palkkaliukuma | 41 |
| | Reaalipalkkojen kehitys | 43 |
| | Nollakuukaudet ja kertaerät joustoelementteinä | 44 |
| | Miksi palkkaratkaisut selittävät Saksan menestystä? | 45 |
| 8 | Työrauha | 47 |
| | Työtaisteluihin ratkaisut oikeuskäytännöstä, ei lainsäädännöstä | 47 |
| | Työtaisteluiden määrä Euroopan pienimpiä | 48 |
| | Työmarkkinaosapuolet sopivat työriitojen sovittelusta | 48 |
| 9 | Investointi Suomeen vai Saksaan? Case Metsä Tissue | 50 |
| 10 | Työvoimapolitiittiset uudistukset | 53 |
| | Korkea ja kasvava työttömyys | 53 |
| | Työttömyysturva ja aktiivinen työvoimapolitiikka | |
| | 2000-luvun alussa | 55 |
| | Hartz-reformit | 57 |
| 11 | Talouskriisi ja siihen sopeutuminen | 64 |
| | Työmarkkinoiden joustavuus | 66 |
| | Talouden rakenne ja työllisyys | 68 |
| 12 | Miksi Saksa menestyi niin hyvin vuoden 2005 jälkeen ja talouskriisin aikana? | 70 |
| | Aika ennen työmarkkinauudistuksia | 70 |
| | Talouden täyskäännös | 70 |
| | Taustaolosuhteet ja Saksan talouden rakenne | 72 |
| | Saksan työllisyysihme talouskriisissä | 74 |
| | Johtopäätökset | 76 |
| 13 | Johtopäätökset: Voiko Suomi menestyä Saksan eväillä? | 77 |
| | Lähteet | 80 |
| | Liite 1 Työehtosopimus- ja neuvottelujärjestelmä | 82 |
| | Liite 2 Työehtosopimusten tyypit | 83 |

1 Johdanto

Saksa on menestynyt taloudellisesti erittäin hyvin 2000-luvulla. Saksalaisten yritysten kilpailukyky on parantunut merkittävästi, yritykset ovat menestyneet haastavassa globaalissa kilpailussa, työllisyys on ennätyslukemissa ja myös finanssi- ja talouskriisistä Saksa on selviytynyt paremmin kuin useimmat muut teollisuusmaat.

Miten tämä on ollut mahdollista? Miksi Saksa on pärjännyt ja pärjää? Mitä se on edellyttänyt? Mitä johtopäätöksiä voidaan vetää Saksan esimerkistä?

Tämä raportti pyrkii vastaamaan näihin kysymyksiin analysoimalla talous- ja työmarkkinauudistusten roolia Saksan taloudellisessa menestyksessä 2000-luvulla. Analyysin vastinparina on Suomi, osaksi myös Euroopan unioni.

Raportti sisältää myös saksalaisen puheenvuoron, jonka on kirjoittanut Saksan työmarkkina- ja työelämän tutkimuslaitoksen johtaja, professori Joachim Möller. Raportissa on kaksi yritysesimerkkiä, jotka valottavat Saksan työmarkkinoiden roolia yritysten investoinneissa ja liiketoiminnassa.

Vastaukset kysymykseen ”Miksi Saksa menestyy?”

Raportin vastaukset tähän kysymykseen voidaan kiteyttää neljäksi pääkohdaksi:

1. Työmarkkinoiden joustavuus
2. Maltillinen palkkakehitys
3. Työvoimapolitiittiset uudistukset
4. Vahva teollinen perusta

Työmarkkinoiden joustavuus tarkoittaa aikaisempaa monipuolisempia mahdollisuuksia järjestää yritys- ja työpaikkatasolla etenkin työaikoja, palkkausta ja palkankorotuksia tavalla, joka estää yrityksen kilpailukyvyn tai työllistämismahdollisuuksien heikkenemistä tai joka ylläpitää tai parantaa niitä. Tässä ovat tärkeimpiä esimerkkejä niin sanottujen avaamislausekkeiden yleistyminen ja muut yrityskohtaisesti toteutetut ja räätälöidyt ratkaisut. Lisäksi työmarkkinoilla ei esiinny juurikaan häiriöitä, työtaistelut ovat harvinaisia.

Maltillinen palkkakehitys mainitaan useimmissa asiantuntija-arvioissa keskeisimpänä syynä Saksan menestykseen. Tämä koostuu paitsi maltillisista palkkaratkaisuista 2000-luvulla myös negatiivisesta palkkaliukumasta. Se tarkoittaa, että käytännön palkat ovat nousseet vähemmän kuin työmarkkinaosapuolten sopimat taulukkopalkat. Negatiiviseen palkkaliukumaan ovat vaikuttaneet muun muassa lisääntyneet mahdollisuudet sopia palkankorotuksista toisin yritystasolla, kertaluontoisten ja vaihtelevien palkanerien yleistyminen sekä sopimusten kattavuuden väheneminen.

Työvoimapolitiittiset uudistukset koskevat työttömyysturvan ja aktiivisen työvoimapolitiikan radikaalia uudistamista. Niin sanotuilla Hartz-reformeilla on pyritty yhtäältä lisäämään työvoiman tarjontaa leikkaamalla työttömyysturvan tasoa ja etenkin sen kestoa ja toisaalta lisäämään työvoiman kysyntää purkamalla työmarkkinoiden sääntelyä.

Vahva teollinen perusta on edelleenkin Saksan taloudellisen menestyksen kivijalka.

Tämä koostuu useista tekijöistä: monipuolinen teollisuuden rakenne, lukuisa määrä maailmanluokan yrityksiä, vahva teollinen perinne ja osaaminen sekä laaja ja vahva *Mittelstand* (pienien ja etenkin keskisuurten yritysten ja perheyriyten joukko). Yritysten menestykseen 2000-luvulla ovat vaikuttaneet myös kustannuskilpailukyvyn paraneminen, viennin kasvu ja toimintojen osittainen ulkoistaminen maan ulkopuolelle.

Saksa on selviytynyt myös vuosien 2008–2009 finanssi- ja talouskriisistä paremmin kuin useimmat muut teollistuneet maat. Talouskriisiin sopeutumisessa on merkittävä tekijä ollut työajan tilapäinen lyhentäminen (*Kurzarbeit*), jota valtio on tukenut taloudellisesti.

Miten tämä tapahtui?

Saksojen yhdistymisen jälkeen 1990-luvulla maa oli suurissa vaikeuksissa, eikä pelkästään yhdistymisen aiheuttamien kustannusten ja ongelmien takia. Saksan kilpailukyky horjui, työmarkkinoilla kustannukset olivat maailman korkeimpia ja työaika maailman lyhimpiä, työttömyys kasvoi.

Tämän raportin johtopäätös on, että talouden kääntäminen menestyksen uralle 2000-luvun puolella oli monien tekijöiden summa. Monet muutokset Saksan talous- ja työmarkkinapolitiikassa vaikuttivat myönteisesti samaan suuntaan, kilpailukykyä ja työllisyyttä vahvistaviksi. Osa muutoksista perustui poliittiseen päätöksentekoon, osa aiheutui työmarkkinajärjestelmässä tapahtuneista muutoksista.

Raportin johtopäätös on myös se, että Saksan taloudellinen menestys korostuu, kun samanaikaisesti muut teollisuusmaat ovat kompastelleet. Saksan teollisuuden ja yritysten sopeutuminen kiristyneeseen kansainväliseen kilpailuun ja globalisaatioon, talouden ja työmarkkinoiden aikaisemmat jäykkyydet samoin kuin finanssi- ja talouskriisi eivät ole olleet Saksalle pelkästään uhka vaan myös mahdollisuus. Tämän mahdollisuuden Saksa on tehokkaasti hyödyntänyt.

2 Tuottavuus, ansiokehitys ja kustannuskilpailukyky

Talouden ja työmarkkinoiden analyysissä keskeisiä muuttujia ovat tuottavuus, työvoimakustannukset ja kustannuskilpailukyky. Tuottavuus on tärkeimpiä talouden tunnuslukuja, sillä talouskasvu ja kilpailukyky perustuvat pitkälti siihen. Tuottavuus ei kuitenkaan yksin ratkaise kilpailukykyä, vaan siihen vaikuttavat myös tuotantokustannukset. Työvoimakustannukset ovat kilpailukyvyn kannalta keskeisessä roolissa.

Saksan teollisuuden kustannuskilpailukyky on parantunut viimeisten 15 vuoden aikana verrattuna muihin EU-maihin. Myös Suomen kilpailukyky on parantunut suhteessa muihin EU-maihin. Kuitenkin parantumisen syyt ovat olleet erilaiset. Saksassa tuottavuuden kasvu on ollut EU:n keskimääräistä tasoa, mutta työvoimakustannusten ja tuntiansioiden kasvu on ollut huomattavasti hitaampaa. Suomessa taas kustannuskilpailukyky on parantunut erityisesti tuottavuuden nousun kautta, mutta työvoimakustannukset ovat nousseet nopeammin kuin EU:ssa keksimäärin. On siis tarpeen eritellä syitä vaimeaan työvoimakustannusten kasvuun Saksassa ja pohtia yleisemminkin kustannuskilpailukyvyn merkitystä viennille.

Tuottavuus

Tuottavuus ja sen kasvu on työpanoksen määrän lisäksi ainoa kestävä talouskasvun lähde. Tuottavuus on myös olennainen osa kilpailukykyä. Yritykset, joissa tuottavuus kasvaa nopeasti, pystyvät myymään tuotteitaan ja palveluitaan edullisemmin maailmanmarkkinoilla. Tässä raportissa käytämme tuottavuuden mittarina työn tuottavuutta eli arvonlisäystä jaettuna työpanoksella.

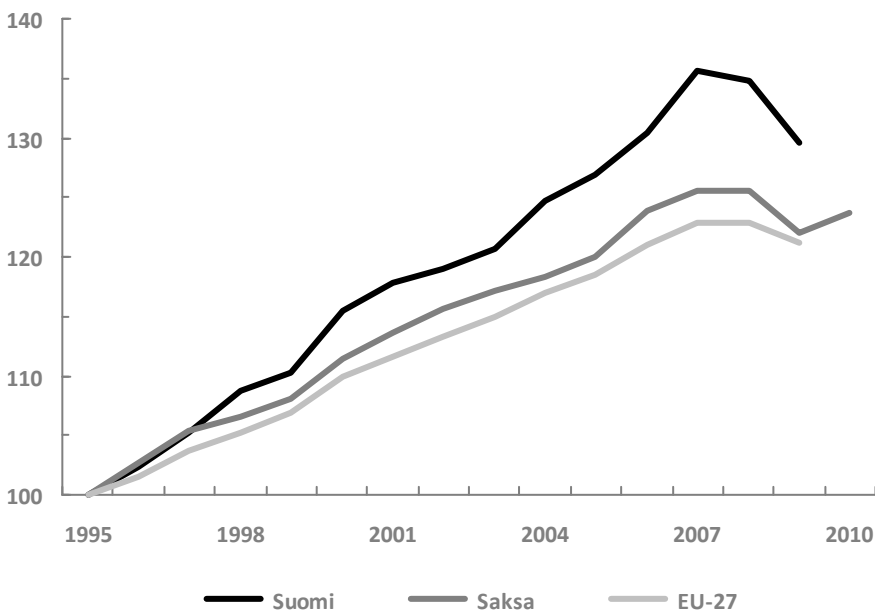
Kuviossa 2.1 on esitetty työn tuottavuuden muutos vuodesta 1995 alkaen Suomessa, Saksassa ja EU:ssa (27 maata). Työn tuottavuus on kasvanut voimakkaimmin Suomessa, mutta Saksakin on pärjännyt hieman paremmin kuin EU keskimäärin. Tuottavuus kasvoi Suomessa 1,74 prosenttia vuodessa, Saksassa vastaavasti 1,33 ja EU:ssa 1,29 prosenttia.

Suomen kilpailukykyä on siis etenkin EU:hun verrattuna tukenut työn tuottavuuden kasvu. Työn tuottavuus on kuitenkin laskenut taantuman aikana vuosina 2008 ja 2009. Taantuman oloissa yritykset eivät ole vähentäneet työvoimaa yhtä voimakkaasti kuin tuotanto on pudonnut, vaan ne ovat halunneet pitää kiinni ammattitaitoisesta työvoimastaan parempien aikojen toivossa.

Koko talouden tuottavuuskehityksen lisäksi on mielenkiintoista tarkastella erikseen teollisuutta.

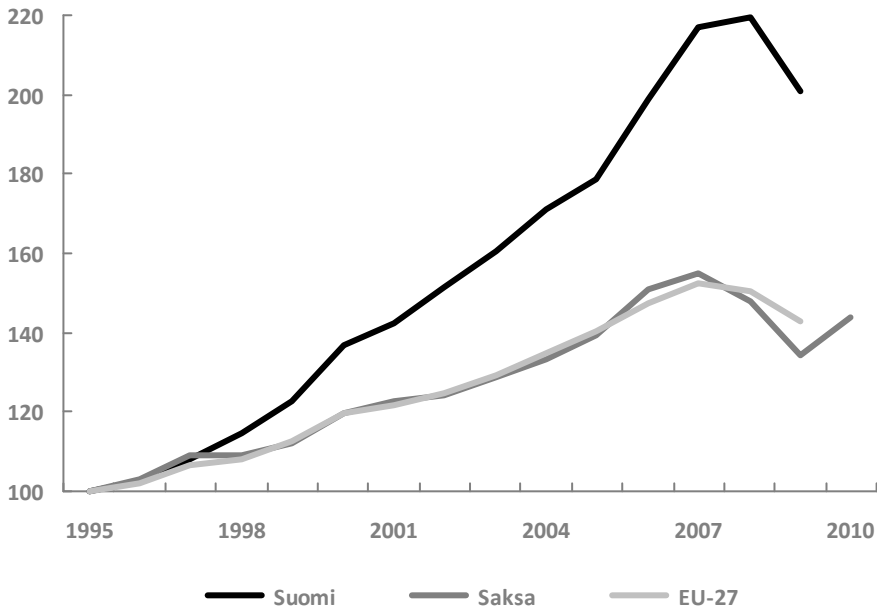
Kuviossa 2.2 on esitetty työn tuottavuuden muutos teollisuudessa vuodesta 1995 lähtien. Kuviosta nähdään, että työn tuottavuuden kasvu on ollut Saksan teollisuudessa suurin piirtein samankaltaista kuin EU:ssa keskimäärin.

Kuvio 2.1 Työn tuottavuus Suomessa, Saksassa ja EU:ssa 1995–2010, koko talous (ind. 1995=100)



Lähde: OECD.

Kuvio 2.2 Työn tuottavuus Suomessa, Saksassa ja EU:ssa 1995 – 2010, teollisuus (ind. 1995=100)



Lähde: OECD.

Suomalainen teollisuus on puolestaan pystynyt kasvattamaan työn tuottavuutta huomattavasti muita EU-maita paremmin: työn tuottavuus on noin kaksinkertaistunut vuodesta 1995 vuoteen 2009. Osin tämä johtuu sähköteknisen teollisuuden erittäin voimakkaasta tuottavuuden kasvusta.

Kaiken kaikkiaan vertailu kuvioon 2.1 osoittaa, että työn tuottavuus on kasvanut teollisuudessa huomattavasti nopeammin kuin koko talouden tasolla. Näin on ollut asian laita niin Suomessa, Saksassa kuin koko EU:ssakin.

Mistä tuottavuuserot syntyvät?

Eri maiden välillä esiintyvien tuottavuuserojen taustoja ovat tutkineet mm. O'Mahony ja Timmer (2009). He käyttävät niin kutsuttua EU KLEMS -aineistoa, joka on tuottavuuserojen kansainvälisiin vertailuihin luotu harmonisoitu tilastoaineisto. He tutkivat tuottavuuseroja yksityisellä sektorilla (teollisuus ja yksityiset palvelut) vuosina 1995–2005. He jakavat työn tuottavuuden kasvun neljään eri lähteeseen: työvoiman laadun muutokseen, pääoman lisäykseen, ICT-pääoman lisäykseen sekä kokonaistuottavuuden kasvuun.

Kokonaistuottavuus on se arvonlisäyksen kasvu, joka ei selity työvoiman laadun muutoksella tai investoinneilla. Se kertoo siis tuotantopanosten käytön tehokkuudesta tuotantoprosessissa. Toisaalta siihen sisältyvät myös ne tekijät, joita analyysissä ei ole huomioitu, kuten investoinnit aineettomaan pääomaan.

Tämän aineiston perusteella Suomen yksityisellä sektorilla työn tuottavuus kasvoi keskimäärin 3,2 prosenttia vuodessa vuosina 1995–2005. Tästä 0,1 prosenttiyksikköä johtui työvoiman laadun paranemisesta (esim. koulutustason nousun seurauksena), 0,7 prosenttiyksikköä investoinneista ICT-pääomaan, 0,2 prosenttiyksikköä investoinneista muuhun pääomaan ja 2,5 prosenttiyksikköä kokonaistuottavuuden kasvusta¹. Valtaosa työn tuottavuuden kasvusta Suomessa selittyy siis kokonaistuottavuuden kasvusta. Toiseksi tärkein tekijä on ollut ICT-investoinnit.

Saksassa tilanne on erilainen. Työn tuottavuus kasvoi keskimäärin 1,5 prosenttia vuodessa vuosina 1995–2005. Tästä 0,1 prosenttiyksikköä johtui työvoiman laadun paranemisesta (esim. koulutustason nousun seurauksena), 0,5 prosenttiyksikköä investoinneista ICT-pääomaan, 0,5 prosenttiyksikköä investoinneista muuhun pääomaan ja vain 0,4 prosenttiyksikköä kokonaistuottavuuden kasvusta. Saksa oli siis Suomea heikompi erityisesti kokonaistuottavuuden kasvussa, mutta suurin piirtein keskimääräistä tasoa EU:ssa.

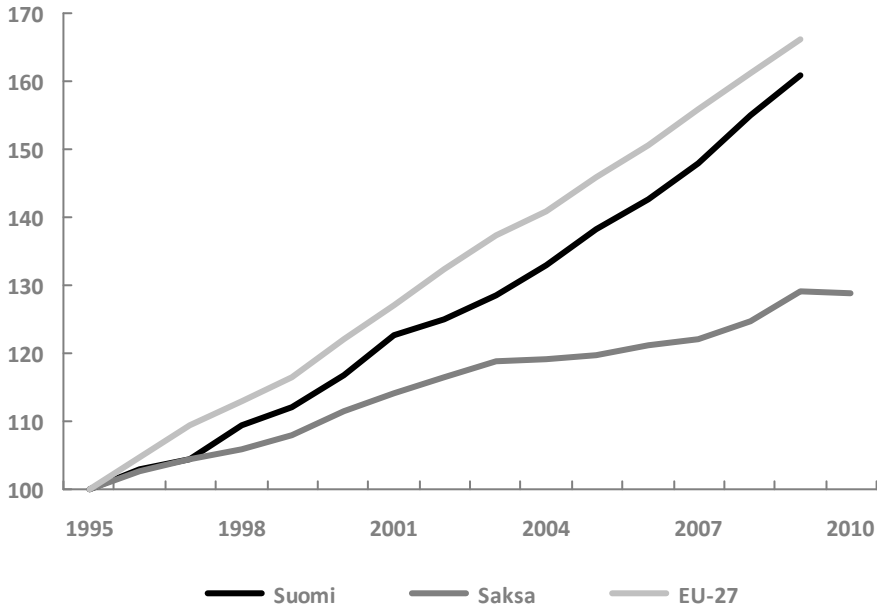
Työvoimakustannusten ja ansioiden kehitys

Työn tuottavuuden lisäksi kustannuskilpailukykyyn vaikuttaa työvoimakustannusten kehitys. Työvoimakustannusten kehitystä on tässä raportissa tarkasteltu ansiotason muutoksilla. Kuviossa 2.3 on tarkasteltu tuntiansioiden kehitystä Suomessa, Saksassa ja EU:ssa. EU:n osalta kuviossa esitetään ansioiden kehitys työpanosta kohti. Työpanosta on mitattu joko työtunneilla tai työntekijöiden määrällä, riippuen kansallisesti saatavilla olevista tilastoista.

Kuviosta nähdään, että tuntiansiot ovat kasvaneet voimakkaimmin EU:ssa. Suomessa ansiokehitys on ollut maltillisempaa, mutta silti tuntiansiot ovat nousseet yhteensä noin 60 prosenttia vuosina 1995–2009. Saksassa tuntiansiot ovat kasvaneet selvästi vähiten: vuosina 1995–2010 tuntiansiot ovat kasvaneet Saksassa hieman alle 30 prosenttia. Tuntiansioiden erittäin maltillinen kehitys on tukenut Saksan kustannuskilpailukykyä.

¹ Luvut eivät summaudu pyöristyksistä johtuen.

Kuvio 2.3 Tuntiansioiden kehitys Suomessa, Saksassa ja EU:ssa 1995–2010, koko talous (ind. 1995=100)



Lähde: OECD.

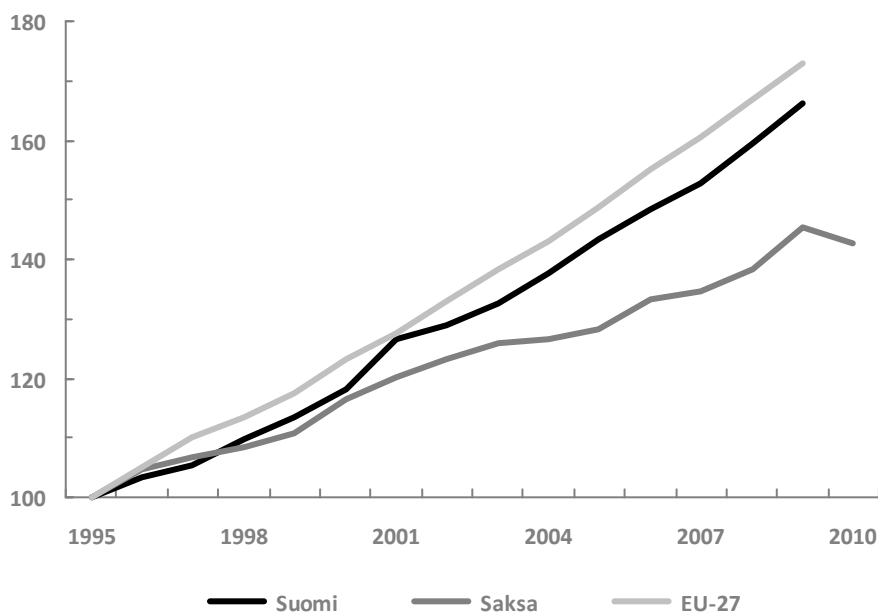
Kuviossa 2.4 on puolestaan tarkasteltu teollisuuden tuntiansioiden kehitystä. Tuntiansiot ovat teollisuudessa kasvaneet nopeammin kuin koko taloudessa sekä Suomessa, Saksassa että EU:ssa. Myös teollisuuden tuntiansiot ovat kasvaneet nopeimmin EU:ssa, kun taas Saksan teollisuudessa tuntiansioiden kasvu on ollut selvästi hitaampaa.

Miksi työvoimakustannukset ja ansiot ovat nousseet Saksassa hitaasti?

Edellä nähtiin, että Saksassa työvoimakustannusten ja tuntiansioiden nousu on ollut kansainvälisesti vertaillen maltillista. Tähän on ollut useita syitä (Bispinck 2008, Keune 2008):

1. Palkkaratkaisujen eriytyminen ja erilaistuminen yritystasolla. Tähän ovat vaikuttaneet ainakin seuraavat tekijät:
 - a. Yrityskohtaisten työehtosopimusten ja palkkaratkaisujen yleistyminen sektorikohtaisten sopimusten sitovuuden ja yleisyyden vähentyessä.

Kuvio 2.4 Tuntiansioiden kehitys Suomessa, Saksassa ja EU:ssa 1995 – 2010, teollisuus (ind. 1995=100)



Lähde: OECD.

- b. Kasvava kansainvälinen kilpailu, työmarkkinoiden sääntelyn purkaminen ja ammattiliittojen jäsenmäärien lasku, jotka ovat vähentäneet ammattiliittojen mahdollisuuksia korkeisiin palkankorotuksiin.
2. Palkkaliukuma, eli toteutuneen ansioiden nousun ja sopimuskorotusten erotus, on ollut negatiivinen lähes joka vuosi vuoden 1995 jälkeen. Negatiivinen liukuma johtuu monesta eri tekijästä:
 - a. Yhä pienempi osa yrityksistä on työehtosopimusten piirissä.
 - b. Työehtosopimuksissa yleistyneet avaamislausekkeet ovat pienentäneet työehtosopimusten vaikutusta palkankorotuksiin.
 - c. Taulukkopalkkojen korotuksia on korvattu yhä yleisemmin kertaluontoisilla palkkaerillä ja tulospalkoilla.
 - d. Vuoden 2003 jälkeen yleistyneet matalapalkkatyöt (mini- ja midijobs) ovat vaikuttaneet keskimääräiseen ansiokehitykseen.

Kaikkia näitä ilmiöitä käsitellään tarkemmin myöhemmissä luvuissa. Työehtosopimusjärjestelmässä tapahtuneita muutoksia tarkastellaan luvussa 4,

avaamislausekkeita luvussa 5 ja työmarkkinasäätelyn purkamista luvussa 9. Kansainvälistä kilpailua, erityisesti tuotannon sijoittumista, tarkastellaan luvussa 3.

Yksikkötyökustannukset

Edellä todettiin, että tuottavuuden ja työvoimakustannusten kehitys vaikuttavat olennaisesti kustannuskilpailukykyyn. Eräs yleinen kustannuskilpailukyvyn mittari on yksikkötyökustannukset.

Yksikkötyökustannukset voidaan jakaa kahteen tekijään. Määritelmän mukaan yksikkötyökustannukset ovat työvoimakustannukset w jaettuna tuotannon määrällä Q . Jakamalla sekä osoittaja että nimittäjä työtunneilla h nähdään kustannuskilpailukyvyn muodostuvan työvoimakustannuksista työtuntia kohti $\left(\frac{w}{h}\right)$ ja työn tuottavuudesta $\left(\frac{Q}{h}\right)$.

$$\text{Yksikkötyökustannus} = \frac{w}{Q} = \frac{w/h}{Q/h} = \frac{\text{työvoimakustannus tuntia kohti}}{\text{työn tuottavuus}}$$

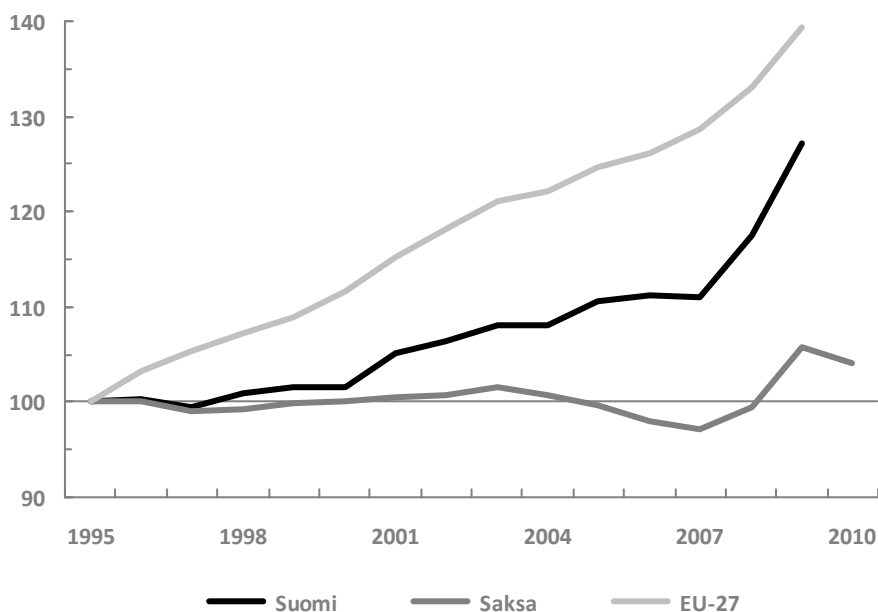
Kustannuskilpailukyky paranee, jos työvoimakustannukset työtuntia kohti laskevat tai jos työn tuottavuus nousee. Kustannuskilpailukykyä voi siis parantaa erilaisin keinoin. Yksikkötyökustannukset ovat tärkeä tekijä tuotannon sijoittumisen kannalta: tuotanto on kannattavampaa alhaisten yksikkötyökustannusten maassa olettaen, että muut sijoittumisen kannalta olennaiset tekijät ovat samankaltaiset vertailumaissa.

Seuraavien kuvioden tulkinnassa on otettava huomioon, että kustannuskilpailukyvyn mittaaminen ei ole yksiselitteistä. Kilpailukykyyn vaikuttavat monet eri tekijät, kuten valuuttakurssit, inflatioerot ja ulkomaankaupan rakenne. Tässä raportissa mittarina käytetään yksikkötyökustannuksia, sillä se on yleisesti käytetty mittari ja tuo selkeästi esille tuottavuuden ja palkkaratkaisujen vaikutuksen kilpailukykyyn.

Yksikkötyökustannusten kehitys

Kuviossa 2.5 on tarkasteltu yksikkötyökustannusten kehitystä vuodesta 1995 vuoteen 2010 Suomessa, Saksassa ja EU:ssa (27 maata). Kuvio kertoo, miten suhteellinen kustannuskilpailukyky on kehittynyt vertailumaiden välillä viimeisten 15 vuoden aikana.

Kuvio 2.5 Yksikkötyökustannusten kehitys Suomessa, Saksassa ja EU:ssa 1995–2010, koko talous (ind. 1995=100)

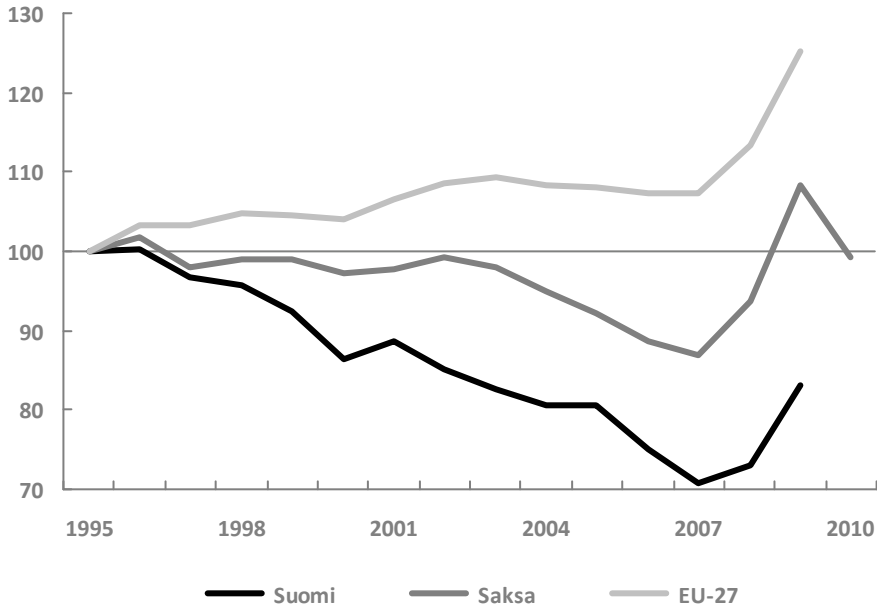


Lähde: OECD.

Yksikkötyökustannukset ovat kasvaneet EU-maissa vuodesta 1995 vuoteen 2009 keskimäärin 40 prosenttia. Kasvu on ollut hyvin tasaista koko tarkasteluajanjaksolla. Suomessa yksikkötyökustannukset sen sijaan kasvoivat hyvin hitaasti vuoteen 2000 saakka, jonka jälkeen kasvu kiihtyi. Yksikkötyökustannukset kasvoivat erityisesti vuosina 2008–2009. Saksassa yksikkötyökustannukset eivät ole juurikaan kasvaneet lukuun ottamatta aivan viime vuosia. Saksan kustannuskilpailukyky verrattuna Suomeen ja EU:hun on siis parantunut huomattavasti.

Kuviossa 2.6 vastaava tarkastelu on esitetty teollisuudesta. Kuvioista nähdään, että sekä Suomen että Saksan teollisuuden kustannuskilpailukyky EU:hun verrattuna on parantunut tarkasteluajanjaksolla. EU:ssa teollisuuden yksikkötyökustannukset ovat kasvaneet vuodesta 1995 lähtien, kun taas Suomen ja Saksan teollisuudessa yksikkötyökustannukset ovat laskeneet tasaisesti, pois lukien vuodet 2008 ja 2009. Vertailu edelliseen kuvioon osoittaa, että yksikkötyökustannukset ovat nousseet talouden muilla sektoreilla, ei siis teollisuudessa.

Kuvio 2.6 Yksikkötyökustannusten kehitys Suomessa, Saksassa ja EU:ssa 1995–2010, teollisuus (ind. 1995=100)

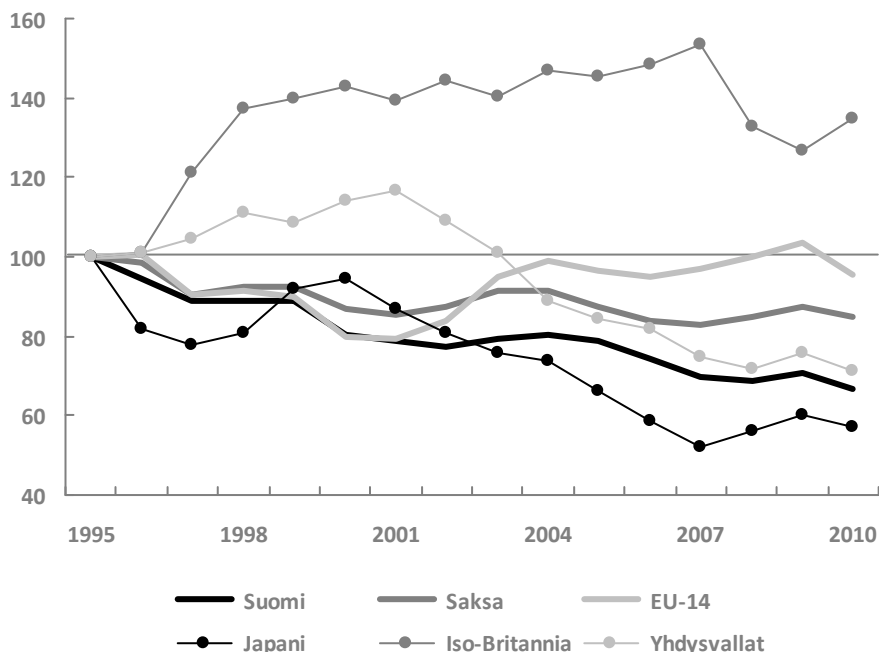


Lähde: OECD.

Edellä kuvatuissa tarkasteluissa ei ole otettu huomioon valuuttakurssien vaihteluita ja niiden vaikutusta yksikkötyökustannuksiin. Kuviossa 2.7 esitetään valuuttakurssilla korjattujen teollisuuden yksikkötyökustannusten kehitys Suomessa, Saksassa ja EU:ssa (14 maata), Japanissa, Iso-Britanniassa ja Yhdysvalloissa OECD:n mukaan. Kuvioista nähdään, että edelliset päätelmät kustannuskilpailukyyn kehityksestä pätevät tässäkin tapauksessa: Suomen ja Saksan kustannuskilpailukyky on parantunut verrattuna EU:hun keskimäärin. Kuvioista nähdään myös, että Ison-Britannian kustannuskilpailukyky on heikentynyt tarkasteluajanjaksolla. Yhdysvalloissa ja Japanissa kilpailukyky on puolestaan parantunut. Saksan kilpailukyky on tällä mittarilla heikentynyt jonkin verran suhteessa Japaniin ja Yhdysvaltoihin. Myös vertailu Aasian nouseviin talouksiin olisi mielenkiintoinen, mutta tähän vertailuun OECD:n tuottamat tilastot eivät anna mahdollisuutta.

Yhteenvedon voidaan todeta, että teollisuuden kustannuskilpailukyky on parantunut sekä Saksassa että Suomessa verrattuna EU:hun keskimäärin. Kilpailukyyn parantumisen syyt ovat kuitenkin olleet erilaiset. Saksassa

Kuvio 2.7 Valuuttakurssikorjattujen yksikkötyökustannusten kehitys Suomessa, Saksassa, EU:ssa (EU-14), Japanissa, Iso-Britanniassa ja Yhdysvalloissa 1995–2010, teollisuus (ind. 1995=100)



Lähde: OECD.

tuottavuuden kasvu on ollut suurin piirtein EU:n keskimääräistä tasoa, mutta tuntiansioiden kasvu on ollut huomattavasti vaimeampaa. Suomessa taas kustannuskilpailukyky on parantunut erityisesti tuottavuuden nousun kautta.

Kustannuskilpailukyyn merkitys viennille

Saksan vienti kasvoi voimakkaasti 2000-luvulla. Mikä rooli kustannuskilpailukyvyllä ja erityisesti maltillisella tuntiansioiden kasvulla oli viennin kasvulle? Tutkimustulokset viittaavat siihen, että 2000-luvun alkuvuosina viennin kasvua selittivät lähinnä maailmantalouden voimakas kasvu, erityisesti maissa, joiden kanssa Saksa käy aktiivisesti kauppaa, sekä toimintojen ulkoistaminen (offshoring) (Danninger & Joutz, 2007). Kustannuskilpailukyyn merkitys nousee voimakkaammin esille taantumaa edeltäneinä vuosina (Koske & Wörgötter, 2010).

3 Tuotannon sijoittuminen

Saksalaisten yritysten tuotannon sijoittumista koskeva kysymys on tärkeä ainakin kolmesta syystä. Ensiksi, yritysten parantuneet mahdollisuudet siirtää toimintoja ulkomaille tai ulkoistaa osa toiminnoistaan ovat osaltaan vaikuttaneet palkkakehitykseen Saksassa. Toiseksi, saksalaisten vientiyritysten menestyminen perustuu osin toimintojen kansainvälistymiseen. Kolmanneksi, ulkomaille siirrettävien toimintojen luonne kertoo tekijöistä, jotka heikentävät Saksan kilpailukykyä.

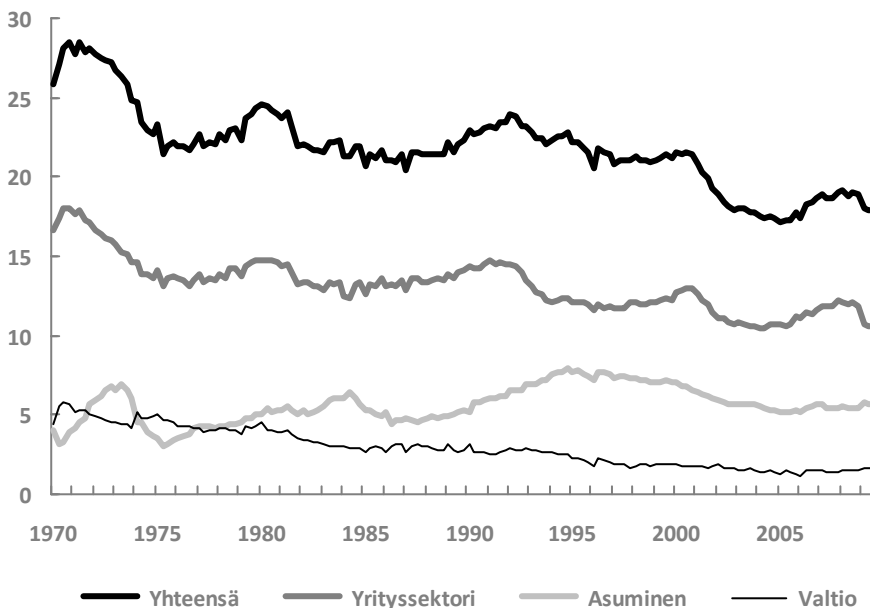
Mihin investoinnit suuntautuvat?

Yrityssektorin investoinnit Saksaan ovat supistuneet tasaisesti 1970-luvulta lähtien. Kuviosta 3.1 nähdään, että yrityssektorin investoinnit olivat 1970-luvulla noin 15 prosenttia nimellisestä BKT:sta, mutta 2000-luvulle tultaessa osuus oli laskenut lähelle 10 prosenttia. Osaltaan tämä kehitys selittyy sillä, että saksalaiset yritykset ovat investoineet voimakkaammin ulkomaille.

Eräs tapa nähdä ulkomaille suuntautuneiden investointien merkitys on katsoa saksalaisten yritysten työvoiman lukumäärää ulkomailta. Kuviossa 3.2 on esitetty saksalaisten yritysten työvoiman määrä eri alueille vuosina 1999–2007. Kuviosta nähdään, että saksalaiset yritykset ovat luoneet satoja tuhansia työpaikkoja ulkomaille². Pelkästään Keski- ja Itä-Eurooppaan on syntynyt yli 100 000 työpaikkaa.

² Vuosien 2001 ja 2002 välillä tapahtuva hyppäys liittyy tilastomuutoksiin. Vuoteen 2001 saakka tilasto kattaa saksalaisten yritysten suoraan omistamat ulkomaalaiset yritykset, mutta vuoden 2002 jälkeen tilastoon sisältyvät myös niiden epäsuorasti omistamat yritykset.

Kuvio 3.1 Investointien osuus nimellisestä BKT:stä, %



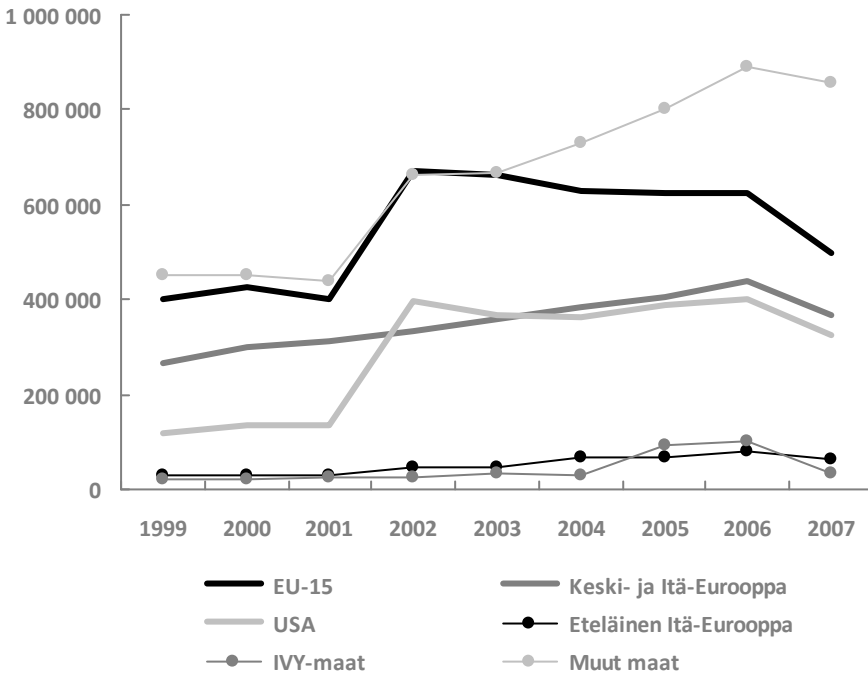
Lähde: OECD.

Kuviossa 3.3 on esitetty saksalaisten yritysten ulkomaantoimintojen liikevaihdon jakautuminen alueittain vuosina 1999–2007. Kuvioista nähdään, että EU-15 on liikevaihdolla mitattuna merkittävin alue saksalaisille yrityksille. Keski- ja Itä-Euroopan osuus liikevaihdosta on noin 10 prosenttia ja osuus on kasvanut hieman viime vuosina. Eteläisen Itä-Euroopan ja IVY-maiden osuus on pieni, mutta sekin on ollut hienoisessa kasvussa.

Ulkoistaminen ja toimintojen siirtäminen ulkomaille

Yritys voi kansainvälistää toimintojaan kahdella eri tavalla. Olennainen ero näiden tapojen välillä syntyy siitä, pysyvätkö toiminnot yrityksen rajojen sisäpuolella vai ostetaanko toiminnot toiselta yritykseltä. Ulkoistamisella (outsourcing) tarkoitetaan tässä raportissa tiettyjen toimintojen ostamista ulkomaalaiselta yritykseltä. Toimintojen siirtämisellä ulkomaille (offshoring) puolestaan tarkoitetaan oman yrityksen sisällä tehtävää tuotannon uudelleensijoittamista.

Kuvio 3.2 Saksalaisten yritysten työvoiman lukumäärä ulkomailla³, henkeä



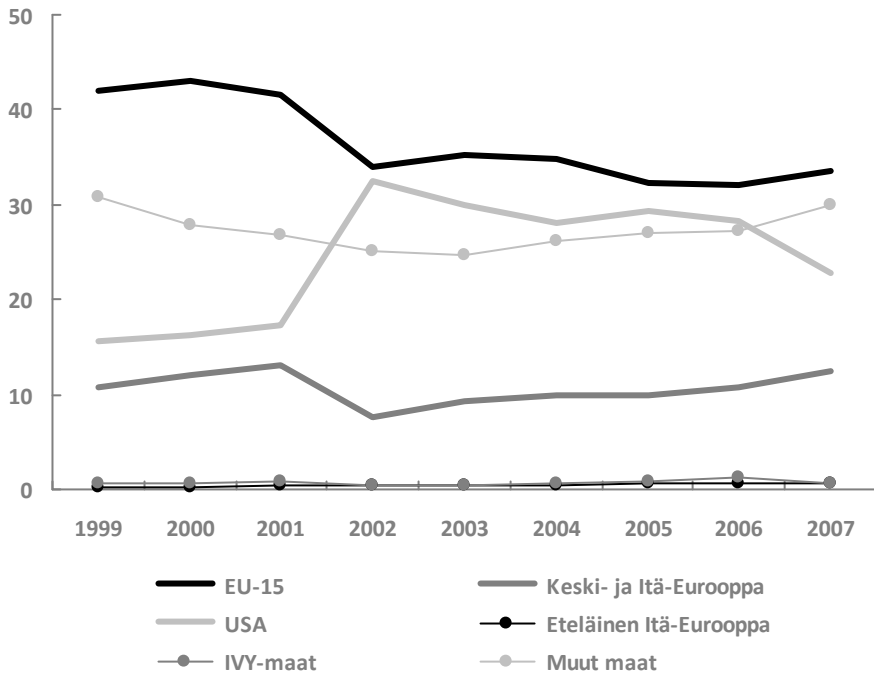
Lähde: OECD.

Toimintojen kansainvälistäminen johtuu karkeasti ottaen kahdesta eri syystä. Ensiksi, kansainvälistymisen syynä voi olla pyrkimys päästä uusille markkinoille. Tämä syy on merkittävä, jos esimerkiksi kaupankäynnin kustannukset ovat suuret tai kohdemarkkinat ovat muutoin suljetut. Toiseksi, kansainvälistymisellä voidaan tavoitella kustannussäästöjä. Tämä edellyttää, että tuotantopanosten hinnat vaihtelevat eri maiden välillä.

Kustannussäästöjen kannalta olennainen tekijä on yksikkötyökustannukset. Niiden lisäksi on otettava huomioon myös tuottavuus. Alhaiset työvoimakustannukset eivät tuo kustannussäästöjä, jos myös tuottavuus on alhainen.

³ Keski- ja Itä-Eurooppaan kuuluvat tässä Viro, Latvia, Liettua, Puola, Slovakia, Slovenia, Tshekin tasavalta ja Unkari. Eteläiseen Itä-Eurooppaan kuuluvat Bulgaria, Kroatia ja Romania. IVY-maihin kuuluvat Venäjä ja Ukraina.

Kuvio 3.3 Eri alueiden osuus saksalaisten yritysten ulkomaantoimintojen liikevaihdosta, %



Lähde: OECD.

Miksi yritykset investoivat Itä-Eurooppaan eivätkä Saksaan?

Kuvioista 3.2 ja 3.3 nähtiin, että saksalaiset yritykset ovat investoineet voimakkaasti Itä-Eurooppaan viimeisten kymmenen vuoden aikana. Vaikka Itä-Euroopan osuus Saksan investoinneista ulkomaille on melko pieni, on Saksa kuitenkin merkittävin Itä-Eurooppaan investoiva maa.

Marin (2005, 2010) on tutkinut Itä-Eurooppaan suuntautuneita investointeja vuosilta 1990–2000. Hän toteutti kyselyn, joka kattoi 80 prosenttia Saksasta Itä-Eurooppaan suuntautuneista investoinneista. Marin on tutkinut seuraavia kysymyksiä: Kuinka suuri Itä-Euroopan kustannusetu on ja riippuuko se kansainvälistymisen muodosta? Mitä toimintoja yritykset siirtävät Itä-Eurooppaan?

Yksikkötyökustannukset alueittain

Taulukossa 3.1 on esitetty työvoimakustannukset, tuottavuus ja yksikkötyökustannukset kolmella alueella (Keski- ja Itä-Eurooppa, Eteläinen Itä-Eurooppa ja IVY-maat⁴) suhteessa Saksaan. Luvut on esitetty erikseen ulkoistamisen ja toimintojen ulkomaille siirtämisen osalta.

Taulukkoa luetaan seuraavasti: taulukon vasemmassa yläkulmassa oleva luku 23,4 tarkoittaa, että Keski- ja Itä-Euroopassa työvoimakustannukset ovat 23,4 prosenttia Saksan vastaavista kustannuksista. Toisaalta taulukon ensimmäisen sarakkeen kolmannelta riviltä nähdään, että myös tuottavuus on vain 23,5 prosenttia Saksan tasosta. Ulkoistamisen tilanteessa suhteelliset yksikkötyökustannukset ovat 99,6 prosenttia (23,4/23,5) Saksan tasosta. Ulkoistaminen Itä-Eurooppaan ei ole siis kustannussäästöjen mielessä kovin kannattavaa.

Tilanne on toinen, jos tarkastellaan toimintojen siirtämistä ulkomaille. Tällöin suhteelliset yksikkötyökustannukset ovat vain 22,8 prosenttia Saksan tasosta. Suhteelliset työvoimakustannukset ovat 14,8 prosenttia Saksan tasosta, mutta suhteellinen tuottavuus on 64,8 prosenttia.

Taulukko 3.1 Työvoimakustannukset, tuottavuus ja yksikkötyökustannukset kolmella alueella (Keski- ja Itä-Eurooppa, Eteläinen Itä-Eurooppa ja IVY-maat) suhteessa Saksaan, %

| | Keski- ja Itä-Eurooppa | Eteläinen Itä-Eurooppa | IVY-maat |
|---|------------------------|------------------------|----------|
| <i>Suhteelliset työvoimakustannukset</i> | | | |
| Ulkoistaminen | 23,4 | 10,4 | 5,4 |
| Toimintojen siirtäminen ulkomaille | 14,8 | 7,3 | 2,6 |
| <i>Suhteellinen tuottavuus</i> | | | |
| Ulkoistaminen | 23,5 | 11,4 | 8,1 |
| Toimintojen siirtäminen ulkomaille | 64,8 | 8,6 | 7,3 |
| <i>Suhteelliset yksikkötyökustannukset</i> | | | |
| Ulkoistaminen | 99,6 | 91,2 | 66,7 |
| Toimintojen siirtäminen ulkomaille | 22,8 | 84,9 | 35,6 |

Lähde: Marin (2005).

⁴ Keski- ja Itä-Eurooppaan kuuluvat tässä Viro, Latvia, Liettua, Puola, Slovakia, Slovenia, Tshekin tasavalta ja Unkari. Eteläiseen Itä-Eurooppaan kuuluvat Albania, Bosnia-Hertsegovina, Bulgaria, Kroatia, Makedonia ja Romania. IVY-maihin kuuluvat Armenia, Azerbaidzan, Kirgisia, Moldavia, Venäjä, Tadžikistan, Turkmenistan, Uzbekistan ja Valko-Venäjä.

Vertailu osoittaa, että avaamalla uusia omia tehtaita Keski- ja Itä-Euroopassa saksalaiset yritykset ovat pystyneet alentamaan yksikkötyökustannuksia huomattavasti. Eteläisen Itä-Euroopan ja IVY-maiden osalta tilanne on samankaltainen, mutta kustannussäästöt eivät ole yhtä huomattavia.

Kustannussäästöjä vai uusia markkinoita?

Edellä esitettiin, että yritysten kansainvälistymispäätöksiin vaikuttaa kaksi tekijää: pääsy markkinoille ja potentiaaliset kustannussäästöt.

Marinin (2010) tulokset osoittavat, että näiden tekijöiden merkitys vaihtelee maittain. Kustannussäästöt ovat olleet pääasiallinen syy tuotannon siirtämiseen Tshekin tasavaltaan, Bulgariaan, Slovakiaan ja Romaniaan. Kustannussäästöjen hakeminen näkyy siinä, että yritykset vievät Saksasta välituotteita yksikköihinsä Itä-Euroopassa ja tuovat näitä samoja tuotteita takaisin Saksaan jatkojalostettuina.

Markkinoille pääsy on puolestaan ollut merkittävä syy kansainvälistymiselle Puolaan ja Slovakiaan. Näissä maissa saksalaisten yritysten yksiköt myyvät tuotantonsa pääosin sijaintimaassaan.

Mitä toimintoja yritykset ulkoistavat Itä-Eurooppaan?

Saksalaisten yritysten kansainvälistymisen motiiveja voidaan tarkastella myös tutkimalla, mitä toimintoja on siirretty ulkomaille. Marin (2010) on tutkinut, miten taitointensiivisiä saksalaisyritysten Itä-Euroopan toiminnot ovat.

Hänen hieman yllättäväkin tuloksensa on se, että Itä-Eurooppaan siirretyt toiminnot ovat taitointensiivisempiä kuin samojen yritysten toiminnot Saksassa.

Marin mittaa taitointensiivisyyttä kahdella eri mittarilla: korkeakoulun suorittaneiden osuudella sekä T&K-henkilöstön osuudella. Korkeakoulutettujen osuus on Itä-Euroopassa lähes kolminkertainen verrattuna samojen yritysten Saksassa oleviin toimipaikkoihin. Korkeakoulutettuja on Saksassa 18 prosenttia ja Itä-Euroopassa noin 50 prosenttia työvoimasta. Erityisesti Tshekin tasavallassa saksalaisyritysten toimipaikat ovat taitointensiivisiä. T&K-henkilökuntaa Itä-Euroopan maissa on keskimäärin suurin piirtein saman verran kuin Saksassa. Maitten väliset erot ovat kuitenkin suuria. Useimmissa Itä-Euroopan maissa T&K-henkilökuntaa on jonkin verran vä-

hemmän kuin Saksassa, mutta esimerkiksi Venäjällä toiminnot ovat melko T&K-intensiivisiä.

Saksalaiset yritykset ovat siis siirtäneet korkeatasoista osaamista vaativia tehtäviä tai tuotantoketjun osia Itä-Eurooppaan. Vastaava tulos on saatu myös muissa tutkimuksissa (esim. Becker et al., 2005).

On todennäköistä, että taitointensiivisten toimintojen siirtämiseen on vaikuttanut myös ammattitaitoisen ja koulutetun työvoiman hyvä saatavuus Saksan ulkopuolella. Ulkoistamista on edesauttanut myös se, että ammattityövoiman saatavuus on heikentynyt Saksan sisällä.

Kansainvälistymisen vaikutukset saksalaisiin yrityksiin

Toimintojen siirtäminen ulkomaille ja ulkoistaminen ovat parantaneet saksalaisten yritysten kilpailukykyä kahdella eri tavalla.

Ensiksi, kansainvälistyminen on vähentänyt Saksassa yritysten työvoiman kysyntää, erityisesti korkeasti koulutettujen kysyntää, mikä puolestaan on hillinnyt palkkojen nousua. Toiseksi, yritysten Saksan toimintojen tuottavuus on noussut kansainvälistymisen myötä.

Hansenin (2010) tulokset osoittavat, että saksalaiset yritykset ovat pystyneet parantamaan kotimaanyksiköiden tuottavuutta siirtämällä toimintoja ulkomaille. Tuottavuuden nousu Saksassa perustuu mm. välituotteiden laadun paranemiseen ja välituotteisiin sitoutuneeseen teknologiaan.

Ulkoistaminen on siis osaltaan vaikuttanut Saksan kilpailukykyyn paranemiseen. Toisaalta ulkoistamisen tarve on syntynyt koulutetun työvoiman heikosta tarjonnasta. Koulutuspolitiikan muuttaminen onkin tarpeellisesta Saksan kilpailukykyyn turvaamiseksi (Koske ja Wörgötter, 2010).

Tuotannon kansainvälistyminen on tärkeää myös suomalaisille yrityksille. Arvoketjut ovat muuttuneet globaaleiksi, mikä tarkoittaa myös suomalaisten yritysten osalta eri toimintojen sijoittamista eri maihin. Kilpailussa pärjääminen edellyttää tehtävärakenteiden muutosta. Arvonlisä syntyy pitkälti tutkimuksesta ja kehityksestä, suunnittelusta, rahoituksesta, markkinoinnista ja huollosta. Jos suomalaiset yritykset pärjäävät näissä toiminnoissa, syntyy tuotantoketjun luomasta arvosta suuri osa Suomessa. (Pajarinen, Rouvinen, Ylä-Anttila, 2010).

4 Millä saksalainen yritys menestyy? Case Stahl CraneSystems GmbH

Stahl CraneSystems edustaa monella tavalla tyypillistä saksalaista konepajateollisuuden yritystä. Se on tyypillinen

- syntyhistoriansa perusteella (Rafael Stahl ja Gustav Weineck perustavat vuonna 1876 mekaanisen konepajan Stuttgartiin),
- lähtökohtansa perusteella (Rafael Stahl ja hänen poikansa jatkavat ja kehittävät yritystä seuraavan vuosisadan vaihteessa, yrityksestä tulee tyypillinen Mittelstand-yritys),
- teollisten innovaatioiden perusteella (mm. ensimmäinen sähköinen väkipyörä),
- sijaintinsa perusteella (yritys sijaitsee Künzelsaussa Baden-Württembergin osavaltiossa, jota pidetään Saksan teollisuuden kehtona) ja
- tuotteidensa maailmanlaajuisten markkinoiden perusteella (tilauksista puolet tulee Euroopasta ja puolet Aasiasta ja Amerikasta).

Vahva tuotemerkki ja laatu menestyksen takana

Mihin tekijöihin yrityksen taloudellinen menestys perustuu? Kysymykseen vastaavat toimitusjohtaja Thomas Peukert ja HR-päällikkö Herbert Bode:

- vahva tuotemerkki, korkea laatu – nosturiratkaisujen joustavuus, modulaarisuus ja räätälöinti asiakkaiden mukaan,
- organisaatio – erittäin pienet reklamaatiokustannukset, emoyhtiö Koncranesin operationaalisen mallin käyttöönotto,

- henkilöstö – avoin yrityskulttuuri, työntekijöiden vahva sitoutuneisuus ja oikea asenne yritystä kohtaan.

Kiinteiden kustannusten pitäminen kurissa parantanut kilpailukykyä

- Kiinteiden kustannusten, mukaan lukien työvoimakustannusten erittäin maltillinen kasvu kahden viimeisen vuoden aikana on johtanut kustannuskilpailukykykymme paranemiseen. Lisäksi henkilöstömme työntekijöistä insinööreihin on erittäin ammattitaitoista ja koulutettua, sanoo Herbert Bode.

Ammattiosaajista pulaa tulevaisuudessa

- Suurin haasteemme tulevaisuudessa on väestökehitys. Koska Saksan väestö on supistumassa, ammattiosaajia on yhä vaikeampi löytää, kuvaa Bode yrityksen näkymiä. Yrityksellä on jatkuvasti kymmeniä ammattikoulutettavia.

- Ensimmäistä kertaa metalliteollisuuden työnantajat ja ammattiliitto tekivät (vuonna 2009) työehtosopimuksen nopeasti ja sopeutettuna taloudelliseen tilanteeseen. Tällaisen sopimisen soisi jatkuvan, toivoo Bode.

Stahl CraneSystems GmbH (SCS) on merkittävä teknologiaaltaan vaativien nosturi- ja nostolaiteratkaisujen toimittaja. Suomalainen Konecranes Oyj osti R. STAHL AG:n materiaalinkäsittelydivisioonan, R. Stahl Fördertechnikin vuonna 2005. SCS:n palveluksessa on 600 henkilöä.

5 Työehtosopimusjärjestelmä ja siinä tapahtuneet muutokset

Saksan työmarkkina- ja työehtosopimusjärjestelmässä on tapahtunut monia muutoksia 1990- ja 2000-luvulla. Vaikka itse työmarkkinajärjestelmä on pysynyt perusteiltaan melko muuttumattomana, on etenkin työehtosopimusten sisällössä tapahtunut merkittäviä muutoksia. On siis aihetta selvittää, mitkä tekijät ovat olleet muutosten syinä. Samoin järjestäytymisessä ja sopimusten kattavuudessa sekä sopimusten eriytymisessä on tapahtunut muutoksia. Työehtosopimus- ja neuvottelujärjestelmää on selostettu tarkemmin liitteessä 1 ja työehtosopimusten tyyppejä liitteessä 2.⁵

Miksi sopimusjärjestelmä muuttui?

Saksalaisen työehtosopimusjärjestelmän sisällöllinen muutos on ollut melko pitkä prosessi, johon ovat vaikuttaneet monet sisäiset ja ulkoiset tekijät. Tässä kehityksessä voidaan nähdä myös eri vaiheita.

Saksassa oli 1980-luvun kuluessa asteittain lyhennetty säännöllistä työaikaa ja otettu ensimmäisenä maana laajemmin käyttöön 35 tunnin työviikko. Vähitellen työehtosopimusmääräyksissä lisättiin mahdollisuuksia säädellä työaikoja joustavammin yritysten taloudellisen tilanteen ja kysyntävaihteluiden mukaan. Niinpä 1990-luvun kuluessa työaikamääräykset tulivat yhä joustavammiksi⁶.

Saksojen yhdistyminen vuonna 1990 merkitsi vääjäämättä suurta mullistusta entisen Itä-Saksan työmarkkinajärjestelmään. Läntinen järjestelmä

⁵ Tämän luvun lähteet: Bispinck 2008, Bispinck, Schulten 2011, WSI 2011b.

⁶ Nykyisin työehtosopimukset antavat yrityksille runsaasti mahdollisuuksia sopeuttaa työaikojen pituutta, sijoittamista, jaksottamista ja jakamista kausi- ja suhdannevaihteluiden mukaan.

työehdoista sopimisessa otettiin käyttöön myös idässä. Idän oli omaksuttava lännen tavat.

Myös 1990-luvun alun taloudellinen taantuma loi paineita työmarkkinoiden, sopimusjärjestelmän ja sopimusmääräysten joustavoittamiselle. Monessa yrityksessä sovittiin työehtosopimusten antamien mahdollisuuksien puitteissa ja osin niiden ulkopuolellakin työaikojen lyhennyksistä ja palkkojen leikkauksista, jotta yritys voisi välttää irtisanomisia.

Saksa kohtasi 1990-luvulla kansainvälisen kilpailun ja globalisaation suhteellisen joustamattoman työmarkkinajärjestelmän oloissa. Saksan teollisuudessa palkat ja työvoimakustannukset olivat korkeimmasta päästä maailmassa ja työaika oli maailman lyhin. Teollisuusyritykset joutuivat entistä vaikeampaan kilpailutilanteeseen. Yritykset halusivat työehtoihin ja etenkin palkanmuodostukseen enemmän joustavuutta ja yrityksen taloudellisen tilanteen huomioon ottamista. Niinpä sopimusmääräyksiin lisättiin 2000-luvulle tultaessa kirjauksia, joiden mukaan ainakin osa palkoista olisi riippuvainen – sekä ylöspäin että alaspäin – yrityksen tuloksesta. Edellisestä ovat esimerkkeinä tulospalkat, jälkimmäisestä palkkojen leikkaukset.

Järjestäytyminen on vähentynyt ja eriytynyt

Työntekijöiden järjestäytymisessä on tapahtunut huomattava muutos viimeisten 20 vuoden aikana. Ammattiliittoihin kuuluvien työntekijöiden määrä on vähentynyt Saksojen yhdistymisen jälkeen runsaasta 10 miljoonasta 8 miljoonaan. Järjestäytymisaste on alentunut 30 prosentista noin 20 prosenttiin. Näin ollen järjestäytymisen väheneminen on noudattanut Saksassa samaa trendiä kuin muuallakin Euroopassa.

Saksalaisessa ammattiyhdistysliikkeessä on tapahtunut sekä keskittymistä että hajautumista. Keskittyminen ilmenee ammattiliittojen yhdistymisellä suuremmiksi liitoiksi. Hajautumista kuvastaa se, että pienet ammattiryhmäkohtaiset yhdistykset ovat yleistyneet⁷.

Työnantajien järjestäytymisasteessa ei ole tapahtunut yhtä voimakasta muutosta. Työnantajaliittoihin kuuluvissa yrityksissä työskentelee runsaat 60 prosenttia palkansaajista.

⁷ Suurimpaan ammatilliseen keskusjärjestöön (*Deutscher Gewerkschaftsbund, DGB*) kuuluu kahdeksan suurta ammattiliittoa, joiden yhteinen jäsenmäärä on runsaat 6 miljoonaa. DGB:n jäsenmäärä on kuitenkin vähentynyt viimeisten 15 vuoden aikana kolmanneksella.

Kuitenkin työnantajien järjestäytymisen sisällä on tapahtunut kaksi merkittävää muutosta. Ensiksi, monet yritykset ovat halunneet irrottaa työnantajaliiton jäsenyyden erilleen työehtosopimuksen sitovuudesta⁸. Toiseksi, yritykset voivat perustaa erillisen työnantajaliiton, joka ei ole sidottu alan työehtosopimukseen⁹.

Muutosten syynä on ollut pääasiassa se, että etenkin pienet ja keski-suuret yritykset ovat kokeneet työehtosopimuksissa sovitut työehdot ja palkkaratkaisut liian tiukoiksi ja joustamattomiksi. Yritysten mielestä sopimukset estävät niiden kilpailukyvyyn säilyttämisen ja parantamisen globaalissa kilpailussa.

Työehtosopimusten sitovuus on vähentynyt

Saksassa työehtosopimusten sitovuus ja nimenomaan niiden yleissitovuus ei ole läheskään yhtä laajaa kuin Suomessa.

Työehtosopimus voi Saksassa olla oikeudellisesti sitova kahdella eri tavalla¹⁰:

1. jos työnantaja kuuluu työehtosopimuksen solmineeseen työnantajaliittoon tai on itse solminut yrityskohtaisen työehtosopimuksen ja työntekijä kuuluu sopimuksen solmineeseen ammattiliittoon tai
2. jos työehtosopimus on julistettu yleissitovaksi.

Ylivoimainen enemmistö työehtosopimuksista on sitovia ensin mainitulla perusteella. Tällöin työehtosopimus sitoo sopimuksen tehneitä osapuolia.

Varsinaisten yleissitovien työehtosopimusten merkitys on huomattavasti pienempi. Saksassa työehtosopimus on yleissitova, jos työministeriö (*Bundesministerium für Arbeit und Soziales*) on sen sitovaksi virallisesti julistanut¹¹. Tällöin työehtosopimus sitoo kyseisellä alalla ja alueella myös niitä yrityksiä, jotka eivät kuulu sopimuksen solmineeseen työnantajaliittoon.

Saksassa sitovien ja yleissitovien työehtosopimusten piiriin kuuluvien työntekijöiden osuus on pienentynyt 1990- ja 2000-luvulla. Vuonna 1998 palkan-

⁸ Työnantajaliitto voi tarjota jäsenyrityksilleen myös ns. ei-sitovuus-statuksen (*Ohne Tarifbindung Status*), jonka perusteella yritys ei ole sidottu alan työehtosopimukseen.

⁹ Näitä nimitetään OT-liitoiksi (OT = ohne Tarifbindung).

¹⁰ Lähde: Bundesministerium für Arbeit und Soziales.

¹¹ Työehtosopimuslain mukaan työministeriö voi julistaa työehtosopimuksen yleissitovaksi seuraavilla edellytyksillä: sopijaosapuolet hakevat joko yhdessä tai erikseen sopimuksen yleissitovuutta, sopimukseen sidotut työnantajat työllistävät vähintään 50 prosenttia työntekijöistä sopimuksen soveltamisalalla, yleissitovuudella arvioidaan olevan yleistä intressiä, arviointikomitean enemmistö hyväksyy hakemuksen (komiteassa on kolme työntekijöiden ja kolme työnantajien edustajaa muilta sopimusaloilta).

saajista kolme neljänestä eli 73 prosenttia kuului sitovien työehtosopimusten piiriin, mutta vuoteen 2009 mennessä kattavuus oli pudonnut 61 prosenttiin.

Yritysten määrällä mitattuna kattavuus on selvästi pienempi, vajaa 30 prosenttia.

Saksassa työehtosopimusten kattavuus on selvästi matalampi kuin useimmissa muissa teollistuneissa maissa. Läntisen Euroopan 12 maan vertailussa sopimusten kattavuus on Saksassa toiseksi vähäisintä Ison-Britannian jälkeen. Useimmissa Länsi-Euroopan maissa, myös Suomessa, kattavuus on yli 80 prosenttia.

Saksassa on kuitenkin varsin yleistä, että myös työnantajaliittoihin kuulumattomat yritykset soveltavat vapaaehtoisesti jotain työehtosopimusta tai joitakin osia sopimusmääräyksistä.

Sopimukseen pääseminen vie aikaa

Saksassa neuvotellaan vuosittain noin 6 000:sta eri työehtosopimuksesta¹². Vaikka neuvotteluita koskeva järjestelmä on tarkoin organisoitu ja työmarkkinaosapuolten väliset suhteet ovat hyvät, vie sopimukseen pääseminen varsin paljon aikaa.

Aikaisemmin uudesta työehtosopimuksesta päästiin sopuun yleensä muutamassa viikossa edellisen sopimuksen päättymisen jälkeen. Nykyisin on tavallista, että uudesta sopimuksesta syntyy ratkaisu vasta pitkällä viiveellä, jopa useiden kuukausien kuluttua edellisen päättymisestä.

Tämän seurauksena sopimuksettomat kaudet ovat yleistyneet. Tänä aikana edellisen, päättyneen sopimuksen määräyksiä kuitenkin yleensä noudatetaan solmineeseen työnantajaliittoon (Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2011).

Sopimuksettomien kausien yleistyminen on johtanut yhä useammin siihen, että uuden sopimuksen mukaiset palkankorotukset tulevat voimaan vasta uuden sopimuksen tultua voimaan. Tällöin voi muodostua useiden kuukausien ajanjaksoja ilman korotuksia. Sopimuksettoman ajan palkankorotukset korvataan tavallisesti joko kertakorvauksella tai sopimuksettomalta ajalta ei suoriteta mitään korotuksia (*Nullmonaten*). Kertakorvaukset

¹² Työehtosopimusten tyyppejä on selostettu liitteessä 2.

jäävät kertaluontoisiksi, eivätkä ne vaikuta taulukkopalkkoihin tai käytännön palkkoihin¹³.

Sopimuskausien pituudet ovat jonkin verran pidentyneet 2000-luvulla. Yleensä sopimuskausien pituus vaihtelee 20 ja 25 kuukauden välillä. Työehtosopimusten kesto oli vuonna 2010 solmituissa sopimuksissa keskimäärin 24 kuukautta eli kaksi vuotta. Jos sopimus sisältää myös palkkaratkaisun, sovitaan palkankorotuksista yleensä koko sopimuskaudelle.

Mikä siis on muuttunut?

Saksalaisen työehtosopimusjärjestelmän muutoksista 1990- ja 2000-luvulla voidaan esittää yhteenvetona seuraavia johtopäätöksiä:

- Alakohtaisten työehtosopimusten kattavuus ja merkitys ovat pienentyneet hitaasti mutta jatkuvasti.
- Yritys- ja työpaikkakohtaisten sopimusten määrä ja merkitys ovat kasvussa. Yrityskohtainen sopiminen voi perustua joko työehtosopimuksen antamiin mahdollisuuksiin (ns. avaamislausekkeet) tai siitä riippumattomaan sopimiseen.
- Sopimuksettomuus on lisääntynyt. Useilla aloilla ei ole kyetty solmimaan päättyvien sopimusten tilalle uusia sopimuksia tahi ei ole kyetty solmimaan – tai ei ole haluttu solmia – ylipäättäen mitään sopimuksia.
- Sopimuksista on tulossa yleisiä puitesopimuksia, joiden soveltaminen avaamislausekkeineen siirtyy yritystasolle.
- Sopimusmääräyksiä väljennetään niin, että yritykset pystyvät sopeutumaan muuttuviin olosuhteisiin ja kiristyvään kilpailuun.

¹³ Nollakuukausia ja kertaeriä käsitellään tarkemmin luvussa 6.

6 Työehtosopimusten joustavuus

Joustavuuden ja vaihtoehtojen lisääntyminen työmarkkinoiden sopimustoiminnassa on merkinnyt perustavaa laatua olevaa muutosta Saksan työmarkkinoilla. Tämä on myös yksi keskeinen selitys sille, miksi Saksa on menestynyt.¹⁴

Mitä ovat avaamislausekkeet?

Paineet työehtojen, lähinnä työaikojen ja palkkojen, joustavammalle määritykselle yritys- ja työpaikkatasolla ovat johtaneet Saksassa ns. avaamislausekkeiden (*Öffnungsklauseln*) laajentuneeseen käyttöön työehtosopimuksissa. Avaamislausekkeiden perusteella tietyistä työehdoista voidaan sopia yrityksissä toisin kuin sopimuksessa on määrätty. Suomessa vastaavasta asiasta käytetään yleensä termiä ”toisin sopiminen”.

Sisällön suhteen avaamislausekkeet voidaan jakaa erilaisiin ryhmiin.

- Yleiset lausekkeet: Lauseke antaa mahdollisuuden sopia työehdoista toisin, määrittelemättä tarkasti sopimuksesta poikkeamisen sisältöä tai laajuutta. Lauseke voi myös sisältää luettelon poikkeamisen perusteista, esimerkiksi yrityksen taloudelliset vaikeudet.
- Palkkoja koskevat lausekkeet: Lauseke antaa mahdollisuuden alentaa peruspalkkoja tai palkanosia tietyksi ajanjaksoksi tai mahdollisuuden lykätä sovittua palkankorotusta, maksaa sen alennettuna tai jättää se kokonaan maksamatta.
- Bonuksia koskevat lausekkeet: Lauseke antaa mahdollisuuden alentaa vuosittaisia bonuksia tai lomakorvauksia, lykätä niiden maksamista tai jättää ne kokonaan maksamatta.

¹⁴ Tämän luvun lähteet: Bispinck 2007, Bispinck 2008, Bispinck, Schulten 2011.

- Työaikoja koskevat lausekkeet: Lauseke antaa mahdollisuuden lisätä tai vähentää säännöllistä viikkotyöaikaa muuttamalla maksetun palkan määrää samassa suhteessa tai säilyttämällä palkan määrä ennallaan. Lauseke voi antaa myös mahdollisuuden joustaviin työaikajärjestelyihin.

Monissa tapauksissa avaamislausekkeen käyttö on rajoitettu tilanteisiin, joissa yritys on vakavissa taloudellisissa vaikeuksissa, niin että sovitusta työhdoista poikkeaminen auttaisi välttämään yrityksen konkurssin tai säästämään työpaikkoja.

Joissakin tapauksissa avaamislausekkeen käytöllä voi olla myös laajempia ja yleisempiä perusteita kuten ylipäätään yrityksen kilpailukyvyn parantaminen. Tällaiset perusteet ovat viime vuosina yleistyneet avaamislausekkeissa.

Vastapainona joustoille yritys voi sitoutua välttämään irtisanomisia ja turvaamaan työntekijöiden työpaikkojen säilymistä tietyn ajanjakson.

Avaamislausekkeiden käyttö yleistä

Avaamislausekkeiden käyttö on lisääntynyt huomattavasti 2000-luvun kuluessa. Niistä on tullut keskeinen osa saksalaisia työehtosopimuksia.

Hans Böckler -säätiön alaisuudessa toimivan WSI-tutkimuslaitoksen mukaan avaamislausekkeita käytti vuonna 2010 yli puolet (58 %) yrityksistä. Pääosa käytetyistä avaamislausekkeista koski työaikajärjestelyjä ja merkittävä osa myös palkkoja ja bonuksia.¹⁵

Avaamislausekkeita käyttäneiden yritysten osuus vuonna 2010:

| | |
|---|------|
| Työaikojen vaihtelu | 33 % |
| Työajan lisääminen | 18 % |
| Työajan tilapäinen vähentäminen | 7 % |
| Alkupalkkojen alentaminen | 16 % |
| Vuosibonusten alentaminen tai lykkääminen | 14 % |
| Sovittujen palkankorotusten lykkääminen | 13 % |
| Peruspalkkojen alentaminen | 6 % |
| Vuosilomakorvausten leikkaaminen | 9 % |

Lähde: Bispinck, Schulten (2011).

¹⁵ WSI:n tiedot perustuvat kyselyyn (WSI-Betriebsrätebefragung) yli 20 työntekijän työpaikoille, joissa on yritysneuvosto. Saksan työmarkkina- ja työelämän tutkimuslaitoksen IAB:n (Institut der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung) tutkimuksen mukaan vuonna 2005 noin 29 prosenttia työntekijöistä oli avaamislausekkeiden piirissä. IAB:n tiedot perustuivat kyselyyn (IAB-Betriebspanel) noin 16 000 henkilöstöjohtajalle.

Esimerkkejä avaamislausekkeista

Metalliteollisuus:

- Viikkotyöajan pysyvä pidentäminen 35 tunnista 40 tuntiin osalla työvoimasta (13–18 prosenttia työvoimasta)
- Viikkotyöajaksi 40 tuntia enimmillään 50 prosentille työvoimasta, joista vähintään puolet on vaativimmissa ammattitehtävissä tai korkeimmissa palkkaluokissa tai jos ammattityövoimasta on puutetta.
- Viikkotyöajan tilapäinen lyhentäminen 35 tunnista 25 tuntiin osittaisella palkkakompensaatiolla
- Yleinen lauseke: poikkeaminen vähimmäistyöehdoista työpaikkojen säilyttämiseksi, esimerkiksi leikkaamalla palkanlisää, lykkäämällä palkanmaksua tai lisäämällä tai vähentämällä työaika

Kemianteollisuus:

- Säännölliseen 37,5 tunnin viikkotyöaikaan +/- 2,5 tunnin työaikakäytävä
- Yrityksen ollessa taloudellisissa vaikeuksissa palkkojen alentaminen 10 prosentilla työpaikkojen säilyttämiseksi tai yrityksen kilpailukyvyn parantamiseksi
- Alkupalkkojen alentaminen 5–10 prosentilla uusille työntekijöille heidän ensimmäisessä työpaikassaan tai pitkäaikaistyöttömille
- Yrityksen ollessa vakavissa taloudellisissa vaikeuksissa vuosibonusten tai lomarahojen alentaminen tai niiden maksun lykkääminen

Vähittäiskauppa:

- Palkkojen alentaminen pienissä yrityksissä: 4 prosenttia, jos työntekijöitä on vähemmän kuin 25, 6 prosenttia, jos työntekijöitä on vähemmän kuin 15 ja 8 prosenttia, jos työntekijöitä on vähemmän kuin 5 (itäisessä Saksassa)
- Yrityksen ollessa taloudellisissa vaikeuksissa, työpaikkojen säilyttämiseksi palkkojen alentaminen 12 prosenttia vuoden ajaksi yrityksissä, joissa on enintään 20 työntekijää (Saksin osavaltiossa)

Rahoitusala:

- Viikkotyöajan tilapäinen lyhentäminen 31 tuntiin, jolloin työntekijälle korvataan 20 prosenttia lyhennetyltä työajalta
- Yleinen lauseke: poikkeaminen vähimmäistyöehdoista yrityksen ollessa taloudellisissa vaikeuksissa työpaikkojen säilyttämiseksi, esimerkiksi vähentämällä vuosibonuksia tai lomakorvauksia tai lykkäämällä palkankorotuksia

Avaamislausekkeen käyttö edellyttää yleensä sitä, että työnantajan on osoitettava tarve sen käytölle, esimerkiksi antamalla tietoja yrityksen taloudellisesta tilanteesta.

Avaamislausekkeen käytöstä tehdään yleensä sopimus työnantajan tai työntantajaliiton ja ammattiliiton kesken tai yrityksen johdon ja yritysneuvoston kesken. Jos yritysneuvostoa ei ole, lausekkeen käytöstä voidaan sopia myös työnantajan ja työntekijöiden kesken.

Esimerkki yrityskohtaisesta sopimuksesta

Saksassa etenkin monet teollisuusyritykset ovat kokeneet kohtuuttomaksi soveltaa teollisuuteen tarkoitettuja työehtoja myös muussa kuin varsinaisessa teollisessa tuotannossa. Tämän johdosta ovat yleistyneet uudet sopimusrajaukset, jolloin osaan yrityksen työntekijöistä sovelletaan muuta kuin teollisuuden sopimusta. Tästä on esimerkkinä DaimlerChryslerin vuonna 2004 solmima uusi palvelualojen työehtosopimus, joka koskee yrityksen ruokailu-, kirjapaino-, media-, viestintä-, turvallisuus- ja logistiikkapalveluja. Viikko-työaika on näissä toiminnoissa 35 tunnin sijasta 39 tuntia.

Laatikko 1

Avaamislausekkeiden käyttö metalliteollisuudessa

Metalli- ja elektroniikkateollisuudessa, joka on Saksan teollisuuden merkittävin toimiala, työehtosopimukseen kirjattiin poikkeamismahdollisuudet 1990-luvulla varsin yleisellä tasolla, viittaamalla yleisesti ”rakenteellisiin muutoksiin” yrityksissä. Samaan aikaan itäisessä Saksassa uusiin sopimukseen kirjattiin täsmällisemmin perusteet, joilla sopimuksesta voitiin yritystasolla poiketa.

Käännekohtaksi muodostui vuonna 2004 ns. Pforzheimin sopimus, jossa sovittiin työehtosopimuksen avaamisesta aikaisempaa täsmällisemmin. Tämän seurauksena alan työnantajaliitto (Gesamtmetall) ja ammattiliitto (IG Metall) ovat sopineet avaamislausekkeiden pelisäännöistä. Samoin molemmat liitot ovat jatkuvasti tehneet selvityksiä lausekkeiden käytöstä ja niistä saaduista kokemuksista.

Työnantajaliiton keräämien tietojen mukaan avaamislausekkeiden käyttö on lisääntynyt toimialalla huomattavasti vuoden 2004 jälkeen. Kun vuonna 2004 tehtiin alle 100 yritystason sopimusta, tehtiin sopimuksia vuonna 2009 jo yli 700. Sopimuksista pääosa on koskenut palkkoja ja työaikoja.

Laatikko 2

Avaamislausekkeiden käyttö kemianteollisuudessa

Kemianteollisuudessa, joka on Saksan merkittävimpiä teollisuuden aloja, avaamislausekkeiden käyttö alkoi 1990-luvulla. Ensi vaiheessa lausekkeet koskivat joustavampia työaikoja (ns. työaikakäytävät). 1990-luvulla sovittiin myös palkkoja koskevista poikkeamista (ns. palkkakäytävä).

Avaamislausekkeiden käyttö on hieman harvinaisempaa kuin metalliteollisuudessa. Lausekkeiden käyttö on kuitenkin yleistynyt 2000-luvun puolella. Vuonna 2007 13 prosenttia kemianteollisuuden yrityksistä käytti avaamislauseketta. Näistä pääosa on koskenut työaikakäytävää ja palkkakäytävää.

7 Palkkaratkaisut

Yksi yleisimmistä vastauksista kysymykseen ”Miksi Saksa menestyy?” on se, että Saksassa palkkaratkaisut ovat olleet erittäin maltillisia. Vastaus on oikea, mutta se vaatii täsmennyksiä.¹⁶

Sopimuspalkkojen kehitys¹⁷

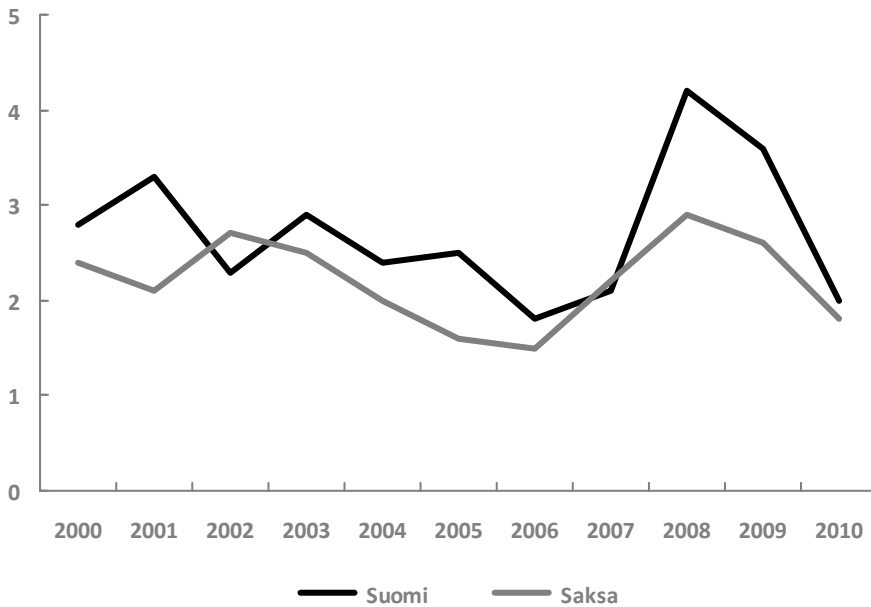
Vuodet 2000–2010 ovat olleet Saksassa maltillisen palkkakehityksen aikaa. Työehtosopimusten mukaiset taulukkopalkat ovat nousseet keskimäärin 2,2 prosenttia vuodessa. Matalin vuosittainen palkkojen nousu on ollut 1,5 prosenttia (vuonna 2006) ja korkein 2,9 prosenttia (vuonna 2008). Taulukkopalkat ovat nousseet 11 vuoden aikana yhteensä 24,3 prosenttia (korkea korolle laskettaessa 27,2 prosenttia).

Kuviossa 7.1 on esitetty työehtosopimusten mukaiset keskimääräiset palkankorotukset Saksassa ja Suomessa viimeisen vuosikymmenen aikana. Kuvioista nähdään, että sopimuskorotukset ovat olleet Suomessa lähes jokaisena vuotena korkeammat kuin Saksassa. Suomessa sopimuskorotukset ovat olleet keskimäärin 2,7 prosenttia vuodessa eli 0,5 prosenttiyksikköä enemmän kuin Saksassa. Sopimuspalkat ovat 11 vuoden aikana nousseet Suomessa yhteensä 30 prosenttia eli 6 prosenttiyksikköä enemmän kuin Saksassa.

¹⁶ Tämän luvun lähteet: Statistisches Bundesamt 2009, Lesch 2010, Schulden 2010, Bispinck, Schulden 2011, WSI 2011a.

¹⁷ Saksassa työehtosopimuksilla sovitaan tavallisesti taulukkopalkkojen (*Tarifföhne*) korotuksista; ei siis käytännön palkkojen korotuksista. Suomessa sovitaan tavallisesti sekä taulukkopalkkojen että käytännön palkkojen korotuksista, jotka yleensä ovat yhtä suuria. Tässä yhteydessä sopimuspalkoilla ja niiden korotuksilla tarkoitetaan kummassakin maassa niitä palkankorotuksia, jotka on sovittu työehtosopimuksessa.

Kuvio 7.1 Sopimuspalkkojen korotukset Saksassa ja Suomessa 2000–2010, %



Lähteet: WSI, Tilastokeskus.

Hyvän talouskehityksen vuosina 2007 ja 2008 tehdyt palkkaratkaisut heijastuivat aikaisempia vuosia korkeampina sopimuskorotuksina vuosina 2008 ja 2009. Vastaavasti taluskriisin jälkeen vuonna 2010 sopimuspalkat nousivat vielä varsin nopeasti, mutta siihen vaikuttivat vielä edellisenä vuonna tehdyt palkkaratkaisut. Edellisen vuoden palkkaratkaisut nostivat vuoden 2010 sopimuspalkkoja 2,3 prosenttia, mutta vuoden 2010 uudet palkkaratkaisut vain 1,3 prosenttia. Näin ollen sopimuspalkat nousivat vuonna 2010 keskimäärin 1,8 prosenttia. (WSI, 2011)

Johtuvatko Saksan maltilliset palkkaratkaisut ja maltillinen palkkakehitys ammattiliittojen maltillisista palkkavaatimuksista? Eivät oikeastaan, sillä palkkavaatimukset ennen sopimusneuvotteluja ovat olleet itse asiassa varsin korkeita. Lopullisissa palkkaratkaisuissa palkankorotukset ovat olleet yleensä noin puolet pienempiä kuin alkuperäiset vaatimukset.

Laatikko 3

Näin palkankorotuksista on sovittu

Vuonna 2008 metalliteollisuuden ammattiliitto (IG Metall) esitti 8,0 %:n palkankorotusvaatimuksen vuoden ajalle. Neuvotteluissa päädyttiin seuraavaan ratkaisuun: sopimuskaudella 1.1.2008–30.4.2010 (28 kuukautta) maksetaan kolmen ensimmäisen kuukauden ajalta 510 euron kertaerä, 1.2.2009 2,1 % taulukkokorotus, 1.5.2009 2,1 % taulukkokorotus ja syyskuussa 2009 122 euron kertaerä. Palkkaratkaisu nosti taulukkopalkkoja sopimuskaudella keskimäärin 1,8 % vuodessa.

Vuonna 2009 palvelualojen ammattiliitto (ver.di) esitti 6,5 %:n ja vähintään 140 euron palkankorotusvaatimuksen vuoden ajalle. Neuvotteluissa päädyttiin seuraavaan ratkaisuun: sopimuskaudella 1.5.2009–30.4.2011 (24 kuukautta) ei makseta viiden ensimmäisen kuukauden ajalta mitään korotuksia, 1.10.2009 maksetaan 2,0 % taulukkokorotus, 1.6.2010 1,5 % taulukkokorotus ja syyskuussa 2010 alimmissa palkkaryhmissä 60 tai 125 euron kertaerä. Palkkaratkaisu nosti taulukkopalkkoja sopimuskaudella keskimäärin 1,8 % vuodessa.

Negatiivinen palkkaliukuma¹⁸

Sovitut taulukkopalkkojen korotukset eivät Saksassa johda vastaavaan nousuun käytännön palkoissa. Vuosina 2000–2010 ovat käytännön palkat nousseet yhtä vuotta lukuun ottamatta (2010) jokaisena vuotena vähemmän kuin taulukkopalkat. Vuodesta 2000 vuoteen 2010 käytännön palkat ovat nousseet yhteensä 12,7 prosenttia eli keskimäärin 1,2 prosenttia vuodessa¹⁹.

Näin ollen palkkaliukuma on ollut negatiivinen. Palkkaliukuma on ollut keskimäärin -1,0 prosenttia vuodessa.

Negatiiviseen palkkaliukumaan on useita syitä.

- Sitovien työehtosopimusten – ja sitä kautta taulukkopalkkakorotusten – piirissä on vain noin 60 prosenttia palkansaajista. Lisäksi sitovien työehtosopimusten piiriin kuuluvien palkansaajien osuus on huomattavasti pienentynyt viimeisten kymmenen vuoden aikana.

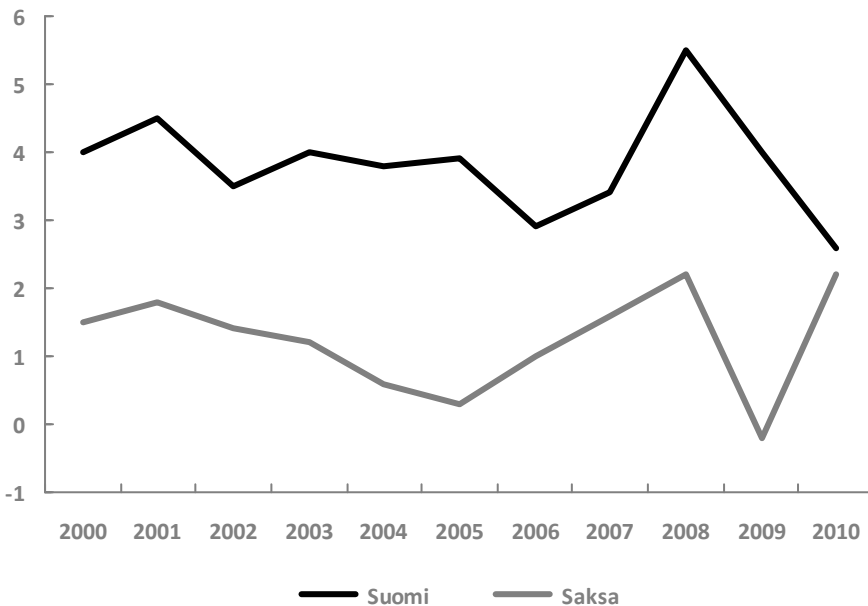
¹⁸ Palkkaliukumalla tarkoitetaan käytännön palkkojen ja sopimuspalkkakorotusten erotusta. Jos esimerkiksi sopimuskorotukset ovat olleet 1,8 prosenttia ja käytännön palkat ovat nousseet 2,5 prosenttia, on palkkaliukuma ollut 0,7 prosenttia.

¹⁹ Tiedot perustuvat WSI-tutkimuslaitoksen keräämiin tietoihin Saksan tilastovirastosta (Statistisches Bundesamt).

- Sopimusten ulkopuolella olevat yritykset voivat vapaasti päättää palkkorotuksista, eivätkä ne ole sidottuja sopimusmääräyksiin. Näin on siitä huolimatta, että monet näistä yrityksistä voivat muutoin noudattaa oman alansa sopimusta tai joitakin sen osia vapaaehtoisesti.
- Sopimukseen sidotut yritykset ovat käyttäneet hyväksi etenkin taloudellisesti tiukkoina aikoina sopimusten antamia mahdollisuuksia tietystä työehdoista toisin sopimiseen tai poikkeamiseen. Tähän antavat niin sanotut avaamislausekkeet mahdollisuuden.
- Taulukkopalkkojen korotuksia ei ole tarvinnut maksaa, jos tästä on sovittu yksittäisen työntekijän kanssa työ sopimuksessa ja yrityksessä on maksettu taulukkopalkkoja korkeampia palkkoja.

Kuviosta 7.2 nähdään, että Saksassa käytännön palkat ovat nousseet 2000-luvulla huomattavasti vähemmän kuin Suomessa. Suomessa palkat ovat nousseet keskimäärin 3,8 prosenttia vuodessa eli peräti 2,6 prosenttiyksikköä enemmän kuin Saksassa. Käytännön palkat ovat 11 vuoden aikana nous-

Kuvio 7.2 Käytännön palkkojen kehitys Saksassa ja Suomessa 2000–2010, %



Lähde: WSI.

seet Suomessa yhteensä 42 prosenttia eli 28 prosenttiyksikköä enemmän kuin Saksassa.

Sopimuspalkkojen ja käytännön palkkojen kehityksen vertailu Saksan ja Suomen välillä tuo esiin huomattavan eron maiden välillä. Kun Suomessa palkkaliukuma on ollut jatkuvasti positiivinen (noin 1 % vuodessa), on palkkaliukuma Saksassa ollut lähes keskeytyksettä negatiivinen (noin 1 % vuodessa).

Mistä tämä ero johtuu? Saksan kohdalla on edellä lueteltu neljä merkittävää syytä negatiiviselle palkkaliukumalle. Suomen kohdalla voidaan sanoa, että samat tekijät ovat käänteisiä Saksalle: 1. Suomessa yleissitovien työehtosopimusten piiriin kuuluvat lähes kaikki palkansaajat, 2. Sopimusten ulkopuolella olevat yritykset yleensä toteuttavat samat korotukset kuin niihin sidotut yritykset, 3. Sopimukset eivät ole antaneet mahdollisuuksia sopia palkankorotuksista toisin yritystasolla ja 4. Taulukkopalkkoja korkeampia käytännön palkkoja yleensä korotetaan yhtä paljon kuin taulukkopalkkoja²⁰.

Palkkaliukumien erot herättävät myös muita kysymyksiä. Merkitseekö Suomen järjestelmä kaksinkertaisia korotuksia: yritykset maksavat ensin työehtosopimuksen mukaiset korotukset ja niiden päälle oman palkkapolitiikan mukaiset korotukset²¹? Hillitseekö Saksassa ns. matalapalkkasektorin kasvu palkankorotuspaineita? Mikä vaikutus ammattityövoiman puutteella on palkkakehitykseen?

Reaalipalkkojen kehitys

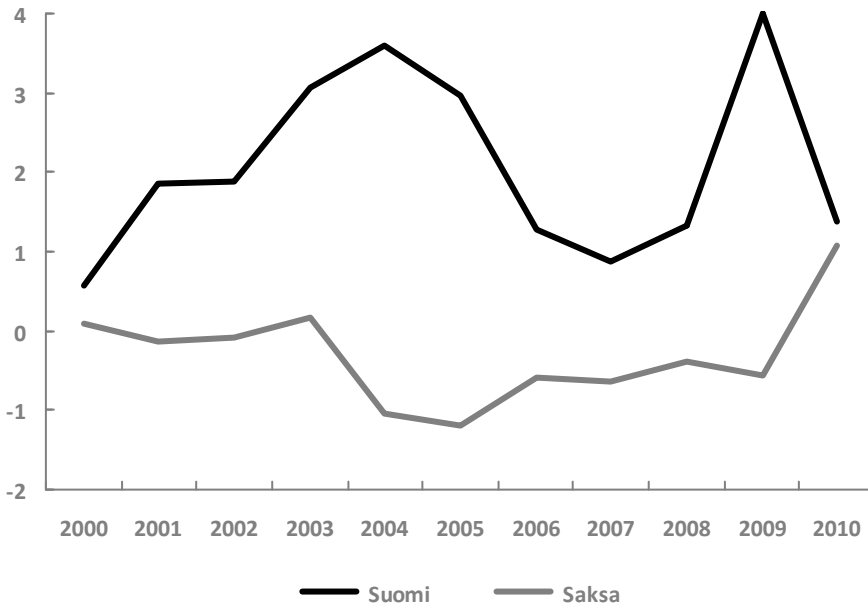
Saksassa kuluttajahinnat ovat nousseet vuodesta 2000 vuoteen 2010 noin 17 prosenttia ja taulukkopalkat 24 prosenttia, joten reaalipalkkojen nousu on ollut yhteensä noin 7 prosenttia. Vuotta kohti taulukkopalkat ovat näin ollen nousseet reaalisesti keskimäärin 0,7 prosenttia.

Sen sijaan käytännön palkat ovat Saksassa 2000-luvulla reaalisesti alentuneet. Kuviosta 7.3 nähdään, että vuosien 2000–2010 välisenä ajanjaksona reaalipalkat ovat kahdeksana vuotena alentuneet ja vain kolmena vuotena nousseet.

²⁰ Suomessa käytännön palkkojen ja taulukkopalkkojen välinen erotus (ns. ilmatila) on useilla sopimusaloilla varsin suuri, teollisuudessa jopa yli 20 prosenttia.

²¹ Viime vuosina Suomessa ovat kuitenkin yleistyneet paikalliset palkankorotuserät osana työehtosopimusten palkkaratkaisuja, jolloin paikallisen erän kohdentamisesta voidaan päättää yritystasolla. Ennen vuotta 2007 yksityisen sektorin sopimuskorotuksista käytännössä vain muutaman prosentin osuus oli paikallisesti kohdennettavissa, kun vuoden 2007 jälkeen sovituista sopimuskorotuksista paikallisten erien osuus on ollut jo kolmannes.

Kuvio 7.3 Reaalipalkkojen kehitys Saksassa ja Suomessa 2000–2010, %



Lähteet: WSI, Tilastokeskus.

Vuonna 2010 reaalipalkkojen taso oli 97 prosenttia vuoden 2000 tasosta, toisin sanoen reaalipalkat olivat alentuneet tänä ajanjaksona 3 prosenttia.

Kuviosta 7.3 nähdään myös, että vastaavana ajanjaksona reaalipalkat ovat Suomessa nousseet tuntuvasti. Vuotta kohti reaalipalkkojen nousu on ollut keskimäärin 2,1 prosenttia. Suomessa palkansaajien reaaliensiot olivat vuonna 2010 näin ollen lähes neljänneksen (23 %) korkeammat kuin vuosituhatteen vaihteessa.

Nollakuukaudet ja kertaerät joustoelementteinä

Viime vuosina työehtosopimusten ja niiden palkkaratkaisujen elementteinä ovat huomattavasti yleistyneet ns. nollakuukaudet. Nollakuukausi tarkoittaa, että uuden sopimuksen synnyttyä ja uuden sopimuskauden alettua ensimmäinen palkankorotus ei tule voimaan heti sopimuskauden alussa vaan vasta myöhemmin, jolloin sopimuskauden alkuun sisältyy joitakin kuukausia ilman palkankorotuksia.

Esimerkiksi vuonna 2010 solmittujen sopimusten piiriin kuuluneista palkansaajista 78 prosentilla oli nollakuukausia. Noin neljänneksellä heistä (23 %) nollakuukausia oli vähemmän kuin kuusi. Kolmella neljäsosalla (77 %) nollakuukausia oli vähintään kuusi, jolloin ensimmäinen sopimuksenmukainen palkankorotus tuli voimaan vasta vähintään puolen vuoden kuluttua sopimuskauden alkamisesta.

Myös kertaluontoiset palkkaerät ovat yleistyneet. Kertaerä tarkoittaa, että työntekijälle maksetaan kertaluontoinen palkkaerä, joka ei siten ole pysyvä korotus palkkoihin. Esimerkiksi vuonna 2010 solmittujen sopimusten piiriin kuuluneista valtaosalla (75 %) sovittiin kertakorvauksista osana palkkaratkaisua. Kertaerät olivat suuruudeltaan keskimäärin 38 euroa kuukaudessa.

Nollakuukaudet ja kertaerät ovat nykyisin merkittävä osa saksalaisia työehtosopimus- ja palkkaratkaisuja. Ne ovat toimineet joustoelementteinä, kun on haettu kompromisseja ammattiliittojen palkkavaatimusten ja työnantajien palkkatarjousten välillä.

Miksi palkkaratkaisut selittävät Saksan menestystä?

Yhteenvetona Saksan maltillista palkkakehitystä voidaan selittää seuraavilla tekijöillä:

- Työehtosopimusten palkkaratkaisut ovat olleet suhteellisen maltillisia. Sopimusten mukaiset palkankorotukset ovat olleet esimerkiksi Suomeen verrattuna selvästi matalammat.
- Työehtosopimukset ja niiden palkkaratkaisut eivät sido suurta osaa yrityksistä. Nämä yritykset voivat toteuttaa haluamiaan palkkaratkaisuja. Sopimusten sitovuuden ja kattavuuden vähenemisen myötä yritysten itsenäisen päätöksenteon painoarvo on kasvanut.
- Työehtosopimuksiin sidotut yritykset voivat poiketa sopimusmääräyksistä. Tähän antavat mahdollisuuden nopeasti yleistyneet avaimislauskeet, jolloin palkankorotukset voidaan mitoittaa yrityksen taloudellisen tilanteen, kilpailukyvyn ja muiden vastaavien tekijöiden perusteella.
- Muut työehtosopimusten joustomahdollisuudet kuten nollakuukaudet ja kertaerät hillitsevät palkkakustannusten pysyvää kasvua.

- Yksilöllisten työsopimusten antamat mahdollisuudet välttää kiinteitä taulukkopalkkakorotuksia hillitsevät palkkojen nousua.
- Yritykset ovat erittäin kustannustietoisia. Ne eivät ole lähteneet keskinäiseen palkkakilpailuun. Tämä olisi ollut ja olisi myös tulevaisuudessa mahdollista, sillä paraneva työllisyys ja puute ammattityövoimasta yleensä kiihdyttävät palkkojen nousua.

8 Työrauha

Saksan työmarkkinoille on leimallista lakkojen ja muiden työtaistelutoimenpiteiden vähäisyys. Tämä kuvastaa työmarkkinoiden ja sopimustoinnin vakautta, mikä on myös positiivinen kilpailukykytekijä saksalaisille yrityksille.²²

Työtaisteluihin ratkaisut oikeuskäytännöstä, ei lainsäädännöstä

Saksassa mikään erillinen lainsäädäntö ei sääntele työtaistelutoimenpiteitä. Käytännössä liittovaltion työtuomioistuimen (*Bundesarbeitsgericht*) päätökset luovat perustan sallituille ja kielletyille työtaisteluille.

Voimassa olevan työehtosopimuksen aikana vallitsee työrauha, toisin sanoen sen aikana työtaistelutoimenpiteet ovat kiellettyjä. Näin on myös Suomessa.

Saksassa ei ole käytössä Suomen kaltaista järjestelmää, jossa laittomista lakkoista on seurauksena ammattiliiton tai ammattiosaston tuomitseminen maksamaan hyvityssakkoja. Saksassa vastuu laittomien lakkojen vahingoista arvioidaan yleisiä vahingonkorvausoikeudellisia periaatteita noudattaen. Tämä tarkoittaa sitä, että lakon todelliset vahingot on mahdollista vaatia oikeusteitse ammattiliitoilta.

On ilmiestä, että juuri tämän takia laittomat lakot eivät ole merkittävä ongelma Saksassa.

Peruseriaatteena oikeuskäytännössä on ollut se, että työtaistelutoimenpiteet ovat sallittuja vain silloin, kun kaikki neuvottelumahdollisuudet on käytetty.

²² Tämän luvun lähteet: Lesch 2009, EIRO 2010.

Yleisesti ottaen lakot eivät ole sallittuja, ellei niiden tarkoituksena ole saada ratkaisua osapuolten erimielisyyteen.

Kiellettyjä ovat ns. villit lakot, joita ammattiliitto ei ole järjestänyt, samoin poliittiset lakot.

Työrauha vallitsee niin kauan kun työehtosopimus on voimassa. Sopimuksen päättymisen jälkeen työtaistelutoimenpiteet ovat sallittuja.

Työtaisteluiden määrä Euroopan pienimpiä

Saksassa työtaisteluiden määrä on erittäin vähäinen verrattuna muihin Euroopan maihin. Menetettyjen työpäivien määrä tuhatta työntekijää kohden oli vuosina 2000–2008 keskimäärin 5 päivää, kun vastaava luku Suomessa oli 64 ja kaikissa EU-maissa keskimäärin 46 (Eurostat).

Lakkojen määrä on vähentynyt tasaisesti: 1970-luvulla lakoissa menetettiin vuosittain noin 50, 1980-luvulla noin 30 ja 1990-luvulla noin 10 työpäivää tuhatta työntekijää kohti.

Merkittävin työtaisteluiden muoto Saksassa ovat ns. varoituslakot (*Warnungstreiks*). Ammattiliitot järjestävät usein näitä laillisina pidettyjä lakkoja neuvottelujen vauhdittamiseksi. Varoituslakkoihin osallistuneiden työntekijöiden määrä voi olla suuri, mutta nämä lakot jäävät useimmiten virallisten tilastojen ulkopuolelle, koska ne kestävät yleensä vain muutaman tunnin²³.

Lakkojen synnä on useimmiten erimielisyys palkkaratkaisusta. Muina lakkojen synä on ollut myös ammattiliittojen vastustus työaikojen pidentämistä tai toimipaikkojen sulkemista tai siirtämistä vastaan.

Työmarkkinaosapuolet sopivat työriitojen sovittelusta

Saksassa ei ole virallista työriitojen sovittelujärjestelmää. Sen sijaan useilla aloilla sopijaosapuolet ovat sopineet keskinäisestä työriitojen sovittelumenettelystä (*Schlichtungsvereinbarung*). Osapuolet voivat sopia esimerkiksi siitä, milloin työrauhavelvoite päättyy ja milloin ammattiliitto voi uhata lakkolla. Edelleen osapuolet voivat sopia yhteisestä sovittelumenettelystä lakkon välttämiseksi.

²³ Liittovaltion työvirasto kerää tiedot työtaistelutoimenpiteiden kohteiksi joutuneiden yritysten määrästä, menetetyistä työpäivistä ja osallistuneiden työntekijöiden määrästä. Työtaisteluita, jotka kestävät korkeintaan vuorokauden tai koskevat korkeintaan kymmentä työntekijää, ei kuitenkaan tilastoida.

Työtuomioistuimia koskevan lain (*Arbeitsgerichtsgesetz*) mukaan työoikeuteen liittyvät kanteet käsitellään liittovaltiotason, aluetason ja paikallisen tason tuomioistuimissa, joiden maallikkojäsenet ovat ammatti- ja työnantajaliittojen nimeämiä.

Jos sopijaosapuolet ovat keskenään sopineet työriitojen sovittelusta, puolueeton sovittelija yrittää löytää ratkaisun erimielisyyteen ennen kuin työtaistelutoimenpiteet alkavat.

Jos sopimusneuvottelut katkeavat, työtaistelu on viimeinen keino pakottaa sopimiseen.

9 Investointi Suomeen vai Saksaan? Case Metsä Tissue

Yritys selvitti usean vuoden aikana vaihtoehtoja yli-ikäisille erikoispaperikoneilleen (ruuanlaitto- ja leivinpaperit) Mäntän tuotantolaitoksilla. Useita mahdollisia vaihtoehtoja selvitettiin sekä Suomessa että Manner-Euroopassa.

Mäntän perusvaihtoehdossa yritys olisi sulkenut nykyisistä paperikoneista vanhemman ja pienemmän sekä investoinut toisen paperikoneen kapasiteetin lisäämiseen. Manner-Euroopan vaihtoehdossa yritys olisi ostanut Saksassa sijaitsevasta integraatista paperikoneen ja infrastruktuuria, investoinut sen laadun muutokseen ja siirtänyt ruuanlaitto- ja leivinpaperijalostuksen Saksaan.

Kesällä 2010 yritys valitsi Manner-Euroopan vaihtoehdon läntisessä Saksassa Dürenissä.

Yrityksen investointisuunnitelmien vertailussa saatiin seuraavia tuloksia ja näkökohtia:

- Suomesta käsin 96 prosenttia asiakkaista on yli 1 000 kilometrin etäisyydellä, Saksan vaihtoehdossa 32 prosenttia. Tämän takia kuljetuskustannukset Saksasta ovat 30 prosenttia pienemmät kuin Suomesta tuotettua tonnia kohti. Laskelmassa otettiin huomioon myös tulossa olevien laivaliikenteen polttoaineen vähärikkisyysvaatimusten (ns. IMO-päätöksen) kustannusvaikutukset.
- Suomessa energiaratkaisu on turvepohjainen, Saksassa kaasupohjainen. Sähkökustannuksissa ei ole merkittävää eroa (selvitys tehtiin ennen Suomen uusia ympäristöveroratkaisuja). Saksassa energian kulutus on 10–20 prosenttia pienempi kuin Suomessa uudemmasta paperikoneesta johtuen.

- Suomessa keskeytymättömän kolmivuorotyön työvoimakustannukset ovat 52 e/h ja keskeytyvän 35 e/h, Saksassa vastaavasti 35 e/h ja 27 e/h eli 20–30 prosenttia matalammat kuin Suomessa.
- Suomessa vastaavan tuotannon henkilöstökustannukset ovat vuodessa 1,1 milj. euroa korkeammat kuin Saksassa.

Yritys näki valitussa vaihtoehdossa seuraavia hyötyjä:

- Päämarkkinoiden läheisyys, mikä tuo säästöjä toimitusketjussa ja logistiikassa ja lyhentää toimitusaikoja.
- Laadun ja tuotevalikoiman parantaminen lisää myyntiä.
- Tehokkuus paranee huomattavasti.
- Suomen yksikköä voidaan virtaviivaistaa ja käyttää vapautuvia tiloja mm. varastointiin.
- Saksassa ”tuotantolaitosten verkko” (kolme muuta yrityksen tehdasta lähellä) tuo lisäsynergiaa.
- Kaksi ruuanlaitto- ja leivinpaperituotantolaitosta on suojana erityisesti mm. usein toistuvia suomalaisia lakkoja vastaan.

Ratkaisevaa päätökselle oli sopiva erikoispaperikone ja siihen liittyvä valmis ja toimiva infrastruktuuri. Mittavat säästöt Saksassa suhteessa Suomen tuotanto- ja logistiikkakustannuksiin tekivät muutoksesta kannattavan ja mahdollistivat myös jalostuksen siirron samaan osoitteeseen.

Arviointia:

Kun verrataan Saksan ja Suomen työmarkkinoiden vaikutusta ja merkitystä esimerkintyyppisissä tilanteissa, voidaan tehdä seuraavia päätelmiä:

- Kun yrityksen liiketoiminta ohjautuu kysynnän mukaan, ovat toimitusvarmuus ja työn tekemisen joustavuus (ml. työaikapankki) ja moniosaaminen olennaisia tekijöitä.
- Suhteellisesti jo muutenkin korkeiden työvoimakustannusten vuoksi jalostuksen liiketoimintaa rasittavat mm. viikonlopuista ja pyhäpäivistä aiheutuvat työvoimakustannusten lisäykset.
- Työtaistelut ja niiden uhat (laittomat lakot, myötätuntolakot, vahinkoihin nähden mitättömät lakkosakot) vaikuttavat erittäin kielteisesti liiketoimintaan.

- Kasvuinvestoinnit ohjautuvat työehtojen ja tuottavuuden kannalta paremmille markkinoille, mutta myös kuljetus- ja logistiikkakustannuksilla on kasvava merkitys. Säästö- ja tuottavuusinvestoinnit voivat olla Suomessa edelleen relevantteja, jolloin tärkeää on esimerkiksi työvoimakustannusten alentaminen automaation avulla.
- Suomen suhteellisen joustava lomautusmenettely on positiivinen asia.

Metsä Tissue Oyj on suomalainen kuluttajatuoteyritys, joka tuottaa pehmo-paperituotteita, kuten wc- ja talouspaperia sekä ruuan- ja leivinpaperituotteita kuluttajille ja suurkuluttajille. Metsä Tissue on Metsäliitto Osuuskunnan tytäryhtiö.

Yrityksellä on tuotantolaitoksia Suomen lisäksi Ruotsissa, Saksassa, Puolassa, Slovakiassa ja Venäjällä. Pääosa kotimaan tuotantolaitoksista sijaitsee Mänttä-Vilppulassa. Yrityksen liikevaihto oli 940 mEUR vuonna 2010 ja palveluksessa runsaat 3 000 työntekijää.

Metsä Tissuen tuotemerkkejä ovat muun muassa Katrin, Lambi, Serla ja Saga.

Taulukko 9.1 Työmarkkinavertailu Saksa – Suomi, paperiteollisuus

| | Suomi | Saksa |
|--|-----------|----------|
| Työntekijöiden lukumäärä | 13 000 | 31 000 |
| Toimihenkilöiden lukumäärä | 5 000 | 14 000 |
| Työntekijän vuosiansiot, brutto, euroa | 48 000 | 40 000 |
| Kokonaistyövoimakustannukset työntekijää kohti vuodessa, euroa* | 59 000 | 47 000 |
| Säännöllinen viikkotyöaika päivätyössä, tuntia | 36,3 | 38,0 |
| Säännöllinen viikkotyöaika keskeytymättömässä vuorotyössä, tuntia | 34,5 | 38,0 |
| Toteutunut vuosityöaika, kaikki työntekijät ja työaikamuodot, tuntia | 1 483 | 1 568 |
| Ylityökorvaus, arkipäivätyö | 50–100 % | 25 % |
| Ylityökorvaus, sunnuntaityö | 150–200 % | 80–100 % |
| Sairauspoissaoloprosentti, työntekijät, % | 6,4 | 5,9 |

Lähde: Social Affairs Statistics 2009. European Pulp and Paper Industry CEPI.

10 Työvoimapolitiittiset uudistukset

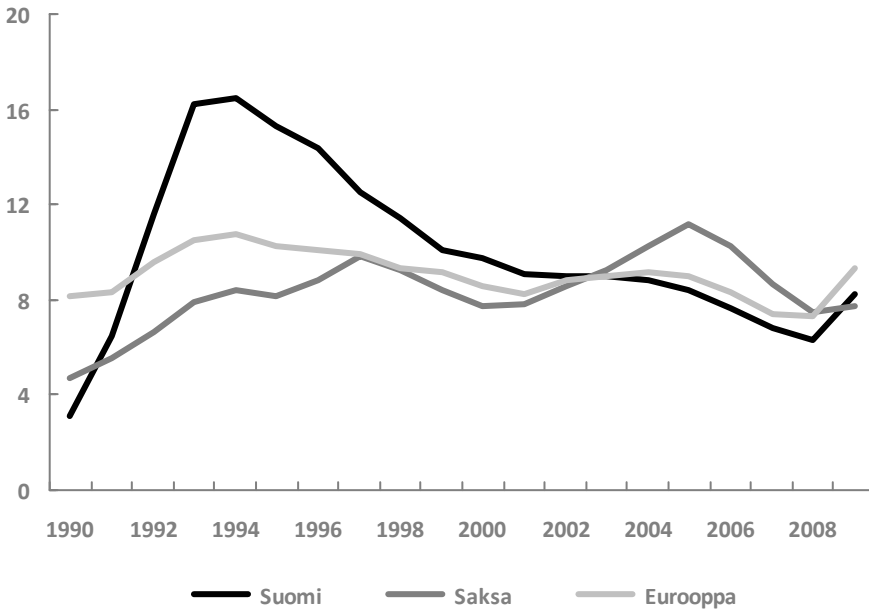
Saksan työvoimapolitiikassa tehtiin merkittäviä uudistuksia 2000-luvun alkuvuosina. Uudistusten taustalla oli korkea ja kasvava työttömyys. Uudistukset koskivat työttömyysturvaa, aktiivista työvoimapolitiikkaa ja työmarkkinoiden sääntelyä. Uudistusten jälkeen työttömyys on kääntynyt selvään laskuun.

Korkea ja kasvava työttömyys

Kuviossa 10.1 on esitetty työttömyysasteen kehitys Saksassa, Suomessa ja Euroopassa vuosina 1990–2009. Saksan työttömyysaste kasvoi Saksojen yhdistymisen jälkeen vuoteen 1997 saakka, jonka jälkeen työttömyys hieman laski talouskasvun kiihtymisen siivittämänä. Talouskasvun hidastuessa työttömyys kääntyi kuitenkin jälleen voimakkaaseen nousuun ja saavutti noin 11 % tason vuonna 2005. Samalla ajanjaksolla työttömyysaste Suomessa ja Euroopassa aleni.

Työvoimapolitiikan jonkinasteisesta epäonnistumisesta Saksassa kertoo myös korkea pitkäaikaistyöttömien osuus. Pitkäaikaistyöttömillä tarkoitetaan yli vuoden työttöminä olleita. Kuten kuvioista 10.2 nähdään, OECD-maissa pitkäaikaistyöttömien osuus on ollut vuosien 1990–2009 välisenä ajanjaksona keskimäärin kolmannes kaikista työttömistä. Suomessa vastaavasti pitkäaikaistyöttömien osuus nousi huippuunsa 1990-luvun laman jälkeen. Vuonna 1995 pitkäaikaistyöttömiä oli 38 prosenttia työttömistä. Saksassa sen sijaan pitkäaikaistyöttömien osuus kääntyi voimakkaaseen kasvuun heti yhdistymisen jälkeen, ja vuoden 1997 jälkeen noin puolet työttömistä on ollut pitkäaikaistyöttömiä.

Kuvio 10.1 Työttömyysaste Saksassa, Suomessa ja EU:ssa 1990–2010, %



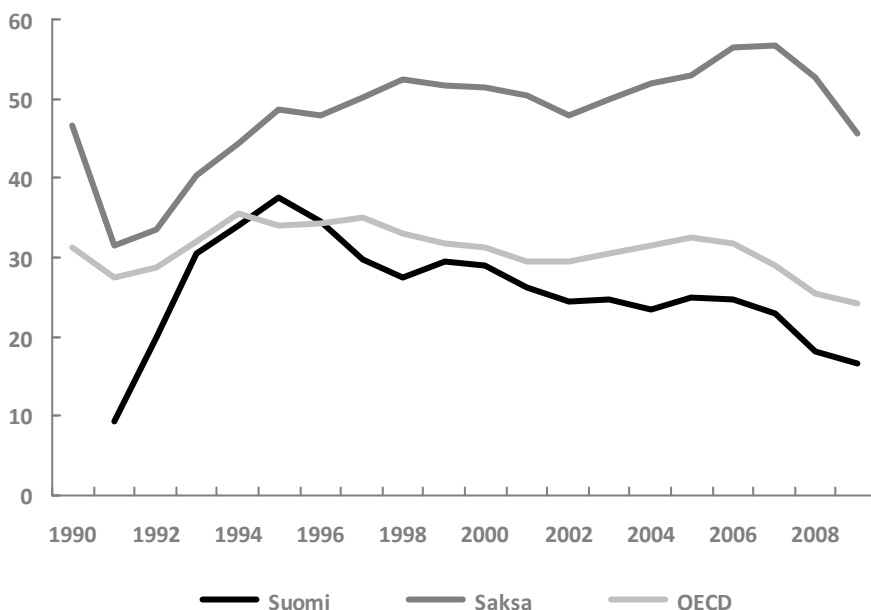
Lähde: OECD.

Leimaa antavaa Saksan työttömyydelle on myös ollut se, että työttömyys keskittyi voimakkaasti yli 55-vuotiaisiin. Kuvion 10.3 mukaan Saksassa 55–64-vuotiaiden työttömyys on ollut vuoden 1997 jälkeen noin kaksinkertainen verrattuna Eurooppaan ja myös huomattavasti korkeammalla tasolla kuin Suomessa. Yli 55-vuotiaiden korkeaa työttömyyttä on osaltaan ylläpitänyt väljä varhaiseläkejärjestelmä.

Yhteenvetona voidaan todeta, että Saksassa oli 2000-luvun alussa ennätyksellisen korkea ja kasvava työttömyys. Työttömyys oli lisäksi pitkäaikaista ja koski erityisesti iäkkäämpiä ihmisiä. Työttömyydelle oli tehtävä jotain.

Sen takia on aihetta tarkastella Saksan työttömyysturvajärjestelmää ja aktiivista työvoimapolitiikkaa 2000-luvun alussa.

Kuvio 10.2 Pitkäaikaistyöttömien osuus työttömistä Saksassa, Suomessa ja EU:ssa 1990–2010, %



Lähde: OECD.

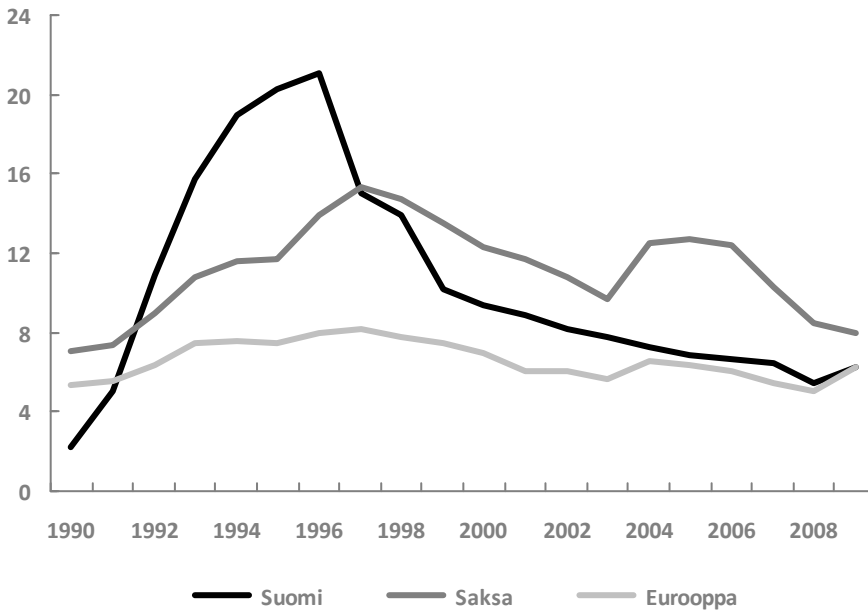
Työttömyysturva ja aktiivinen työvoimapolitiikka 2000-luvun alussa

Saksan työttömyysturvajärjestelmä 2000-luvun alussa perustui työttömien statuksen säilyttämiseen työttömyyden aikana, ei niinkään työttömyyden varalta tarkoitettuun turvaverkkoon (Jacobi & Kluge, 2006). Työttömyyskorvausta (*Arbeitslosengeld*) sai työkokemuksesta ja iästä riippuen 6–32 kuukautta. Korvauksen taso oli 60–67 % työttömyyttä edeltäneistä nettotuloista, kuitenkin maksimissaan 4 250 € kuukaudessa. Työttömyyskorvausajanjakson päätyttyä palkansaaja oli oikeutettu työttömyysavustukseen (*Arbeitslosenhilfe*), joka oli 53–57 % aikaisemmista nettotuloista, eikä sen kesto ollut rajoitettu.

Saksan työttömyysturvajärjestelmä oli kansainvälisessä vertailussa melko avokätinen, erityisesti pitkäaikaistyöttömille.

Aktiivinen työvoimapolitiikka oli perusteiltaan verrattavissa työttömyysturvaan: työvoimapolitiikan tavoitteena oli ensisijaisesti työttömien statuksen

Kuvio 10.3 Työttömyys, 55–64 -vuotiaat Saksassa, Suomessa ja EU:ssa 1990–2010, %



Lähde: OECD.

ylläpito eikä heidän uudelleenintegroitinsa työmarkkinoille (Ebbinghaus & Eichhorst, 2006).

Työvoimapolitiikan keskeiset keinot olivat julkinen tukityöllistäminen sekä pitkäkestoiset koulutusohjelmat. Näillä pyrittiin vähentämään työvoiman tarjontaa siirtämällä ihmisiä pois työmarkkinoilta erilaisten toimenpiteiden piiriin. Aktiiviseen työvoimapolitiikkaan käytettiin vuonna 2002 noin 20 miljardia euroa (Eichhorst & Zimmerman, 2007).

Toimenpiteiden tehokkuutta koskevat arviot ovat kuitenkin osoittaneet, että erityisesti julkisella tukityöllistämällä oli negatiivinen vaikutus työllistymismahdollisuuksiin. Koulutusohjelmien osalta tulokset ovat ristiriitaisempia (Jacobi & Kluge, 2006). Johtopäätöksenä näistä tutkimuksista voidaan kuitenkin sanoa, että Saksan työvoimapolitiikka oli kallista ja sen tulokset heikkoja.

Mittavista panostuksista huolimatta työttömyysturvajärjestelmä ja aktiivinen työvoimapolitiikka eivät tuottaneet toivottuja tuloksia: ne eivät tukenneet työttömien työllistymistä. Molemmat järjestelmät kaipaivat muutok-

sia. Niitä ryhdyttiinkin pian toteuttamaan. Tuloksena oli sarja muutoksia Saksan työttömyysturvajärjestelmään ja aktiiviseen työvoimapolitiikkaan vuosina 2003–2005.

Hartz-reformit²⁴

Saksassa säädettiin vuosina 2002–2005 neljä lakia, jotka tunnetaan nimellä Hartz-reformit. Laeilla pyrittiin vaikuttamaan sekä työvoiman tarjontaan että työvoiman kysyntään. Tarjontaan yritettiin vaikuttaa leikkaamalla työttömyysturvan tasoa ja erityisesti sen kestoa sekä tehostamalla aktiivista työvoimapolitiikkaa. Työvoiman kysyntää puolestaan pyrittiin lisäämään työmarkkinasääntelyn osittaisella purkamisella. Ennen Hartz-reformeja työvoimapolitiikassa ei ollut tehty laajoja muutoksia pitkään aikaan. Reformit olivat merkittävä muutos saksalaisessa työvoimapolitiikassa.

Vuonna 2002 sosiaalidemokraattinen liittokansleri Gerhard Schröder nimitti komitean pohtimaan työvoimatoimiston (*Bundesagentur für Arbeit*) tulevaisuutta. Komiteaa johtamaan nimitettiin Volkswagenin henkilöstöjohtaja Peter Hartz, joka valitsi komitean muut 14 jäsentä. Komitean kokoonpano poikkesi olennaisesti perinteisestä kolmikantaisuudesta: komiteaan ei kuulunut työnantajien ja työntekijöiden keskusjärjestöjen edustajia eikä oppositiopuolueiden tai sosialidemokraattisen puolueen perinteisen siiven edustajia. (OECD, 2009)

Komitea jätti loppuraporttinsa vielä saman vuoden aikana. Hartz-reformit kohdistuivat kolmeen aihealueeseen: työvoimapolitiikan tehostamiseen, työnhakijoiden aktivointiin ja työmarkkinoiden sääntelyn vähentämiseen. Uudistuksista keskeisin oli työnhakijoiden aktivointia koskeva uudistus.

Työvoimapolitiikan tehostaminen

Työvoimapolitiikkaa pyrittiin tehostamaan monin eri keinoin. Työvoimatoimistojen roolia ja organisaatiota uudistettiin (OECD, 2009; Jacobi & Kluge, 2006). Työvoimatoimistojen päätöksentekoa hajautettiin enemmän alueelliselle tasolle ja pyrkimyksenä oli, että työvoimatoimistot keskittyisivät työnhakijoiden profilointiin ja neuvontaan. Profiloinnilla pyrittiin parantamaan toi-

²⁴ Tämä osio perustuu pääosin seuraaviin lähteisiin: Jacobi & Kluge (2006) ja Eichorst & Zimmermann (2007)

menpiteiden sopivuutta kullekin työnhakijalle ja siten lisäämään aktiivisen työvoimapolitiikan tehokkuutta.

Reformeilla pyrittiin myös lisäämään markkinoiden hyödyntämistä aktiivisessa työvoimapolitiikassa. Eräs tärkeä muutos oli palvelusetelit, joilla työnhakija voi ostaa työhönsijoituspalveluja tai koulutuspalveluja yksityisiltä palveluntarjoajilta. Palveluntarjoajat saavat seteliä vastaan korvauksen jokaisesta työllistyneestä työnhakijasta. Toinen tapa hyödyntää markkinoita oli se, että työvoimatoimistot voivat myös ulkoistaa osan palveluistaan. Ulkoistaminen koskee erityisesti työhönsijoitusta vuokratyön kautta.

Työvoimapolitiikan tehostamiseen tähdättiin myös velvollisuudella arvioida työvoimapolitiikan tehokkuutta. Ajatuksena oli, että arviointien perusteella toimenpiteitä voidaan kehittää ja resursseja kohdistaa tehokkaisiin toimenpiteisiin.

Työnhakijoiden aktivointi

Hartz-reformit pyrkivät aktivoimaan työnhakijoita kiristämällä oikeutta työttömyyskorvaukseen, lisäämällä työnhakijan vastuutta työnetsinnästä, vähentämällä mahdollisuuksia hylätä työtarjouksia sekä leikkaamalla työttömyysturvan tasoa ja kestoja.

Ennen työttömyyskorvauksen ehtojen kiristämistä kriteerinä oli pelkästään työssäolo ennen työttömyysjaksoa (työttömyysvakuutusmaksujen maksaminen). Hartz-reformit lisäsivät ehtoihin vaatimuksen työkyvystä. Tällä tarkoitetaan, että työnhakijan pitää pystyä työskentelemään vähintään 15 tuntia viikossa.

Reformit työttömän työnhakijan vastuun lisäämisestä työnetsinnässä tarkoittivat muun muassa sitä, että jokaiselle työttömälle laaditaan kirjallinen työllistymissuunnitelma, joka määrittelee työttömälle työnhakijalle tarjottavat palvelut sekä työnhakijan vastuut työnetsinnästä ja aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteisiin osallistumisesta. Työnhakijan vastuisiin kuuluivat mm. seuraavat asiat: työttömän täytyy ilmoittautua työvoimatoimistoon välittömästi työttömäksi jouduttuaan, hänen on etsittävä työtä itsenäisesti käyttäen kaikkia mahdollisia kanavia, hänen on osallistuttava aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteisiin ja otettava vastaan työvoimatoimiston tarjoamia sopivaksi katsottuja työllistymismahdollisuuksia.

Sopivaksi katsotut työtarjoukset ovat sellaisia, joissa työtulot ovat riittävän korkeat verrattuna edelliseen työhön. Ensimmäisen kolmen työttömyyskuukauden aikana työnhakija voi hylätä työtarjoukset, joissa tulot ovat alle 80 % edellisistä tuloista. Työttömyyden keston ollessa yli kolme kuukautta mutta alle kuusi kuukautta hyväksyttävän työtarjouksen raja on 70 % edellisistä tuloista. Kuuden kuukauden jälkeen työnhakijan on hyväksyttävä mikä tahansa työ, jossa nettotulot ovat suuremmat kuin työttömyyskorvaus²⁵. Työnhakijoiden on myös hyväksyttävä työt, joissa työmatkat ovat alle 2,5 tuntia päivässä. Perheettömien työnhakijoiden voidaan vaatia muuttavan työn perässä yli neljän kuukauden työttömyyden jälkeen.

Jos työnhakija ei ota vastaan työtä, joka täyttää edellä mainitut ehdot tai ei osallistu aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteisiin, voidaan työttömyyskorvauksen maksaminen keskeyttää määräajaksi tai korvausten tasoa leikata väliaikaisesti.

Työttömyyskorvaus

Uudistetussa järjestelmässä ansiosidonnainen työttömyyskorvaus (*Arbeitslosengeld I*) on tasoltaan 60–67 % edellisistä nettotuloista ja sitä voi saada 6–18 kuukautta riippuen työhistoriasta ja iästä. Reformi siis lyhensi työttömyyskorvauksen kestoa (vrt. yllä). Suurempi muutos kohdistui kuitenkin työttömyysavustukseen, joka lakkautettiin uudistetussa järjestelmässä kokonaan ja sen tilalle tuli ansioista riippumaton korvaus. Tämä muodostuu 345 euron suuruisesta korvauksesta kuukaudessa sekä asumistuesta (*Arbeitslosengeld II*). Oikeus korvaukseen riippuu muista tuloista ja varallisuudesta. Kaiken kaikkiaan työttömyyskorvausjärjestelmä muuttui siis olennaisesti.

Työnhakijoiden aktivointiin pyrittiin myös uusilla tukijärjestelmillä. ”Minäyhtiö” (*Ich-AG*) on tukimuoto itsensä työllistävillä, eräänlainen starttiraha siis. Tukea voi saada kolmen vuoden ajan ja sen suuruus on ensimmäisenä vuonna 600 € kuukaudessa, toisena vuonna 360 € kuukaudessa ja kolmantena vuonna 240 € kuukaudessa. Tukea voi saada vain, jos tulot ovat alle 25 000 € vuodessa.

Työllistymistä tuetaan myös erilaisilla palkkatukijärjestelmillä. Näissä järjestelmissä työnantajille maksetaan tukea hankalasti työllistyvien henkilöiden

²⁵ Suomessa vastaava vaatimus on voimassa heti työttömyysjakson alusta alkaen.

palkkaamisesta. Hartz-reformissa pyrittiin lisäämään palkkatukien käyttöä yksinkertaistamalla kelpoisuusehtoja. Yrityksille suunnattiin myös sosiaaliturvamaksutukia yli 55-vuotiaan palkkaamisesta. Tämän tuen rahallinen vaikutus on kuitenkin pieni.

Palkkatukia maksettiin myös pienituloisille. Hartz-reformit loivat ns. ”minityöt” ja ”midityöt”. Minityö on työ, josta ansaitsee alle 400 € kuukaudessa. Palkkatuki muodostuu siitä, että näistä tuloista ei tarvitse maksaa sosiaaliturvamaksuja. Midityö on työ, josta ansaitsee 400–800 € kuukaudessa. Näissä tuloissa sosiaaliturvamaksuja ei ole alarajan kohdalla lainkaan ja sen yläpuolella maksut kasvavat asteittain ja saavuttavat normaalin tason ansioiden ylärajalla. Sekä mini- että midityöhön ovat kelpoisia kaikki henkilöt, eivät pelkästään työttömät.

Työmarkkinasääntelyn vähentäminen

Työmarkkinasääntelyä koskeneet muutokset liittyivät irtisanomissuojaan, vuokratyöhön ja määräaikaisiin työsopimuksiin.

Irtisanomissuojaa koskeva lainsäädäntö ei aikaisemmin koskenut alle viiden hengen yrityksiä, mutta Hartz-reformit nostivat tämän luvun kymmeneen. Määräaikaisia työsopimuksia koskeva lainsäädäntö puolestaan koski ennen Harz-reformeja ainoastaan alle 58-vuotiaita työntekijöitä. Hartz-reformien myötä ikäraja laski 52 vuoteen.

Suurimmat muutokset koskivat kuitenkin vuokratyötä. Vuokratyöhön liittyvää lainsäädäntöä oli kiristetty asteittain 1990-luvulla, mutta Hartz-reformit poistivat loputkin rajoitukset. Aiemmat rajoitukset koskivat mm. synkronisaatiota (työsuhde vuokratyöyrityksen kanssa ei saanut olla identtinen vastaanottavan yrityksen kanssa) ja vuokratyön kestoa (24 kuukautta vuonna 2002). Uuden lain mukaan vuokratyöntekijöiden työsuhteen ehtojen piti olla samat kuin muulla henkilökunnalla. Tästä yhtäläisen kohtelun periaatteesta voidaan poiketa työehtosopimuksessa tai palkattaessa työttömiä. Reformi johtikin nopeasti työehtosopimukseen ammattiliittojen ja vuokratyöyhtiöiden välillä.

Mitä reformeilla saatiin aikaan?

Hartz-reformiin sisältyi velvoite arvioida työvoimapolitiikan tuloksellisuutta. Arvioinnilla pyritään tutkimaan yksilötasolla, miten työvoimapolitiittinen toimenpide vaikutti henkilön työmarkkina-asemaan. Arvioinnin tekee haastavaksi se, että ei tiedetä, kuinka kyseisen henkilön työmarkkina-asema olisi muuttunut ilman työvoimapolitiittista toimenpidettä. Toimenpiteiden arvioimiseksi tarvitaan toimenpiteisiin osallistuneiden lisäksi joko todellinen tai keinotekoisesti luotu vertailuryhmä. Pelkästään esimerkiksi toimenpiteisiin osallistuneiden työllistymisaste ei ole kelvollinen mittari, sillä ilman vertailuryhmää ei voida lainkaan arvioida, kuinka suuri osa osallistuneista olisi työllistynyt muutenkin. Jos validi vertailuryhmä voidaan muodostaa, saadaan toimenpiteisiin osallistuneiden ja vertailuryhmän jäsenten työllisyysasteen muutoksia vertaamalla hyvä kuva toimenpiteen vaikutuksesta työllisyysasteeseen. Vertailuryhmän muodostamiseen ja vaikutusten analysointiin on kehitetty useita tilastollisia menetelmiä.

Hartz-reformien vaikutuksia tarkastelleissa tutkimuksissa on havaittu mm. seuraavaa:

- Ansiosidonnaisen työttömyysturvan keston leikkauksella oli ikään-tyneiden työttömyyden laskuun merkittävä vaikutus (Dlugosz et al., 2009).
- Starttirahalla (”Ich-Ag”) oli huomattava positiivinen vaikutus sekä työllisyyteen että tuloihin myös pidemmällä aikavälillä (Caliendo & Kunn, 2010).
- Palkkatuella oli positiivinen vaikutus työllisyyteen tukiperiodin jälkeen (Bernhard et al., 2008). Palkkatuella oli positiivinen vaikutus myös vain työttömyyskorvausta (Arbeitslosengeld II) saavilla.
- Palveluseteleillä oli positiivinen vaikutus työllistymiseen.
- Koulutusohjelmilla oli positiivinen vaikutus. Reformit lyhensivät koulutuksen kestoja ja paransivat työllistymistuloksia. Palveluseteleillä oli tässä oma roolinsa (WZB/Infas, 2006).

Muilla reformeilla ei ole ollut mitään vaikutusta tai niillä on ollut negatiivinen vaikutus työllistymiseen tai palkkoihin (WZB/Infas, 2006; Eichhorst & Zimmerman, 2007). Negatiivisia vaikutuksia on havaittu erityisesti julkisessa tukityöllistämässä.

Hartz-reformeihin sisältyneet aktiivisen työvoimapolitiikan muutokset olivat siis monin osin onnistuneita. Reformit siirsivät aktiivisen työvoimapolitiikan painopistettä kohti toimenpiteitä, joiden on osoitettu olevan hyödyllisiä.

Uudistusten jälkeen työvoimapolitiikan menot suhteessa BKT:hen vähenivät. Suuri osa menojen vähenemisestä aiheutui työttömyyskorvausten ja vastaavien menojen vähentymisestä. Sen sijaan aktiivisen työvoimapolitiikan menot vähenivät vain vähän.

Miten reformit saatiin toteutettua?

Hartz-reformit olivat laajoja ja muuttivat mm. työttömyyskorvausjärjestelmän logiikan. Lisäksi reformit toteutettiin nopeasti. Miten tämä onnistui?

OECD (2009) esittää kolme syytä:

1. Työttömyys lähti nousuun vuoden 2001 lopussa, ja yleinen käsitys taloudellisesta tilanteesta heikkeni. Vaalit olivat lähestymässä, ja istuvan hallituksen täytyi osoittaa toimivansa päättäväisesti työttömyyden hillitsemiseksi. Schröderin johdolla hallitus lähti vaaleihin tukien Hartz-komitean esityksiä. Vaalivoitto antoi heille mandaatin säätää lakeja nopeasti uudelleenvalinnan jälkeen.
2. Vuonna 2002 paljastui, että liittovaltion työvoimatoimisto (*Bundesagentur für Arbeit*) oli vääristellyt tilastoja. Tämä skandaali saattoi huonoon valoon myös työvoimatoimistoa valvovat tahot eli työministeriön sekä työnantaja- ja ammattiliitot. Skandaali johti työvoimatoimistojen uudelleenorganisointiin ja kiinnitti huomiota laajemman työmarkkinareformin tarpeeseen.
3. Reformeissa keskityttiin asioihin, joista vallitsi edes jonkinlainen yhteisymmärrys. Komitea ei puuttunut lainkaan esimerkiksi irtisanomissuojaan tai työehtosopimusjärjestelmään. Näitä asioita koskevat uudistukset olisivat kohdanneet huomattavasti enemmän vastustusta. Lisäksi reformit toteutettiin vaiheittain siten, että vähiten vastustusta herättävät uudistukset toteutettiin ensin.

Hartz-reformien läpiviennin onnistuminen oli siis monen tekijän summa. Toisenlaisissa oloissa tällaisen komitean perustaminen ei olisi välttämättä onnistunut ja lakien säätäminen komitean ehdotusten pohjalta olisi saattanut olla huomattavasti hankalampaa.

Saksa onnistui – entä Suomi?

Saksan työvoimapolitiittisissa uudistuksissa on monia yhtäläisyyksiä Suomeen verrattuna. Näitä ovat etenkin työvoimapolitiikan tehostaminen (mm. TE-toimistojen työn tehostaminen) ja työnhakijoiden aktivointi (mm. työnhaku- ja työllistymissuunnitelmat). Molemmissa maissa huomiota on aikaisempaa enemmän kiinnitetty toimenpiteiden tehokkuuteen ja vaikuttavuuteen.

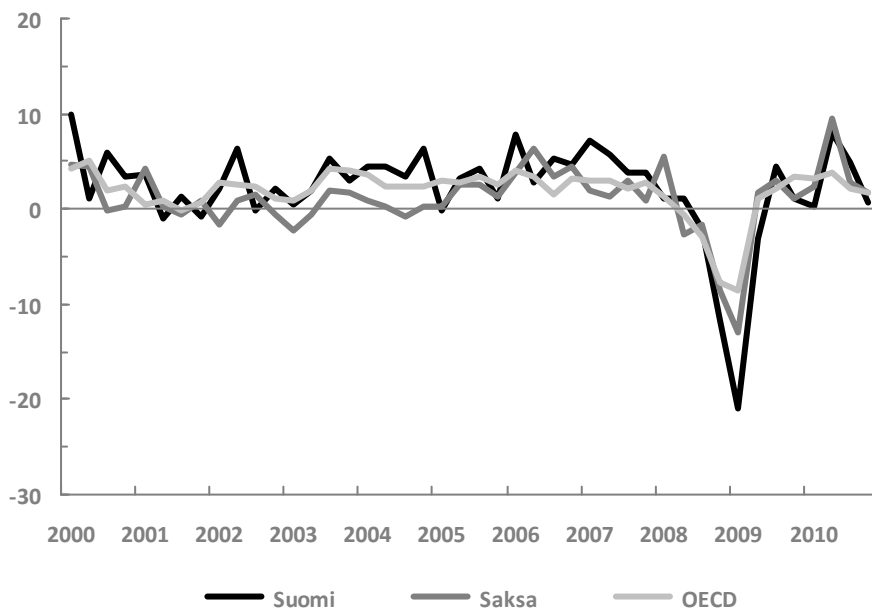
Suomalainen ratkaisu yritystoiminnan rakennemuutoksiin on ollut uuden työllistymisen malli eli niin sanottu muutosturva. Siinä yrityksen, viranomaisten ja työttömiksi joutuneiden kesken pyritään löytämään uusia väyliä uudelleen työllistymiseen.

Sen sijaan työttömyysturvan uudistamista ja muita työnhakijoiden aktivointia lisääviä uudistuksia ei Suomessa ole toteutettu.

11 Talouskriisi ja siihen sopeutuminen

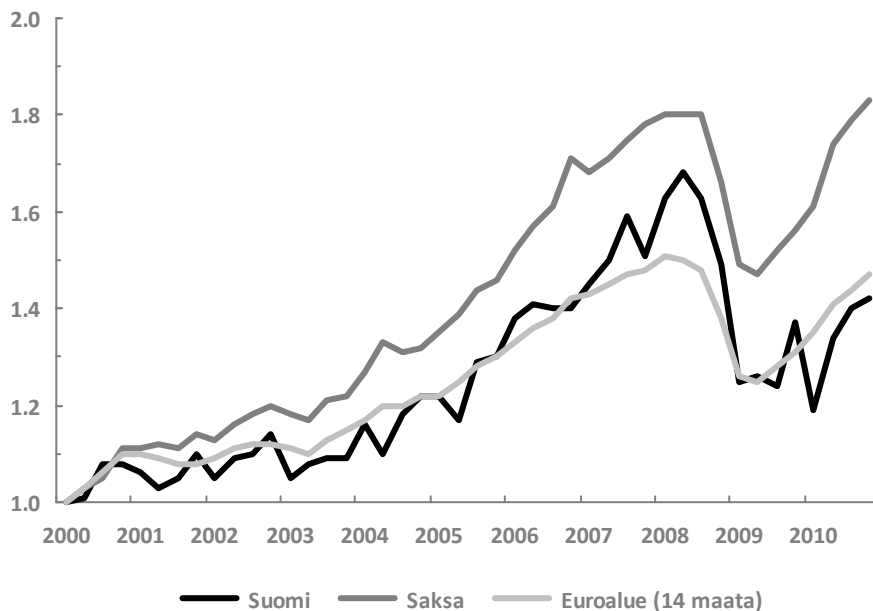
Saksan bruttokansantuote kasvoi verrattain hitaasti 2000-luvulla. Kuviosta 11.1 nähdään, että Saksan talouskasvu oli talouskriisiä edeltäneenä aikana selvästi heikompaa kuin OECD-maissa keskimäärin. Talouskriisi iski Saksaan rajusti, mutta Saksa myös toipui nopeasti. Talouskriisin jälkeen Saksan talouskasvu on ollut melko samankaltaista kuin OECD-maissa keskimäärin.

Kuvio 11.1 BKT:n kehitys Saksassa, Suomessa ja OECD-maissa 2000–2010, %



Lähde: OECD.

Kuvio 11.2 Viennin kehitys Saksassa, Suomessa ja OECD-maissa 2000–2010, %



Lähde: OECD.

Taluskriisin vaikutus vientiin jäi myös melko lyhyeksi. Vienti putosi huomattavasti vuoden 2009 ensimmäisellä neljänneksellä, mutta kääntyi uudelleen nousuun hyvin nopeasti. Viennin kasvu on ollut nopeampaa kuin Suomessa tai euroalueella keskimäärin.

Työmarkkinoiden sopeutuminen kriisiin on Saksassa ollut hyvin erilaista muihin maihin verrattuna. Kuvio 11.3 nähdään, että ennen taluskriisiä työttömyysaste oli alenemassa OECD-maissa sekä Saksassa ja Suomessa. Kriisin alettua työttömyys kääntyi voimakkaaseen nousuun kaikkien maiden osalta, lukuun ottamatta Saksaa. Vuosien 2008–2009 vaihteessa työttömyys hieman kasvoi, mutta tämä jälkeen työttömyysasteen lasku jatkui.

Saksa nousi siis taluskriisistä nopeasti, vaikka BKT:n pudotus olikin huomattavan suuri. Vienti lähti nopeasti nousuun, eikä työttömyys kasvanut. Miksi taluskriisin vaikutukset Saksan talouteen ja työmarkkinoihin jäivät muita maita vähäisemmiksi?

Kuvio 11.3 Työttömyysaste Saksassa, Suomessa ja OECD-maissa 2000–2010, %



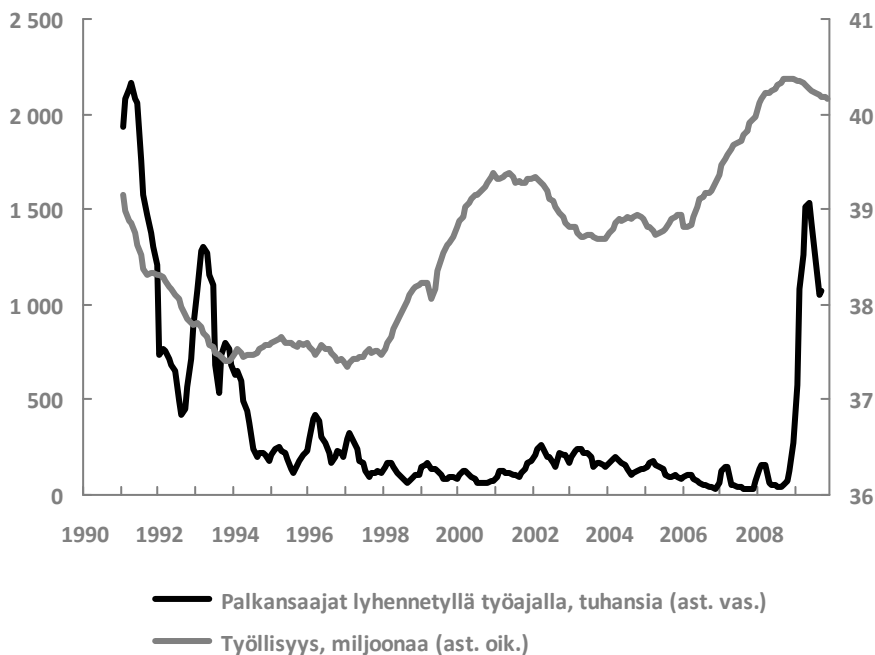
Lähde: OECD.

Työmarkkinoiden joustavuus

Työttömyyden kasvua talouskriisin aikana ehkäisi työmarkkinoiden joustavuus. Työpanoksen määrän sopeuttaminen työtuntien eikä työntekijöiden lukumäärän kautta oli keskeisessä roolissa. Kuviosta 11.4 nähdään, että taantuman aikana lyhennettyä työaikaa tekevien osuus työvoimasta kasvoi voimakkaasti.

Työtunteja pystyttiin sopeuttamaan kolmella eri tavalla. Ensiksi, lyhennetyn työajan järjestelmä (*Kurzarbeit*) antoi vaikeuksissa oleville yrityksille mahdollisuuden lyhentää työaikaa väliaikaisesti. Toiseksi, työehtosopimukset antoivat mahdollisuuksia lyhentää työaikaa, koska niitä oli muutettu joustavampaan suuntaan. Niihin oli lisätty avaamislausekkeita ja mahdollisuuksia sopia paikallisesti mm. työaikojen lyhentämisestä. Näitä avaamislausekkeita tarkasteltiin tarkemmin luvussa 5. Kolmanneksi, työajan sopeuttamiseksi oli mahdollista käyttää ns. työaikapankkeja, joilla voitiin tasata työaikaa pidemmällä aikavälillä. IAB (2009) on arvioinut, että noin 40 % lyhennetystä työ-

Kuvio 11.4 Työllisten ja lyhennettyä työaikaa tekevien määrä Saksassa 1991–2010



Lähde: OECD Economic Surveys Germany.

ajasta vuosina 2008–2009 liittyi työehtosopimusten antamiin mahdollisuuksiin sopeuttaa työaikaa ja että Kurzarbeitin rooli olisi noin neljännes. Jäljellejäävä osuus selittyy työaikapankkien käytöllä ja ylitöiden vähenemisellä²⁶.

Kuten luvussa 2 nähtiin, johti taluskriisi yksikkötyökustannusten kasvuun huolimatta laajasta lyhennetyin työajan käytöstä. Tästä syystä mm OECD ennusti, että Saksan työttömyys kääntyisi melko voimakkaaseen nousuun vuonna 2010. Lyhennetyin työajan oletettiin siis hillitsevän työttömyyden nousua vain väliaikaisesti. Näin ei ole kuitenkaan käynyt. Lyhennetyin työajan käyttö näyttää helpottaneen taluskriisiin sopeutumista myös hieman pidemmällä aikavälillä.

²⁶ Myöskään Suomessa taluskriisin seurauksena ei työttömyys lisääntynyt niin paljon kuin muissa EU-maissa. Suomessa työttömyyden kasvua hillitsi lomautusjärjestelmä, joka monessa suhteessa muistuttaa saksalaista Kurzarbeit-järjestelmää. Samoin työaikajoustojen käyttö hillitsi Suomessa työttömyyden lisääntymistä.

Laatikko 4

Kurzarbeit

Kurzarbeit tarkoittaa järjestelyä, jossa sovitaan työajan väliaikaisesta lyhentämisestä. Se siis muistuttaa monin tavoin suomalaista lomautusjärjestelmää.

Järjestelmän piiriin kuuluvat yritykset, jotka kohtaavat merkittävän, väliaikaisen pudotuksen tilauksissa taloudellisistentai muiden epätavallisten syiden takia Tavallisesti vähintään 30 % yrityksen työvoimasta täytyy menettää ainakin 10 % tuloistaan, jotta yritys pääsee järjestelyn piiriin. Vuosina 2009–2010 tämä sääntö ei ole ollut voimassa. Järjestelystä täytyy sopia työehtosopimuksessa, yrityskohtaisessa sopimuksessa tai työntekijän kanssa. Jos yrityksessä on yritysneuvosto, täytyy sen kanssa sopia lyhennetyt työajan soveltamisesta.

Valtio maksaa työntekijöille korvausta 60–67 prosenttia ansioista lyhennetyt työajan osalta. Tavallisesti korvausta on maksettu maksimissaan 6 kuukauden ajan, mutta kriisin aikana maksujaksoa pidennettiin 24 kuukauteen vuonna 2009 järjestelmän piiriin tulleille ja 18 kuukauteen vuonna 2010 järjestelmän piiriin tulleille. Vuoden 2008 lopusta järjestely on koskenut myös vuokratyöntekijöitä.

Kurzarbeit on ollut tärkeässä roolissa talouskriisiin sopeutumisessa. Kuvion 10.4 vasen asteikko kuvaa lyhennetyllä työajalla työskentelevien määrän tuhansissa. Kuvioista nähdään, että lyhennetyt työajan käyttö taantumissa on ollut hyvin yleistä, mutta muulloin harvinaista. Kurzarbeit tarjoaa yrityksille mahdollisuuden sopeuttaa työtuntien määrää suhdanteiden mukaan, sopeuttamatta kuitenkaan työntekijöiden määrää.

Talouden rakenne ja työllisyys

Työvoimakustannusten kehitys on ollut Saksassa maltillista viimeisen 10–15 vuoden aikana, kuten luvuissa 2 ja 8 nähtiin. Tämä on vaikuttanut talouskriisiin sopeutumiseen ainakin kahdella merkittäväällä tavalla.

Ensiksi, saksalaisten yritysten taloudellinen tilanne kriisiin alkaessa oli hyvä verrattuna aikaisempiin taantumiin. Tämä hyvä taloudellinen tilanne selittyy osin maltillisilla palkkaratkaisuilla. Saksalaisilla yrityksillä voittojen osuus arvonlisäyksestä oli huipputasoa Euroopassa, ja voitollisuus parani vuosina 2002–2008 (Deutsche Bank, 2010). Yritysten hyvää taloudellista tilannetta selittää myös se, että osinkojen kasvu oli voitollisuuden kasvua vaimeampaa (OECD, 2010).

Toiseksi, maltilliset palkankorotukset tukivat työllisyyskehitystä. Boysen-Hogrefe ja Groll (2010) esittävät, että palkkamaltili johti pysyvään korkeampaan työllisyyden tasoon Saksassa. Kriisiä edeltäneet matalat palkankorotukset johtivat siihen, että yritykset saattoivat hyväksyä yksikkötyökustannusten nousun kriisin aikana. Palkkamaltili oli johtanut myös siihen, että yrityksillä oli varaa pitää työntekijänsä. He korostavat, että palkkamaltili on nähtävä rakenteellisena tekijänä, jonka vaikutukset talouteen näkyvät vasta pidemmällä aikavälillä.

Saksan talouden rakenne oli myös suotuisa talouskriisistä selviämiseksi. Se ei ollut yhtä riippuvainen rakennusteollisuudesta kuin monet muut Euroopan taloudet. Esimerkiksi Irlannissa ja Espanjassa talouskriisi käynnisti rakenteelliset muutokset taloudessa rakennusteollisuuden romahdettua. Näissä maissa rakennusteollisuuden osuus työllisyydestä oli huomattava. Saksan osalta kriisi ei liittynyt talouden rakenteisiin, vaan se oli väliaikainen pudotus vientikysynnässä. Tämä on yksi syy, miksi lyhennetty työaika toimi Saksassa hyvin. Lyhennetty työaika auttaa sopeutumaan väliaikaiseen kysyntäshokkiin, mutta ei auta jos kyseessä on rakennekriisi.

Lisäksi shokki osui lähinnä vientiyrityksiin ja oli melko lyhytaikainen. Vientiyritykset puolestaan ovat yleensä tuottavampia ja kannattavampia, joten ne pystyvät paremmin ottamaan vastaan tällaiset shokit.

12 Miksi Saksa menestyi niin hyvin vuoden 2005 jälkeen ja talouskriisin aikana?

Prof. Dr. Dr. h.c. Joachim Möller

IAB, Institut der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

Aika ennen työmarkkinauudistuksia

Economist-lehti kutsui Saksaa 1990-luvun loppupuolella ”Euroopan sairaaksi mieheksi”. Saksa todellakin kärsi alhaisesta talouskasvusta ja korkeasta työttömyydestä 1990-luvun puolesta välistä vuoteen 2005 saakka. Kulutaisten 1950- ja 1960-lukujen talousihmeen ”*Wirtschaftswunder*” jälkeen Saksan työmarkkinoiden suurin ongelma oli jatkuva kasvu rakenteellisessa työttömyydessä. 1970-luvun taantumien jälkiseurauksena talouteen jäi aiempaa suurempi joukko pitkäaikaistyöttömiä. Monien asiantuntijoiden mukaan työttömyyden pysyminen korkealla tasolla (hystereesi) johtui ainakin osittain institutionaalisista tekijöistä.

Saksojen yhdistyminen ja sen seuraukset valtiontaloudelle edelleen kärjistyivät talouden rakenteellisia ongelmia. Ei siis mikään ihme, että Saksaa on pidetty esimerkkinä euroskleroosista. Viimeistään IT-kuplan jälkeen vuosituhannen vaihteessa poliittiset johtajat havaitsivat, että sosiaalimenot olivat karkaamassa hallinnasta. Ottaen lisäksi huomioon demografisten tekijöiden asettamat haasteet Saksan taloudelle tulevaisuudessa pelättiin sairaan miehen tilan heikentyvän entisestään. Jotain oli tehtävä.

Talouden täyskäännös

On melko hämmästyttävää, että talouden täyskäännöksen, jota Michael Burda (Humboldt Yliopisto) on kutsunut ”teutoniseksi täyskäännökseksi”, käynnisti juuri sosiaalidemokraattinen kansleri Gerhard Schröder. Hänen ajamallaan perusteellisella työmarkkinauudistuksella oli mahdollisuus ravis- tella sodan jälkeen luodun sosiaaliturvajärjestelmän perustuksia. Uudistus-

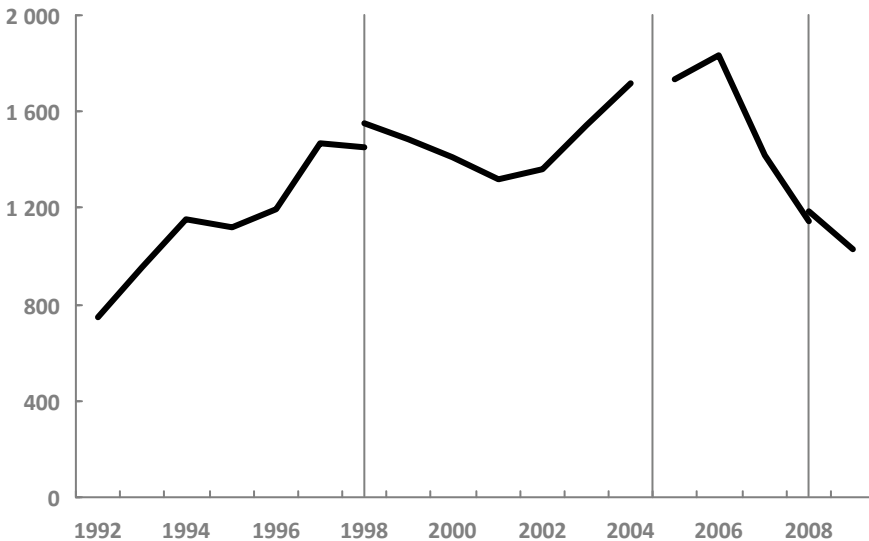
ten motto oli kuin suoraan Viscontin elokuvasta Tiikerikissa, jossa Salinan prinssi julistaa: ”Kaiken täytyy muuttua, jotta kaikki voi pysyä ennallaan”.

Kuuluisassa puheessaan maaliskuussa 2003 Schröder tähdensi, että mikäli Saksa ei uudista työmarkkinainstituutioitaan, niin globaalit markkinavoimat sanelevat uudistukset, jolloin sosiaalisille turvaverkoille ei jäisi juurikaan tilaa. Niin kutsuttujen Hartz-reformien keskeisenä ajatuksena olikin ”tukea ja vaatia” (Fördern und Furdern). Uudistukset toteutettiin eri vaiheissa vuosien 2003 ja 2005 välillä, ja ne koskivat mm. irtisanomissuojan heikennyksiä, työttömyyskorvausten keston lyhentämistä ja työn vastaanottamiseen liittyvien säännösten kiristystä. Lisäksi työttömyyskorvausjärjestelmän ja sosiaaliavustusten yhdistämisellä Hartz IV kutsutussa laissa oli useita kauskantoisia seurauksia. Laki ei johtanut pelkästään siihen, että työttömän oli vastaanotettava mikä tahansa kohtuulliseksi katsottu työ, vaan työttömyyskorvauksista tehtiin myös tietyn pituisen työttömyysjakson jälkeen (tyypillisesti vuoden jälkeen) tarveharkintaisia. Toisin sanoen, korvauksista päätettäessä pyrittiin ottamaan huomioon henkilön varallisuusasema. Sosiaaliavustusta saavien oletetaan yleisesti olevan työmarkkinoiden käytettävissä, jos he pystyvät työskentelemään ainakin kolme tuntia päivässä. Tämän määritelmän ehkäpä tahattomana seurauksena työttömien työnhakijoiden määrä nousi noin puolella miljoonalla työnhakijalla.

Huolimatta siitä, että osa uudistuksista ei ollut hyvin suunniteltuja, niillä oli kokonaisuudessaan kuitenkin melkein välittömiä positiivisia vaikutuksia työmarkkinoilla. Vientimarkkinoiden suotuisan kehityksen myötä Saksan talous koki nousukauden. Korkeasuhdanteen aikana (2004:1–2008:2) reaalin teollisuustuotanto nousi 18.8 prosenttia verrattuna koko talouden 9.4 prosentin kasvuun. Työttömyys laski vuoden 2005 yli viiden miljoonan työttömän ennätystasosta alle kolmeen miljoonaan juuri ennen finanssikriisin puhkeamista vuoden 2008 loppupuolella. Ensimmäistä kertaa sitten 1960-luvun rakenteellinen työttömyys väheni suotuisan suhdannetilanteen tukemana. Työttömyysaste talouden laskusuhdanteen alkaessa vuoden 2008 kolmannen neljänneksen jälkeen oli siis alhaisemmalla tasolla kuin edellisen taantumien alkaessa. Työmarkkinauudistukset siis selvästi toimivat korkean työttömyyden taltuttamisessa.

Samaan aikaan pitkäaikaistyöttömyys väheni huomattavasti. Kuten kuviosta 12.1 nähdään, työmarkkinauudistusten jälkeen pitkäaikaistyöttömyys laski voimakkaimmin koko Saksan yhdistymisen jälkeisenä aikana. Vuoden 2006

Kuvio 12.1 Pitkäaikaistyöttömien määrä Saksassa 1992–2009 (tuhansia henkilöitä)



Lähde: Statistics of the Federal Employment Agency). Pystyviivat osoittavat tilastoinnissa tapahtuneita muutoksia, jolloin lukujen vertailtavuus ennen ja jälkeen muutosten on rajallista. Luvut koskevat syyskuuta (1992–2008) and elokuuta (2008–2009).

43 prosentin huipputasosta pitkäaikaistyöttömien osuus kaikista työttömistä laski nykytasolleen, noin 30 prosenttiin. Työmarkkinauudistusten vaikutuksista kertoo myös avointen työpaikkojen ja työttömien lukumäärän välinen suhde. Niin sanotun Beveridge-käyrän siirtyminen sisäänpäin kuviossa 12.2 osoittaa työmarkkinoiden toiminnan parantuneen huomattavasti²⁷.

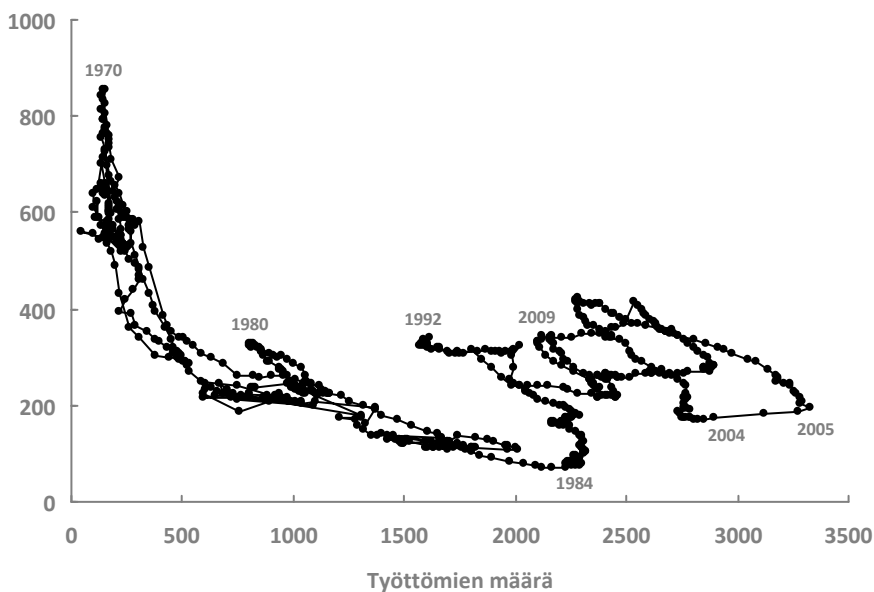
Taustaolosuhteet ja Saksan talouden rakenne

Vaikka merkittävät työmarkkinamuutokset ovat tärkeä tekijä Saksan talouden elpymisessä, on myös muilla taustatekijöillä ollut oma roolinsa. Ensiksi, Saksan kilpailukyky verrattuna sen kauppakumppaneihin, erityisesti euroalueella, on parantunut huomattavasti. Tämä johtuu erittäin maltillisista palkankorotuksista viimeisten 10–15 vuoden aikana. Kun keskimääräiset palkkakustannukset EU:ssa kasvoivat 2.9 prosenttia vuodessa, niin Saksassa vastaava luku oli vain 1.9 prosenttia.

²⁷ Farh ja Sunde (2006) osoittavat saman ilmiön pätevän myös ekonometrisessa mallissa.

Kuvio 12.2 Beveridge-käyrä Saksalle 1951–2009 (tuhansia henkilöitä)

Avointen työpaikkojen määrä



Lähde: Deutsche Bundesbank – Lange Zeitreihen.

Toinen keskeinen tekijä liittyy Saksan talouden rakenteeseen. Verrattuna muihin OECD-maihin, Saksan talous on voimakkaasti erikoistunut teollisuustoimialoihin. Tämä on muuttunut kirouksesta siunaukseksi. Aiemmin ajateltiin, että teollisuuden suuri osuus taloudesta voisi johtaa hitaaseen rakennemuutokseen. Esimerkiksi Barry Eichengreen (2007) on suhtautunut epäillen Saksan talouden tulevaisuuden näkymiin. Hänen mukaansa valtaosa teollisuustuotannosta siirretään ennemmin tai myöhemmin matalapalkkamaihin kuten Kiinaan:

(The) traditional specialization now places it squarely in the sights of China, India and other emerging markets. These countries have immensely cheaper labor. They are already learning to use and will soon learn how to produce sophisticated machine tools themselves, just as they have learned to produce auto parts. Precisely the same thing that happened to Italy as China moved up the technology ladder into the production of more sophisticated consumer goods will happen to Germany as China moves into the production of more sophisticated producer goods. (Eichengreen, 2007:2)

Hän suosittelee strategialla, jossa erikoistutaan tuotteiden suunnitteluun ja panostetaan tietointensiiviseen palvelutalouteen. Eichengreen ehdottaa Isoa-Britanniaa roolimalliksi, sillä ”... it got out of manufacturing and into financial and other services at the right time” (Eichengreen 2007:3). Mutta kuten hyvin tiedetään, tällä hetkellä hänen suosituksensa ei ole enää yhtä vakuuttava. Finanssikriisi ja siitä seuranneet ongelmat herättävät epäilyksen pääosin palveluihin perustuvan kasvun kestävydestä kehittyneissä maissa. Näyttääkin siltä, että perinteiset talouden menestystekijät ovat voimistumassa jälleen. Viimeisten parin vuoden aikana Saksa on pärjännyt melko hyvin tuottamalla erikoistuneita konepajatuotteita, korkealuokkaista kuljetuskalustoa, kemikaaleja sekä investointihyödykkeitä. Näille hyödykkeille on kysyntää sekä kehittyneissä että kehittyvissä maissa. Ei ole viitteitä siitä, että tilanne muuttuisi olennaisesti ainakaan lähitulevaisuudessa.

Saksan työllisyysihme talouskriisissä

Edellä mainitut tekijät selittävät myös merkittävin osin Saksan työmarkkinoiden hämmästyttävää vahvuutta Yhdysvaltain asuntoluottokriisiä seuranneen talouskriisin aikana. Paul Krugman loi New York Timesin kolumnissaan käsitteen ”Saksan työllisyysihme” kuvaamaan tätä ilmiötä. Tarkemmin ottaen käsitteen taustalla on havainto siitä, että Saksan työttömyysaste kasvoi vähiten OECD-maista, vaikka Saksan reaalin BKT kärsi keskimääräistä enemmän. Työttömyyden hyvin vähäinen nousu huolimatta BKT:n 4.7 prosentin laskusta onkin hämmästyttänyt monet asiantuntijat.

Aiemmin Saksaa pidettiin esimerkkinä jäykistä työmarkkinoista, mutta tämä käsitys on muuttunut täydellisesti viimeaikaisen talouskriisin aikana. Saksan sopeutumista valtavaan vientimarkkinoita kohdanneeseen shokkiin on pidetty esimerkillisenä²⁸. Vaikka Saksa on erittäin riippuvainen vientimarkkinoistaan, jotka osittain romahtivat kriisin seurauksena, ei Saksassa kuitenkaan tapahtunut massairtisanomisia eikä esiintynyt paniikkia työntekijöiden (eikä kuluttajien) keskuudessa. Mitkä tekijät selittävät saksalaisten työmarkkinoiden muutosta eurosclerosis esimerkkipästä joustavuuden mestariksi?

On tärkeää havaita, että sopeutuminen shokkiin johtui ennennäkemättömästä yritysten sisäisestä joustavuudesta. Työllisyysihme tapahtui siis

²⁸ Tätä käsittelee yksityiskohtaisemmin Möller (2010)

sisäisen, ei ulkoisen, joustavuuden kautta. Periaatteessa ilmiötä voidaan kuvata perinteisen työvoiman hamstrauksen käsitteellä. Yritykset pitivät vapaaehtoisesti kiinni työvoimastaan ja pidättäytyivät irtisanomisista, vaikka tämä merkitsi sitä, että huomattava osa työvoimasta oli toimettomana. Työvoiman hamstrauksen *taso* oli kuitenkin ennennäkemätön. Lisäksi verrattuna aikaisempiin taantumisiin, sekä uudet institutionaaliset järjestelyt että työmarkkinainstrumentit vaikuttivat työmarkkinoiden joustavaan sopeutumiseen.

Keskeiset seikat kriisiin sopeutumisesta ovat seuraavat. Taantuma iski suoraan vientisektoriin. Tämä puolestaan on keskittynyt Saksan etelä- ja luoteisosiin. Vientisuuntautuneet osavaltiot kuten Baijeri ja Baden-Württemberg ovat taloudellisesti parhaiten pärjävien osavaltioiden joukossa. Tutkimus on myös osoittanut, että vientisuuntautuneet yritykset ovat yleensä keskimääräistä tuottavampia, innovatiivisempia sekä kannattavampia. Talouskriisi iski siis ensimmäisenä vahvoihin yrityksiin vahvoilla alueilla. IAB:n (Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung) neljännesvuosittaisten toimipaikkakyselyiden perusteella tiedetään, että yritykset, jotka raportoivat kärsineensä pahoin talouskriisistä, olivat erityisesti niitä yrityksiä, joilla oli pulaa työvoimasta ja rekrytointiongelmia ennen kriisiä.

Teoria esittää kolme tekijää, jotka edistävät työvoiman hamstrausta: i) yritysten täytyy olla optimistisia tuotteiden kysynnän elpymisestä, ii) yritysten etsintä ja rekrytointikustannukset ovat korkeat, iii) yritysten irtisanomiskustannukset ovat merkittäviä. On olemassa viitteitä siitä, että viimeinen tekijä ei ollut merkittävässä roolissa talouskriisin aikana. Yritysten käyttäytyminen edellisissä taantumissa osoitti, että irtisanomislainsäädännön luomat korkeat irtisanomiskustannukset eivät estäneet laajoja irtisanomisia. Kaksi ensimmäistä tekijää ovatkin tärkeämpiä. On uskottavaa, että alkushokista toivuttuaan saksalaiset yritykset odottivat nopeaa elpymistä kriisistä. Tämän lisäksi ne olivat luottavaisia kilpailukyvystään ja kannattavuudestaan keskipitkällä aikavälillä. Taantumaa ei nähty pitkäkestoisena rakenteellisena kriisinä, vaan tilapäisenä kysyntälähtöisenä laskusuhdanteena. Yritykset muistivat myös taantumaa edeltäneessä noususuhdanteessa kohtaamansa rekrytointiongelmat. Lisäksi ne odottivat rekrytointiongelmiensa edelleen kärjistyvän tulevaisuudessa johtuen demografisten tekijöiden epäsuotuisasta kehityksestä. Tästä syystä työvoiman pitäminen oli täysin rationaalista positiivisten tulevaisuuden näkymien valossa.

Näiden lisäksi työmarkkinainstrumentit tukivat voimakkaasti työvoiman hamstrausta. Tässä yhteydessä lyhennetyn työajan tuki (Kurzarbeitergeld) on tärkeässä roolissa. Yritykset, jotka kohtaavat odottamattoman ja huomattavan laskun kysynnässä voivat saada tukea työntekijöilleen. Työvoimahallinto rahoittaa nopeasti ja ilman merkittävää byrokratiaa 60 (perheettömille)– 66 (perheellisille) prosenttia normaalin työajan ja lyhennetyn työajan ansioiden erotuksesta. Huipussaan toukokuussa 2009, yli 1.4 miljoonaa työntekijää hyötyi tästä järjestelmästä. Keskimäärin noin 1.1 miljoonaa työntekijää sai lyhennetyn työajan tukea vuonna 2009. Keskimääräisen palkanalennuksen ollessa noin 36 prosenttia, merkitsee tämä sitä, että lähes 400 000 kokoai-kaista työpaikkaa ”pelastettiin” irtisanomisilta. Ehkäpä yhtä tärkeä tämän aritmeettisen vaikutuksen kanssa oli psykologinen tekijä. Lyhennetyn työajan tuen takia irtisanomiset eivät levinneet. Täten estettiin kriisin laajentuminen ventialoilta muille toimialoille.

Myös muilla institutionaalisilla tekijöillä oli tärkeä rooli työvoiman hamstra-uksessa. Työaikapankit ovat yleistyneet erityisesti vientisektorilla. Kriisiä edeltäneenä aikana näillä tileillä oli merkittäviä ”säästöjä”. Yhdessä ylityö-tuntien vähentymisen kanssa työaikapankkien saldojen lasku merkitsi yhtä suurta sopeutumisvaikutusta kuin lyhennetyntyöajan tuki. Talouskriisi toi esiin myös toimivaa yhteiskunnallista kumppanuutta Saksassa. Useilla toi-mipaikoilla luotiin ”liittoja työn puolesta”, joissa tyypillisesti sovittiin palk-kamaltista vastineeksi työpaikkojen säilyttämiselle.

Johtopäätökset

Saksan talous on saavuttamassa perinteistä vahvuuttaan. Tässä vuosina 2003–2005 toteutetut merkittävät työmarkkinauudistukset ovat olleet tärkeässä roo-lissa. Tämän lisäksi viimeisten 10–15 vuoden aikana koettu palkkamaltti on edistänyt saksalaisten yritysten, erityisesti teollisuusyritysten, kilpailukykyä. Näiden tekijöiden ansiosta Saksan talouden erikoistuneet sektorit ovat teke-mässä vahvaa paluuta. Joustava sopeutuminen ankaran laskusuhdanteen aika-na talouskriisissä johtui yritysten sisäisestä joustavuudesta. Tätä joustavuutta tukivat työmarkkinainstrumentit, kuten lyhennetyn työajan tuki, sekä insti-tutionaaliset innovaatiot, kuten työaikapankit. Tällä hetkellä kaikki talouden merkit ovat positiivisia. Talouden täyskäännös ”teutonic turnaround”, uudet yritysten sisäisen joustavuuden välineet sekä tuettu työvoiman hamstraus kriisin aikana olivat pääasialliset tekijät tämän menestyksen takana.

13 Johtopäätökset: Voiko Suomi menestyä Saksan eväillä?

Tässä raportissa on analysoitu, mikä merkitys etenkin talous- ja työmarkkinauudistuksilla on ollut Saksan menestyksessä 2000-luvulla. Analyysin vastaukset kysymykseen on kiteytetty neljäksi pääkohdaksi:

1. työmarkkinoiden joustavuus,
2. maltillinen palkkakehitys,
3. työvoimapolitiittiset uudistukset,
4. vahva teollinen perusta.

Voiko Suomi menestyä samoilla eväillä? Mitä opittavaa Suomella voisi olla Saksan uudistuksista ja niistä saaduista tuloksista?

Saksassa työmarkkinoiden joustavuus on merkinnyt aikaisempaa monipuolisempia mahdollisuuksia sopia yritys- ja työpaikkatasolla keskeisistä työsuhteen ehdoista kuten työajoista, palkoista ja palkankorotuksista. Joustavuuden tavoitteena on estää yritysten kilpailukyvyyn tai työllistämismahdollisuuksien heikkeneminen ja mahdollisuuksien mukaan parantaa niitä. Samat tavoitteet voidaan nähdä Suomessakin.

Suomessa yritysten mahdollisuudet käyttää joustavia ja monipuolisia työaikajärjestelyjä ovat lisääntyneet huomattavasti viime vuosina²⁹. Sen sijaan palkanmuodostuksessa ja palkankorotusten toteuttamisessa suomalainen järjestelmä on edelleen erittäin jäykkä verrattuna useimpiin kilpailijamaihin³⁰. Muutosta on kuitenkin alkanut tapahtua, sillä viime vuosina Suomes-

²⁹ Euroopan elin- ja työolojen kehittämissäätiön yrityskyselyssä vuonna 2009 saatiin tulokseksi, että Suomessa työpaikoilla on käytössä joustavia työaikajärjestelyjä eniten kaikista EU-maista (Eurofound, 2010).

³⁰ Euroopan elin- ja työolojen kehittämissäätiön yrityskyselyssä vuonna 2009 saatiin tulokseksi, että Suomessa palkanmuodostus on keskitetyintä kaikista EU-maista (Eurofound, 2010).

sakin ovat yleistyneet työehtosopimus- ja palkkaratkaisujen osana niin sanotut paikalliset tai yrityskohtaiset palkankorotuserät³¹.

Tarvitaan tiukkaa hinta- ja kustannuskuria

Ehkä keskeisintä Saksan talous- ja työmarkkinapolitiikan myönteisille tuloksille on ollut tiukka hinta- ja kustannuskuri. Tämä on merkinnyt ennen kaikkea maltillisia palkkaratkaisuja ja erittäin maltillista palkkojen ja työvoimakustannusten nousua. Tämä syy mainitaan useimmissa asiantuntija-arvioissa pääasiallisena syynä Saksan menestykseen.

Voidaanko Suomessa omaksua kurinalaisuutta hintojen ja työvoimakustannusten nousulle? Periaatteessa voidaan, mutta se edellyttää kurinalaisuutta kahdella tasolla.

Ensinnäkin, työmarkkinoilla palkkaratkaisujen tulisi olla maltillisia. Ratkaisujen tulisi myös sisältää monipuolisia mahdollisuuksia niiden paikalliseen soveltamiseen yritys- ja työpaikkatasolla, esimerkiksi avaamislausekkeiden ja poikkeamismahdollisuuksien avulla. Toiseksi, yritysten tulisi olla huomattavan kustannustietoisia. Se tarkoittaa keskinäisen palkkakilpailun välttämistä ja kustannusten hallinnan nostamista keskeiseen asemaan kaikessa päätöksenteossa. Viennistä riippuvilla yrityksillä tämä haaste on jokapäiväinen, mutta samaan kustannustietoisuuteen tulisi pyrkiä kaikkialla tuotanto-, logistiikka- ja yksityisessä ja julkisessa palveluverkostossa.

Tarvitaan työvoiman kysynnän ja tarjonnan lisäämistä

Työvoimapolitiikassa Suomen vakavin puute liittyy työttömyysturvan ja työvoiman tarjonnan heikkoon kannustavuuteen. Suomessa työttömyysturvajärjestelmä perustuu edelleen pääosin työttömien statuksen säilyttämiseen työttömyyden aikana, samalla tavoin kuin Saksassa vielä 2000-luvun alussa.

Suomessa on talouden rakennemuutoksia varten rakennettu muutosturvaan perustuva turvaverkko. Sen lisäksi tarvittaisiin työttömyysturvan ja aktiivisen työvoimapolitiikan radikaalimpaa uudistamista Saksan tapaan. Työvoiman tarjontaa tulisi lisätä porrastamalla työttömyysturvan tasoa ja lyhentämällä sen kesto³².

³¹ Yksityisellä sektorilla vuosina 2009–2010 sovitusta palkkaratkaisuista noin puolet sisälsi myös paikallisen palkankorotuserän osana palkkaratkaisua (Tulo- ja kustannuskehityksen selvitystoimikunta, 2010).

³² Esimerkiksi Valkonen (2010) käsittelee suomalaisen työttömyysturvajärjestelmän uudistustarpeita.

Työvoiman kysynnän turvaamiseksi tulisi välttää työmarkkinoiden liiallista sääntelyä. Tärkeää olisi turvata myös määräaikaisten työsopimusten ja vuokratyön käytön mahdollisuudet silloin, kun siihen työvoiman kysynnässä on järkevät perusteet. Tämä lisäisi myös työmahdollisuuksia ja työllisyyttä.

Korkeasta työllisyydestä huolehtiminen on Suomen olosuhteissa erityisen tärkeää myös siitä syystä, että työikäisen väestön määrä vähenee ja ei-aktiivien väestön osuus kasvaa nopeasti 2010-luvulla.

Tarvitaan teollisen pohjan turvaamista

Saksa ja Suomi ovat siinä suhteessa keskenään samanlaisia, että molemmissa maissa teollisuuden osuus kokonaistuotannosta on suurempi kuin useimmissa muissa kehittyneissä talouksissa. Kummassakin maassa teollisuus muodostaa talouden selkärangan, Saksassa vielä laaja-alaisemmin ja monipuolisemmin kuin Suomessa.

Raporttimme pitää Saksan vahvaa teollista perustaa ja monipuolisuutta tärkeänä syynä Saksan menestykseen 2000-luvulla. Menestykseen ovat vaikuttaneet myös teollisuuden kustannuskilpailukyyn paraneminen, viennin kasvu ja toimintojen osittainen ulkoistaminen maan ulkopuolelle.

Myös Suomessa tulisi turvata teollisen tuotannon säilyminen riittävässä määrin maan rajojen sisäpuolella. Tämä edellyttää suomalaisen työn kilpailukyystä huolehtimista ja teollisuuden toimintaedellytysten turvaamista. Kokemukset Saksasta ja muista teollistuneista maista osoittavat, että vahva teollinen pohja ja siitä huolehtiminen ovat globalisaatiossakin vahva turva koko elinkeinoelämälle ja kansantaloudelle.

Lähteet

- Becker, Sascha, Ekholm, Karolina, Jackle, Robert, Muendler, Marc-Andreas 2005. Location Choice and Employment Decisions: A Comparison of German and Swedish multinationals, *Review of World Economics*, 141(4): 693–731.
- Bernhard, Sarah, Gartner, Hermann, Gesine, Stephan 2008. Wage Subsidies for Needy Job Seekers and Their Effect on Individual Labour Market Outcomes After the German Reforms, IAB Discussion Paper 21/2008.
- Bispinck, Reinhard 2008. Collective bargaining in Germany. Teoksessa: *Wages and Wage Bargaining in Europe: Developments since the mid-1990s*. ETUI, Brussels.
- Bispinck, Reinhard, Schulten, Torsten 2011. Sector-level bargaining and possibilities for deviations at company level: Germany. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
- Boysen-Hogrefe, J., Groll, D. 2010. "The German Labour Market Miracle". *National Institute Economic Review*, 214:R38–R50.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2011. Verzeichnis der für allgemeinverbindlich erklärten Tarifverträge, Stand: 1. Januar 2011.
- Caliendo, Marco, Kunn, Steffen 2010. Start-Up Subsidies for the Unemployed: Long-Term Evidence and Effect Heterogeneity. IZA Discussion Papers 4790.
- Danninger, Stephan, Joutz, Fred 2007. What Explains Germany's Rebounding Export Share? *CESifo Economic Studies* 54(4): 681–714.
- Delugosz, Stephan, Stephan, Gesine, Wilke, Ralf 2009. Fixing the Leak: Unemployment Incidence Before and After the 2006 Reform of Unemployment Benefits in Germany. University of Nottingham Discussion Papers in Economics 09/10.
- Deutsche Bank 2010. Germany's Job Miracle.
- Ebbinghaus, Bernhard, Eichhorst, Werner 2006. Employment Regulation and Labor Market Policy in Germany, 1991–2005. IZA Discussion Papers 2505.
- Eichengreen, B. 2007: The German economy: be careful what you ask for, <http://www.voxeu.org/index.php?q=node/420>, download 06.03.2011.
- Eichhorst, Werner, Zimmerman, Klaus 2007. And Then There Were Four... How Many (and Which) Measures of Active Labor Market Policy Do We Still Need? *Applied Economics Quarterly*, 2007, 53 (3), 243–272.
- EIRO 2010. Germany: Individual disputes at the workplace – alternative disputes resolution. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
- Eurofound, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions 2010. European Company Survey 2009 – Overview.
- Fahr, R., Sunde, U. 2006. Did the Hartz Reforms Speed-Up Job Creation? A Macro-Evaluation Using Empirical Matching Functions, IZA Discussion Papers 2470, Institute for the Study of Labor (IZA), Bonn.
- Hansen, Thorsten 2010. Tariff Rates, Offshoring and Productivity: Evidence from German and Austrian Firm-Level Data. Munich Discussion Paper No. 2010–21.
- IAB-Kurzbericht 2008. Branchentarifvertrag: Neu gegründete Betriebe sind seltener tarifgebunden. Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung, Nürnberg.
- Jacobi, Lena, Kluge, Jochen 2006. Before and After the Hartz Reforms: The Performance of Active Labour Market Policy in Germany. IZA Discussion Papers 2100.
- Keune, Maarten 2008. Introduction: Wage moderation, decentralisation of collective bargaining and low pay. Teoksessa: *Wages and Wage Bargaining in Europe: Developments since the mid-1990s*. ETUI, Brussels.

- Keune, Martin, Galgoczi, Bela (ed.) 2008. Wages and wage bargaining in Europe – Developments since the mid-1990's. European Trade Union Institute.
- Koske, Isabell, Wörgötter, Andreas 2010. Germany's Growth Potential, Structural Reforms and Global Imbalances. OECD Economics Department Working Papers No. 780.
- Lesch Hagen 2009. Erfassung und Entwicklung von Streiks in OECD-Ländern. Institut der deutschen Wirtschaft, IW-Trends.
- Lesch Hagen 2010. Lohnpolitik 2000 bis 2009 – Ein informelles Bündnis für Arbeit. Institut der deutschen Wirtschaft, IW-Trends.
- Maliranta, Mika, Rouvinen, Petri, Ylä-Anttila, Pekka 2010. Finland's Path to the Global Productivity Frontier through Creative Destruction, International Productivity Monitor, 20: 68–84.
- Marin, Dalia 2005. A New International Division of Labor in Europe: Outsourcing and Offshoring to Eastern Europe. Munich Discussion Paper No. 2005-17.
- Marin, Dalia 2010. The Opening Up of Eastern Europe at 20 – Jobs, Skills and "Reverse Maquiladoras" in Austria and Germany. Munich Discussion Paper No. 2010-14.
- Möller, J. 2010. The German labor market response in the world recession – De-mystifying a miracle. Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung, 42(4), 325–336.
- OECD 2009. Germany: The Hartz reforms of the labour market 2002–05. The Political Economy of Reform.
- O'Mahony, Mary, Timmer, Marcel 2009. Output, Input and Productivity Measures at the Industry Level: The EU KLEMS Database, Economic Journal 119(June): F375–F403.
- Pajarinen, Mika, Rouvinen, Petri, Ylä-Anttila, Pekka 2010. Missä arvo syntyy: Suomi globaalissa kilpailussa. Elinkeinoelämän tutkimuslaitos B247. Taloustieto: Helsinki.
- Schulten, Torsten 2010. Deutschlands lohnpolitische Sonderrolle in Europa. Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut in der Hans-Böckler-Stiftung (WSI).
- Statistisches Bundesamt 2009. Verdienste und Arbeitskosten 2008. Wiesbaden.
- Tulo- ja kustannuskehityksen selvitystoimikunta 2010. Työryhmän ehdotukset palkankorotusten luokittelumaliksi ja tulokset vuosina 2009–2010 solmittujen työ- ja virkaehtosopimusten palkankorotusten luokittelusta.
- Valkonen, Tarmo 2010. Työllisyyteen kannustava työttömyysturva, teoksessa "Muistioita seuraavalle hallitukselle: Talouspolitiikan painopisteitä 2011–2015. Elinkeinoelämän Tutkimuslaitos.
- WSI 2011a. Tarifpolitischer Jahresbericht 2010: Beschäftigungssicherung und gedämpfte Lohnentwicklung. Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut in der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf.
- WSI 2011b. Statistisches Taschenbuch Tarifpolitik 2011. Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut in der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf.

Liite 1 Työehtosopimus- ja neuvottelujärjestelmä

Saksassa työmarkkinaosapuolilla on täysi sopimisen vapaus työehdoista. Vapaa sopimusoikeus on vahvistettu perustuslaissa ja työehtosopimuslaissa (*Tarifvertragsgesetz* vuodelta 1949, uudistettu vuosina 1969 ja 1990).

Vapaaseen sopimusoikeuteen kuuluu oikeus muodostaa vapaaehtoisuuden pohjalta ammattiliittoja ja työnantajaliittoja. Myös muilla kuin työnantaja-liittoihin kuuluvilla yrityksillä on täysi vapaus solmia työehtosopimuksia ammattiliittojen kanssa.

Työehtoja säädellään Saksassa – kuten Suomessakin – kahdella tavalla: yksilöllisesti henkilökohtaisen työsopimuksen perusteella ja kollektiivisesti yrityskohtaisen tai alakohtaisen työehtosopimuksen perusteella.

Työehtosopimuksen sopijaosapuolia ovat työnantajien yhdistys tai yksittäinen yritys ja ammattiliitto. Laki ei rajoita työehtosopimusten sisältöä, mutta se asettaa tietyt minimityöehdot muun muassa vuosiloman, työajan ja työsuojelun osalta. Nämä rajoitukset on otettava työehtosopimuksissa huomioon.

Työehtosopimus voi alittaa näiltä osin lain asettaman vähimmäissuojan vain silloin, kun laki antaa siihen mahdollisuuden (= lakiin perustuva avaimislauseke). Tämän lisäksi yrityksissä on mahdollista poiketa sopimuksen asettamista vähimmäistyöehdoista silloin, kun työehtosopimus antaa siihen mahdollisuuden (= työehtosopimukseen perustuva avaimislauseke). Nämä poikkeamismahdollisuudet vaihtelevat eri työehtosopimuksissa.

Työmarkkinaosapuolten autonomian mukaisesti valtiolla ei ole oikeutta puuttua tähän vapauteen. Saksassa ei ole myöskään esimerkiksi pakollista työrauha- tai työriitojen sovittelujärjestelmää, lakisääteisiä minimipalkkoja tai palkkojen sitomista indeksiin.

Työmarkkinaosapuolten täyden sopimusvapauden ja -oikeuden suhteen Saksan ja Suomen järjestelmät ovat samanlaisia. Myöskään Suomessa ei ole esimerkiksi lakisääteisiä minimipalkkoja, mutta sen sijaan meillä on lakiin perustuva työrauha- ja sovittelujärjestelmä.

Liite 2 Työehtosopimusten tyypit

Saksassa oli vuoden 2011 alussa kaikkiaan 73 900 virallisesti rekisteröityä työehtosopimusta. Vuosittain tehdään noin 6 000 sopimusta koskevat ratkaisut.

Työehtosopimusten *sisällön* suhteen voidaan erottaa kolme päätyyppiä:

- *puitesopimukset*: sovitaan työsuhteen yleisistä ehdoista kuten työajoista ja vuosilomista (noin 35 000 sopimusta)
- *palkkasopimukset*: sovitaan palkkaryhmittelystä tai palkkausjärjestelmästä sekä palkan tyypeistä, samoin kannustavista palkkaeristä ja bonuksista (noin 9 000 sopimusta)
- *erillissopimukset*: esim. vuosilomaa, ammatillista koulutusta, sosiaaliturvaa tai rationalisointia koskevat sopimukset (noin 26 000 sopimusta).

Muissa kuin varsinaisissa palkkasopimuksissa sopimusten voimassaoloaika on yleensä 3–5 vuotta.

Työehtosopimusten *sopimisen tason* suhteen voidaan erottaa useita eri tyyppiä:

- *Toimialataso*: Pääasiallinen sopimisen taso on toimialataso (noin 36 000 sopimusta). Alakohtaiset työehtosopimukset solmitaan tavallisesti osavaltioittain, koko liittovaltiota koskevat sopimukset ovat harvinaisia. Käytännössä joillakin osavaltioilla on päänavaajan rooli sopimusneuvotteluissa. Alakohtaisia sopimuksia on esimerkiksi metalli-, kemian-, rakennus- ja graafisessa teollisuudessa, kaupassa, finanssialalla ja julkisella sektorilla. Kun teollisuuden ja kaupan alakohtaiset sopimukset tehdään osavaltioittain tai alueittain, on finanssialalla voimassa koko liittotasavallan kattava sopimus.
- *Yritystaso*: Hieman alle puolet työehtosopimuksista on yrityskohtaisia sopimuksia (noin 35 000 sopimusta). Työntekijämäärällä mitattuna niiden osuus on kuitenkin varsin pieni. Yrityskohtaisia sopimuksia on esimerkiksi lento- ja rautatieliikenteessä, postipalveluissa ja it-sektorilla. Yrityskohtainen työehtosopimus on muun muassa seuraavissa yrityksissä: Volkswagen, Lufthansa, Telekom.

- *Sekamuoto*: Ala- ja yrityskohtaisen sopimuksen sekamuotoja on esimerkiksi öljy- ja energiateollisuudessa sekä terveydenhoitosektorilla, missä on solmittu alakohtaisia sopimuksia sekä julkiseen että yksityiseen terveydenhoitoon mutta myös yrityskohtaisia sopimuksia suuriin yksityisiin yritysryhmittymiin.

Työehtosopimusten tyypit voidaan erotella myös niiden *alueellisuuden* mukaan:

- *Kansalliset sopimukset*: Työehtosopimus on solmittu koko liittotasavallan käsittäväksi. Tällaiset sopimukset ovat melko harvinaisia. Niitä on solmittu kirjapaino- ja rakennusteollisuuteen, finanssialalle ja julkiselle sektorille.
- *Alueelliset sopimukset*: Valtaosa sopimuksista on alueellisia, joko osavaltion tai jonkin pienemmän alueen käsittäviä. Näin on asian laita esimerkiksi metalli- ja elektroniikkateollisuudessa, kemianteollisuudessa, tukku- ja vähittäiskaupassa sekä liikenteessä.

Yritykset ja toimialat voidaan jakaa pääasiallisen tai vallitsevan työehtosopimustyyppin suhteen neljään pääryhmään:

- *Alakohtaiset työehtosopimukset vallitsevia*: Ryhmään kuuluu suurin osa teollisuuden toimialoista, samoin palvelusektorilta rahoitus- ja vakuutussektori sekä kauppa. Tätä kuvaa ei horjuta se, että esimerkiksi Volkswagen AG:lla ja monilla muilla globaaleilla yrityksillä on yrityskohtainen työehtosopimus.
- *Yrityskohtaiset sopimukset vallitsevia*: Ryhmään kuuluu kirjava joukko aloja ja yrityksiä, suurelta osin entisiä valtionyhtiöitä kuten rautatiet, posti ja teleliikenne, samoin ilmaliikenne ja öljyteollisuus. Yrityskohtaiset sopimukset ovat tavallisia myös monilla yksityisillä palvelualoilla kuten it-yrityksissä, konsulttiyrityksissä ja puhelinkesköksissä.
- *Alakohtaiset ja yrityskohtaiset sopimukset rinnakkain*: Ryhmään kuuluvat muun muassa öljy- ja energiateollisuus sekä terveydenhoitosektori.
- *Ei lainkaan sitovia työehtosopimuksia*: Ryhmään kuuluu kirjava joukko aloja ja yrityksiä.