

Lausunto HE 12/2024  
Laura Hartman  
28.3.2024

Kiitän mahdollisuudesta antaa asiantuntijalausunnon hallituksen esityksestä HE 12/2024. Kansantalouden dosenttina olen rajoittanut kommenttini kansantalouden näkökulmaan, mikä tarkoittaa, että en ota kantaa esimerkiksi juridiseen toteutettavuuteen. Lisäksi käsittelen ehdotettuja muutoksia yleisemmällä tasolla yksityiskohtiin menemättä.

Lausuntoni koskee kolmea seikkaa: (i) lakiesitys tulee arvioida asiayhteydessään; (ii) työtaistelulainsäädännön ja työtaistelujen välinen yhteys; ja (iii) lakiesityksen ja koko uudistuspaketin odotetut vaikutukset yleisiin tuottavuustavoitteisiin jne. Päätän lausuntoni yleisarvioon ja johtopäätökseen.

*(i) Lakiesitys tulee arvioida asiayhteydessään.*

Suomen hallitus suunnittelee kattavaa (ja on jo osin toteuttanut) työmarkkinoiden uudistuspakettia. Paketin tavoitteena on lisätä työllisyyttä, tuottavuutta, kansainvälistä kilpailukykyä ja sitä kautta talouskasvua. Lausuntoa koskevan lainmuutosehdotuksen lisäksi paketti sisältää olennaisesti muutoksia neuvottelujärjestelmään, jotta laajennettaisiin mahdollisuuksia paikallisiin sopimuksiin yritystasolla; vientiteollisuuden palkankorotuksiin perustuva lakisääteinen katto; työturvan muutokset; sekä sairaus- ja työttömyysvakuutuksen korvausten alennukset.

Uudistukset ovat herättäneet voimakasta vastustusta suomalaisissa ammattiliitoissa, joiden käsitys on että heidän argumenttejaan tai kompromissiehdotuksiaan ei ole kuunneltu. Tyytymättömyys on johtanut laajoihin poliittisiin lakoihin. Helmikuussa 2024 asetettiin kolmikantatyöryhmä valmistelemaan muutoksia työriitojen sovittelujärjestelmään. Työn tulee valmistua toukokuuhun 2024 mennessä.

Tähänastisella prosessilla on vaikutusta siihen, miten lausuntoa koskevan lakiesityksen seurauksia tulisi arvioida. Ensinnäkin uudistuspaketin eri osien voidaan odottaa vahvistavan tai muutoin vaikuttavan toisiinsa. Arvioni mukaan tässä on kysymys kokonaisvaltaisesta muutoksesta suomalaisessa työmarkkinamallissa, joka on historiallisesti perustunut konsensukseen ja työmarkkinauudistusten yhteiseen valmisteluun kolmen osapuolen, valtion, työnantajien ja ammattiliittojen välillä. Siksi saattaa olla harhaanjohtavaa arvioida nykyisen lakiesityksen vaikutuksia erillään muista uudistuksista.

Toiseksi se tapa, jolla uudistusehdotukseen päästään on tärkeä. Asianomaisten kanssa valmistetulla, yhteisesti hyväksyttyyn tavoitekuvaan perustuvalla uudistuksella, joka on edellyttänyt kaikkien osapuolien kompromisseja, on suurempi mahdollisuus saavuttaa odotetut vaikutukset ja olla pitkällä aikavälillä kestävä kuin uudistus, joka on herättänyt voimakasta vastustusta yhdeltä tai muutamalta asianosaisesta. Esimerkkinä on nostettu ruotsalaista vientiteollisuusvetoista sopimusmallia, jonka menestys perustuu prosessiin, jossa työmarkkinaosapuolet neuvottelivat ja tekivät kompromisseja yhteisen tavoitteen pohjalta.

*(ii) Odotettu suhde työtaisteluoikeuden ja työtaistelujen määrän välillä*

Nykyisen lakiesityksen analyysissä oletetaan, että ehdotetut muutokset johtavat työtaistelujen vähenemiseen. Se ei ole varmaa, pikemminkin vaikutus voi olla päinvastainen. Kansainvälinen vertailu maiden säännöksistä ja työtaistelujen määrästä ei osoita selvää tällaista yhteyttä. Kuten lakiesityksen esityössä todettiin, erot esimerkiksi Ruotsin ja Suomen välillä lakkopäivien määrässä ovat huomattavasti suuremmat kuin todelliset lainvalintaerot. (Toinen vertailu maiden konfliktilainsäädäntöön, katso Grahn, 2024.) Tälle on luultavasti useita selityksiä kansantaloudellisessa ja sosiologisessa tutkimuksessa.

Yksinkertaistetusti voi sanoa, että ennen kaikkea kolme tekijää määräävät, lähteekö ammattiliitto lakkoon: lakon laillinen sallittavuus; ammattiliittojen valta; ja julkinen tuki. Lakon todennäköisyys on suurempi, jos se on sallittua (laittomia lakkoja esiintyy myös), paikallisessa ammattiliitossa on paljon (ja lakkoon halukkaita) jäseniä ja yleisön tuki lakolle on vahva. Tätä analyysiä vasten lakko-oikeuden heikkenemisen voidaan odottaa vähentävän lakkopäivien määrää. Mutta jos uudistukset koetaan kohtuuttomina, lakonhalu saattaa pikemminkin lisääntyä. Ei myöskään voida sulkea pois sitä, että tiukemmasta suhteettomuussäännöstä tulee kannustin ammattiliitoille testaamaan, missä "suhteettomat" rajat menevät, ja kärjistää siten konfliktia. Lisäksi säännellympi työtaisteluoikeus merkitsisi sitä, että ammattiliitot joutuisivat useammin turvautumaan työtaistelutoimiin saadakseen ainakin osan vaatimuksistaan läpi.

Mutta analyysiä voidaan laajentaa muun muassa sosiologi Walter Korpin (1970 & 1985) ja German Benderin (2024) tutkimusten perusteella. Ruotsin erittäin harvojen lakkopäivien tapaus (<https://www.etui.org/strikes-map>) selittyy yllä olevan yksinkertaisen analyysin lisäksi olosuhteilla, jotka estävät ammattiliittoja turvautumasta lakkoaseeseen. Kyse on erilaisten vahinkojen riskistä, johon lakko johtaa ja joka loppukädessä vahingoittaa itse ammattiliittoa. Esimerkkinä, yritykselle voi aiheutua vahinkoa, joka johtaa irtisanomisiin ja huonompaan työympäristöön. Asiakkaat voivat kärsiä vahinkoa, mikä johtaa pitkällä aikavälillä julkisen tuen heikkenemiseen. Lakko maksaa liitolle rahaa. "Epäonnistuneet" lakot, jotka eivät auta saavuttamaan jäsenten suuria odotuksia, voivat johtaa petetyksi tulemisen tunnetta ja johtaa jäsenmäärän vähenemiseen. Lakot saattavat myös vahingoittaa osapuolten välistä luottamusta ja ymmärrystä.

Syy-seuraus-suhteen määrittäminen on vaikeita, koska eri maiden säädökset ovat monimutkaisia ja sisältävät monia institutionaalisten yksityiskohtien eroja. Mutta kansainvälinen vertailu osoittaa kuitenkin tiettyjä piirteitä. Maissa, joissa ammattiliittojen jäsenmäärä on alhainen, ammattiliitot ovat heikkoja ja joista yhteisymmärryksen henki puuttuu, lakot ovat useammin pitkäkestoisia. Yhdysvallat on yksi tällainen esimerkki. Maissa, joissa sekä ammattiliitot että konsensushenki ovat vahvoja ja työmarkkinamalli vakaalla pohjalla – kuten Ruotsissa – lakkoja on hyvin vähän (1,2 päivää 1000 työntekijää kohtaan vuosina 2020-2022). "Keskiryhmässä" eli maissa, joissa ammattiliitot ovat suhteellisen vahvat, mutta osapuolten välillä vallitsee heikko yhteisymmärrys, lyhyet mutta laajat lakot ovat yleisempiä. Monien arvioijien (ks. esim. Jonker-Hoffrén ym., 2018) mukaan suomalaisen yhteisymmärryksen henki on vähitellen heikentynyt 2000-luvulta lähtien, vaikkakin kehitys ei ole täysin yksioikoista. Toisin sanoen Suomi voi olla esimerkki tästä keskiryhmästä. Siinä tapauksessa Suomella on nyt valinnan paikka – onko parasta heikentää työtaisteluoikeutta ja

ammattiliittojen vahvuutta entisestään tai pikemminkin yrittää palauttaa yhteisymmärryksen henki?

*(iii) odotetut vaikutukset yleisiin tuottavuustavoitteisiin jne*

Mitä tulee odotettavissa oleviin vaikutuksiin yleisen talouskasvun, kilpailukyvyn, tuottavuuden ja työllisyyden kasvun tavoitteisiin, on erityisen tärkeää tarkastella nykyistä lakiesitystä yhdessä muun uudistuspaketin kanssa, jonka tarkoituksena on heikentää ammattiliittojen vahvuutta, mahdollistaa enemmän paikallista palkanmuodostusta ja vahvistaa työnteon kannustimia. Empiirinen kansantaloudellinen tutkimus ei anna selkeää näyttöä siitä, että nämä muutokset johtaisivat odotettuihin vaikutuksiin (ainakaan suuressa määrin). Siksi toivoisinkin lakiehdotuksen perustaksi nykyaikaiseen työmarkkinatutkimukseen pohjautuvaa monimuotoisempaa analyysiä.

Tutkimuksessa näkemys työmarkkinoiden toiminnasta on muuttunut "yksi koko sopii kaikille" -ajattelusta laajempaan näkökulmaan, joka korostaa, että tuottavuuden lisäämiseen ja taloudelliseen hyvinvointiin voi olla useita polkuja. Vanhemmat "insider-outsider" teoriat (Lindbeck & Snower, 1986) johtivat yksiselitteiseen tulokseen, että instituutiot kuten vähimmäispalkat tai työehtosopimukset nostavat palkkoja ja vähentävät työllisyyttä. Viimeaikaiset tutkimukset ovat sen sijaan osoittaneet, että työmarkkinat ovat monimuotoisemmat. OECD:n työmarkkina-analysien seuraaminen vuosi vuodelta osoittavat tämän muutoksen. Vuoden 1994 Jobs Study keskittyy vielä lähes yksinomaan verojen alentamiseen, etuuksien vähentämiseen, työturvallisuuden heikkenemiseen, joustavampaan palkanmuodostukseen ja alhaisempiin vähimmäispalkkoihin. (OECD, 1994). Vuoden 2006 päivityksessä toimittajat kirjoittavat päätelmissään, että "*there is no single golden road to better labor market performance*". (OECD 2006, s. 13) Työehtosopimuksia, ammattiliittoja ja koordinoitua palkanmuodostusta ei siis yksiselitteisesti hylätä tuottavuutta estävänä asiana.

Vuoden 2018 Employment Outlook menee vielä pidemmälle todetessaan, että analyysi toivottavasti

*"help countries promote not only strong job creation but also foster job quality and inclusiveness as central policy priorities, while emphasising the importance of resilience and adaptability for good economic and labour market performance in a rapidly changing world of work. The key message is that flexibility-enhancing policies in product and labour markets are necessary but not sufficient. Policies and institutions that protect workers, foster inclusiveness and allow workers and firms to make the most of ongoing changes are also needed to promote good and sustainable outcomes."* (OECD 2018, sammanfattning)

Toisin sanoen "pehmeämpien" tekijöiden, kuten toimivan ja tasa-arvoisen koulutusjärjestelmän, työelämän osaamisen kehittämisen, tulojen tasa-arvon ja sosiaalisen liikkuvuuden merkitystä tuottavuudelle on alettu korostaa enemmän. Barth ym. (2020) osoittavat myös, että ammattiliittojäsenyyden yleistymisen voi johtaa pikemminkin korkeampaan kuin heikompaan tuottavuuteen.

Keskeinen näkemys, joka johti näihin uusiin suosituksiin, koskee kilpailun tasoa. Monille työmarkkinoille on ominaista muutama työnantaja, joilla on siten monopsoninen valta. Lähtötilanteessa palkat ovat tällöin teoreettisen tasapainotason alapuolella. Tällaisissa

tilanteissa työntekijöiden neuvotteluvoimaa vahvistavat uudistukset ja instituutiot voivat johtaa sekä palkkojen että työllisyyden nousuun (sillä korkeammat palkat houkuttelevat työvoimaa ja nostavat työpanosta.). Toisin sanoen työehtosopimukset ja minimipalkat voivat olla tehokkuutta lisääviä. (Card, 2022 ja Manning, 2021). Tämän on osoitettu pätevän myös Pohjoismaissa (Diez ym. 2022; OECD 2022).

MIT:ssä toimiva taloustieteilijä Daron Acemoglu on korostanut tutkimuksessaan sitä miten tuottavuushyötyjen jakautumine palkkojen ja voittojen välillä vaikuttaa tuottavuuden kasvuun. Mitä pienempi palkkojen osuus yritysten tuloksista suhteessa voittoihin (ilmiö joka on havaittu monissa maissa, myös Ruotsissa), sitä heikommät ovat työnantajien kannustimet nostaa tuottavuutta. (katso esim. Acemoglu, 2019). Korkeammat palkat voivat tällaisessa tilanteessa johtaa suurempiin paineisiin innovoida ja kasvattaa tuottavuutta.

Kokemukset esimerkiksi Saksasta ja Tanskasta, joissa Suomen uudistuspakettia muistuttavia työmarkkinauudistuksia on viety läpi, ovat myös osoittaneet, että korkeita odotuksia ei aina ole saavutettu (Piasna & Myant, 2017).

Lopuksi, tärkeä kilpailukyvyyn ja toimivan yrityselämän tekijä on sääntelykehyksen vakaus ja ennustettavuus. Nopeasti muuttuvat olosuhteet luovat helposti epävarmuutta ja vähentävät investointihalua. Suurten uudistusten läpivienti voimakkaasta vastustuksesta huolimatta voi lisätä riskiä, että niitä muutetaan pian uudelleen. Pohjoismainen malli, jossa työmarkkinaosapuolilla on perinteisesti ollut suuri vaikutus sekä palkkoihin että muihin työmarkkinoiden oloihin, on osoittautunut luovan vakaat olosuhteet ainakin niin kauan kuin konsensushenki on riittävän vahva. Ruotsi on jälleen ehkä viime aikojen selkein esimerkki, mutta tällä perinteellä on pitkät juuret myös Suomessa. Tällaisessa tilanteessa vallan siirtäminen työmarkkinaosapuolilta lainsäätäjälle voi itsessään aiheuttaa suurempaa vaihtelua hallituskaudesta toiseen. Maissa, joissa on lakisääteinen vähimmäispalkka, sen taso on noussut kysymykseksi vaalikampanjoissa.

#### *(iv) Päätelmä*

Päätelen sen epävarmaksi, johtavatko nykyisen lakiesityksen ehdotukset työtaistelupäivien vähenemiseen odotetulla tavalla. Vaikutus voi olla päinvastainen, erityisesti tällä hetkellä vallitsevan konfliktitason huomioon ottaen. Epävarmuus vallitsee myös kokonaisuudistuspaketin edellytyksistä saavuttaa korkeat talouskasvun ja tuottavuuden kasvun tavoitteet.

Samalla on todettava, että tavoitteet eivät sinällään ole väärät – muutosta tarvitaan Suomen talouden vahvistamiseksi. Mutta sen sijaan, että pyrittäisiin saavuttamaan tämä vähentämällä ammattiliittojen vahvuutta, olisi parempi yrittää palauttaa vahvempi yhteisymmärryksen henki. Suomen uudistukset on tehtävä Suomen historia ja konteksti huomioon ottaen, ja yhteisymmärryksen henki on ollut tässä keskeinen, vaikkakin heikentynyt viime vuosina. Se, että ruotsalaisille työmarkkinaosapuolille annettiin 1990-luvulla valtuudet ja aikaa neuvotella uusi sopimusmalli kompromissien kautta, on osoittautunut edistävän vakaita työmarkkinoita ja makrotaloutta.

Siksi näen, että lausuntoa koskevaa hallituksen esitystä olisi viisasta lykätä ja keskittää voimat helmikuussa alkaneeseen kolmikantatyöhön uuden palkanmuodostusmallin löytämiseksi. En koe mahdollisena sitä, että ammattiliitot tulkitisivat tämän lykkäyksen hallituksen kompromissihaluksi, mikä vahvistaisi edellytyksiä kompromissiystävällisemmälle prosessille kolmikantaryhmässä. Onko tämä riittävää kestävän työmarkkinakehityksen luomiseen, on kysymys johon osaamiseni ja kokemukseni ei valitettavasti riitä.

*Viitteet:*

Acemoglu, D (2019), "It's Good Jobs", Stupid, Economics for Inclusive Prosperity, Research Brief.

Barth, E, A Bryson och H Dale-Olsen (2020), "Union Density Effects on Productivity and Wages", The Economic Journal, 130, s 1898– 1936

Bender, G (2024), "Organizing the Labor Market: power, ideas, and institutions in wage formation, digital automation, and migration", Doctoral Thesis, Stockholm School of Economics.

Card, D (2022), "Who set your wage?", American Economic Review, vol 78, s 182-187.

Diez, F J, D Malacrino & I Shibata (2022), "The Divergent Dynamics of Labor Market Power in Europe", IMF Working Paper 247, Washington.

Grahn, E (2024), "Stöd vid strejk – regler kring sympatiåtgärder i Norden och Tyskland", Arena Idé, Stockholm.

Jonker-Hoffrén, P, M Sippola & S Ojala (2018), "Kolmikanta ei jäykistä työmarkkinoita", Alusta, Tampereen yliopiston yhteiskuntatieteiden tiedekunnan verkkojulkaisu.

Manning, A (2021b), "Monopsony in Labor Markets: A Review", International Labour Review, vol 74, s 3–26.

Piasna, A & M Myant (2017), "Myths of employment deregulation: how it neither creates jobs nor reduces labour market segmentation", European Trade Union Institute, Brussels.

Korpi, W (1970), "Varför strejkar arbetarna?" Tidens förlag, Stockholm.

Korpi, W (1985), "Handling, resurser och makt - om kausala och finala förklaringsmodeller i maktanalys", Sociologisk Forskning, Vol. 22, No. 1, pp. 59-88.

Lindbeck A & J Snower (1986), "Wage-setting, unemployment, and insider-outsider relations", American Economic Review, vol 76, s 235-239.

OECD (1994), "The OECD Jobs Study: Facts, Analysis, and Strategies", OECD, Paris.

OECD (2006), "Employment Outlook: Boosting Jobs and Incomes", OECD, Paris.

OECD (2018), "Good Jobs for All in a Changing World of Work. The OECD Jobs Strategy", OECD, Paris.

OECD (2022), "Employment Outlook: Building Back More Inclusive Labour Markets", OECD, Paris.