

VALTIONEUVOSTON TIEDONANTO EDUSKUNNALLE KUSTANNUSKILPAILUKYKYÄ VAHVISTAVISTA TOIMISTA

Talouden kehityksessä menossa on yksi Suomen taloushistorian heikoimmista ajanjaksoista. Kuluvan vuoden lopussa kokonaistuotannon ennustetaan olevan yli viisi prosenttia pienempi kuin ennen kansainvälisen finanssikriisin alkua vuonna 2008. Finanssikriisin aikaan tuotanto romahti, mutta työllisyys pysyi aluksi kohtuullisella tasolla tapahtuneeseen tuotannon romahtamiseen nähden. Samalla työn tuottavuuskehitys jäi erittäin heikoksi. Pitkään jatkunut heikko taloustilanne on nyttemmin purkautunut myös heikkona työllisyyskehityksenä. Työttömyyden kasvu vähentää verotuloja ja kasvattaa julkisen talouden kustannuksia. Talouskasvun hiipuminen pahentaa lisäksi ikärakenteen muutoksesta johtuvaa kestävyysvajetta hyvinvointipalveluiden tuottamisessa.

Suomi on pieni ja avoin kansantalous, jonka taloudellisen menestyksen kulmakivi on vientisektorin menestys. Finanssikriisin jälkeen Suomen vienti romahti, eikä se ole vieläkään toipunut lähellekään vuoden 2008 tasoa. Suomen vienti on jäänyt selvästi jälkeen maailmankaupan kehityksestä. Tämä ei yksin selity investointihyödykepainotteisesta viennistämme, joka tyypillisesti elpyy kulutustavaravientiä myöhemmässä vaiheessa. On selviä merkkejä pysyvämmästä ilmiöstä, jossa yrityksemme eivät pärjää kansainvälisessä kilpailussa yhtä hyvin kuin aiemmin.

Vientisektorin menestys on lyhyellä aikavälillä kiinni ennen kaikkea kustannuskilpailukyvyistä. Kustannuskilpailukykyyn vaikuttavat sekä tuottavuus että työhön liittyvät kustannukset. Tuottavuuden kohentaminen on ensi arvoisen tärkeää, mutta lyhyellä aikavälillä siihen käytettävissä olevat keinot ja se, mitä näillä voidaan saavuttaa, on rajallista. Siksi tarvitaan toimenpiteitä, joilla puututaan työhön liittyviin kustannuksiin.

Säästäminen, rakenteiden ja esimerkiksi sosiaali- ja terveystalouden uudistaminen eivät yksin riitä. Ilman kilpailukykyyn selkeää kohenemistä ja talouskasvua julkinen valta ei pitkällä aikavälillä pysty turvaamaan Suomen perustuslaissa säädetyt sosiaalisia ja sivistyksellisiä perusoikeuksia. Tämän vuoksi myös talouskasvun edellytysten turvaaminen on tärkeää. Julkisen vallan taloudelliset resurssit syntyvät yksityisen sektorin taloudellisesta toiminnasta, josta syntyvää arvonlisää julkinen sektori verottaa. Perustuslaki velvoittaa julkista valtaa, erityisesti lainsäätäjää ja toimeenpanovaltaa, edistämään työllisyyttä ja turvaamaan peruspalvelut.

Yhteiskuntasopimusneuvotteluissa tavoitteena oli määrittää toimet, joiden avulla kilpailukykyongelmiin työmarkkinajärjestöjen kanssa löytyisi yhteinen ratkaisu. Hallitus katsoo, että sen on nyt välttämätöntä toimia tilanteessa, jossa työmarkkinaosapuolet eivät sopimusteitse onnistu toteuttamaan riittäviä talouden kilpailukykyä lisääviä toimenpiteitä.

Ottaen huomioon työehtosopimusten keskeisen merkityksen työehtojen ja yksikkötyökustannusten muodostumisessa, hallitus on joutunut tavoitteen saavuttamiseksi arvioimaan suomalaisessa työelämän sääntelyyn liittyvässä kentässä sängen poikkeuksellisia keinoja.

Tätä taustaa vasten hallitus on määritellyt sen käytössä olevista keinoista ne toimenpiteet, joilla kohennetaan yritysten kustannuskilpailukykyä yksikkötyökustannuksia alentamalla noin viidellä prosentilla.

Kyseiset viisi toimenpidettä ovat seuraavat:

- Loppiainen ja helatorstai muutetaan palkattomiksi vapaapäiviksi vuosityöaikaa lyhentämättä. Jos työtä ei tehdä näinä päivinä, vastaavat tunnit voidaan tehdä muuna aikana, jolloin työ tulee korvatuksi tehdyn työn mukaan. Aloilla, joilla työtä tehdään kaikkina päivinä viikossa, loppiainen ja helatorstai eivät enää kuitenkaan ole sunnuntaityökorvaukseen oikeuttavia työpäiviä, vaan niiltä työpäiviltä maksetaan yksinkertainen palkka.
- Sairausloman palkkaa koskevaa säännöstä muutetaan siten, että ensimmäinen työstä poissaolopäivä on palkaton ja sen jälkeisiltä kahdeksalta sairauspäivältä maksetaan 80 %:ia normaalista sairausajan palkasta (aika vastaa työnantajan työsopimuslain mukaista sairausajan palkanmaksuvelvollisuutta). Tämän jälkeen sairausajan palkka maksetaan työhön sovellettavan työehtosopimuksen mukaan.
- Vuosiloman enimmäispituudeksi säädetään kuusi viikkoa. Tämä merkitsee pisimpien vuosilomien lyhenemistä julkisella sektorilla sekä lisäksi joillakin yksityisen sektorin aloilla. Vuosiloman enimmäispituuden rajoittamisella on merkittävä rooli yksityisen sektorin työnantajien sosiaaliturvakustannusten alentamisen rahoittamisessa.
- Työntekijälle säädetään lakisääteinen oikeus lomarahaan. Toimenpiteiden tasapuoliseksi kohdentamiseksi säädetään vuosilomapalkan ja lomakorvauksen lisäksi maksettaville lomarahaille enimmäismäärä. Lomarahan enimmäismäärä olisi noin 30 prosenttia useimmilla aloilla vallitsevaa käytäntöä alempi.
- Yksityisen työnantajan sosiaaliturvamaksua alennetaan 1,72 prosenttiyksiköllä. Alennus rahoitetaan pääosin muista toimenpiteistä syntyvillä säästöillä. Tarkemmin rahoituksen rakenne ja aikataulutus, mukaan lukien mahdollinen porrastus, kuvataan kevään 2016 julkisen talouden suunnitelman yhteydessä.

Kustannuskilpailukykyä parantavien toimien lisäksi hallitus parantaa työntekijöiden muutosturvaa sekä tasaa perhevapaakustannuksia. Muutosturvaa parannetaan irtisanomistilanteissa, jotka tehdään tuotannollisten ja taloudellisten syiden perusteella.

Suomen kansantalous käy läpi merkittävää muutosprosessia, jossa moni suomalainen menettää työpaikkansa. Irtisanomisesta seuraavan työttömyysjakson tulisi jäädä mahdollisimman lyhyeksi. Hallituksen toimilla irtisanottavalle turvataan entistä paremmat mahdollisuudet ylläpitää työkykyä ja uudistaa osaamistaan. Hyvä työkyky ja päivitetty osaaminen luovat paremmat edellytykset löytää uusi työpaikka. Yli 20 työntekijän yrityksissä irtisanottavalle työntekijälle tarjotaan irtisanomisajan palkan ohella oikeus uudelleen työllistymistä edistävään valmennukseen, jonka arvo vastaa vähintään yrityksen henkilöstön keskimääräistä kuukausipalkkaa.

Työttömyyden kasvulla on merkittäviä inhimillisiä ja sosiaalisia vaikutuksia. Irtisanomistilanteisiin liittykin usein kasvanut terveystalveluiden tarve. Irtisanovan yrityksen tulee vastata entistä enemmän kasvaneeseen tarpeeseen. Työnantajan onkin jatkossa tarjottava yli 20 hengen yrityksessä työterveyshuollon palvelut kuuden kuukauden ajan irtisanomisajan jälkeen.

Nuorten naisten tasa-arvoista kohtelua ja työllistymistä edistetään tasaamalla perhevapaista työnantajille aiheutuvia kustannuksia 2 500 euron kertakorvauksella. Tuki maksetaan kaikille työnantajille, jotka maksavat palkkaa äitiyspäivärahakauden aikana.

Yksikkötyökustannuksia alentavien toimien perusteet ja vaikutukset

Pitkään jatkunut heikko talouskehitys on johtanut alati nopeammin pahenevaan työttömyyteen. Euroopan Unionin jäsenmaista työttömyys kasvaa tällä hetkellä nopeimmin Suomessa. Suomen yhden prosenttiyksikön kasvu työttömyydessä verrattuna vuoden takaiseen tilanteeseen oli merkittävä poikkeus muun Euroopan kehityksestä. Neljässä jäsenmaassa työttömyys pysyi lähes ennallaan ja muissa työttömyys väheni. Saksassa työttömyyden vähentyminen on johtanut jo lähelle täystyöllisyystasoa.

Globalisaation ja teknologisen murroksen seurauksena suomalaiset yritykset kohtaavat kasvavassa määrin kansanvälisen kilpailun. Lisäksi markkinoiden avautuminen on omiaan lisäämään hyödykemarkkinoiden kilpailua. Tämän seurauksena yksikkötyökustannusten merkitys korostuu yritysten menestystekijänä.

Hallituksen tavoitteena on parantaa Suomessa toimivien yritysten kustannuskilpailukykyä. Kun kustannusten nousu on tavallista vaimeampaa Suomen kilpailijamaissa keskimäärin, pelkkä palkkamallti parantaa kustannuskilpailukykyä liian hitaasti tilanteessa, jossa pitkäaikaistyöttömyys jatkaa kasvuaan. Kustannuskilpailukyyn kohentuminen parantaa välittömästi mahdollisuuksia kasvattaa tuotantoa ja lisätä työllisyyttä etenkin vientituotannossa ja tuonnin kanssa kilpailevassa tuotannossa. Pidemmällä aikavälillä hyvän työllisyyskehityksen edellytykset paranisivat myös kotimarkkinatoimialoilla.

Yksityisellä sektorilla vuosityöajan pidentäminen parantaa kustannuskilpailukykyä pienentämällä yhden työtunnin teettämisen kustannuksia. Koska vuosityöajan pidentäminen pienentää työtuntia kohti laskettuja työkustannuksia, se pienentää yksikkötyökustannuksia. Siten yritysten kustannustaso alenee.

Julkisen sektorin takaamien hyvinvointipalveluiden kysyntä kasvaa ikääntymisen seurauksena. Hallituksen toimenpiteiden seurauksena julkisella sektorilla pidentävä vuosityöaika merkitsee rekrytointitarpeen kasvun pienenemistä. Nyt esillä olevat toimet eivät ole suuruudeltaan sellaisia,

että ne johtaisivat julkisen sektorin työntekijämäärän pienenemiseen. Työvoiman sopeutumisen voi olettaa tapahtuvan pääosin eläköitymisen avulla.

Toimenpiteiden seurauksena työllisyys kasvaa merkittävästi pitkällä aikavälillä. Toimenpiteiden seurauksena syntyy useita kymmeniätuhansia uusia työpaikkoja verrattuna tilanteeseen, jossa toimenpiteitä ei tehtäisi. Arvioihin vaikuttaa olennaisesti se, mitä oletetaan palkkojen muutoksista ja markkinoiden kilpailullisuudesta. Tilanteessa, jossa työttömyys on korkea ja markkinoiden kilpailullisuus kasvaa kiristyvän kansainvälisen kilpailun seurauksena, syntyviä työpaikkoja voidaan arvioida syntyvän jopa 50 000. Työllisyyden paraneminen kasvattaa julkisten palvelujen rahoittamiseksi tarvittavia verotuloja.

Vaikka kilpailukykytoimien kohdentumista eri väestöryhmiin voi tarkastella myös paloittain, olennaisempaa on arvioida kokonaisvaltaisesti hallituksen kaikkien toimenpiteiden kohdentumista. Kilpailukykytoimenpiteet pienentävät etuisuuksia niiltä, joilla on töitä. Budjetin ja valtiontalouden kehysten leikkaukset kohdistuvat taas pitkälti niihin, jotka ovat työelämän ulkopuolella. Kilpailukykyä parantavien toimenpiteiden seurauksena nopeutuvan talouskasvun hyödyt tulevat koko kansantaloudelle – ja luonnollisesti erityisesti niille, jotka näiden toimien jälkeen saavat työtä.

Kilpailukykytoimista päättäessään hallitus tarkasteli myös toimien kohdentumista eri työssäkäyviin ryhmiin. Lopullisessa esityksessä olevat toimet kohdistuvat pääsääntöisesti kaikkiin työntekijöihin tasapuolisesti. Vuosilomien lyhentämisen vaikutusten pääpaino kohdistuu kuitenkin lähinnä julkisen sektorin työntekijöille ja virkamiehille. Pitkien vuosilomien ehtona on tyypillisesti pitkä (15 vuotta) työura, joten toimenpide kohdistuu iäkkäämpiin työntekijöihin.

Lainsäädäntömuutosten suhde perustuslakiin

Mainitut toimet edellyttävät muutoksia työsopimuslakiin, työaikalakiin ja vuosilomalakiin. Tavoiteltujen kilpailukykyvaikutusten aikaan saamiseksi säännökset toteutettaisiin enimmäispakottavina: niistä ei saisi sopia toisin työehtosopimuksissa. Säännökset eivät koskisi lain voimaan tullessa voimassa olevia työehtosopimuksia, eivätkä miltään osin työsopimuksia.

Edellä mainittuja toimenpiteitä koskevat säännökset ovat merkityksellisiä ainakin perustuslain 13 §:n 2 momentin ilmaiseman ammatillisen järjestäytymisvapauden, 18 §:n oikeutta työhön koskevan perusoikeuden, 22 §:ssä säädetyn julkisen vallan perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumisen turvaamista koskevan säännöksen, 6 §:n ihmisten yhdenvertaisuutta koskevan säännöksen ja mittaluokaltaan huomattavaan julkiseen rahoitukseen liittyvien sivistyksellisten ja sosiaalisten perusoikeuksien kannalta. Hallitus jatkaa edellä todettujen toimenpiteiden arviointia perustuslain säännösten ja EU-, ILO- ja kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteidennäkökulmasta ja tekee osana hallituksen esityksen valmistelua tarvittaessa täsmennyksiä toimenpiteiden sisältöön ja laajuuteen. Hallituksen esitykset valmistellaan kuullen asianmukaisesti työmarkkinaosapuolia. Hallituksen

esitys tulee saattaa arvioitavaksi perustuslakivaliokunnassa, joka viime kädessä päättää ehdotusten perustuslainmukaisuudesta. Seuraavassa toimenpiteitä arvioidaan yleisellä tasolla.

Työehtosopimuksilla on merkittävä rooli työelämän normeeraamisessa. Monissa asioissa lainsäätäjä on kuitenkin pidättänyt normien antovallan itsellään. Täysin pakottavista säännöksistä poikkeaminen työntekijän etuja heikentäen ei ole sallittua. Tällaisia säännöksiä on muun muassa työsuhdeturvasta. Esimerkiksi työstä erottamista koskeva sääntely on perustuslain 18 §:n 3 momentin takia toteutettava lailla, jota työehtosopimusten ehdot ainoastaan täydentävät. Samoin työntekijän oikeutta ansaita vuosilomaa on pidetty sellaisena työntekijän oikeuksien keskeisiin perusteisiin kuuluvana asiana ja työvoiman suojeluun kuuluvana velvollisuutena, josta julkisen vallan on perustuslain 18 §:n 1 momentin mukaan huolehdittava. Sen vuoksi sitä ei voida jättää pelkästään työ- ja virkaehtosopimuksin järjestettäväksi, vaan siitä tulee säätää lailla (PeVL 1/2005 vp, s. 3). Työehtosopimuslaissa säädetty säännöstämiskompetenssi ja työläinsäädännön puolipakottavat säännökset merkitsevät sitä, että julkinen valta on kuitenkin jättänyt työelämän normittamisen olennaisin osin työmarkkinaosapuolille.

Työehtosopimusjärjestelmä pohjautuu työmarkkinaosapuolten sopimusvapauteen, joka nojautuu perustuslain 13 §:n 2 momentissa turvattuun ammatilliseen yhdistymisvapauteen (PeVL 41/2000 vp, s. 2). Suunnitellut toimenpiteet, kukin osaltaan rajoittaisivat työmarkkinaosapuolten sopimiskompetenssia ja sitä kautta samalla perustuslain 13 §:n 2 momentissa turvattua oikeutta. Täysin pakottava työläinsäädäntö määrittää työsuhteessa noudatettavien ehtojen vähimmäistason, jota työehtosopimuksilla ei saa alittaa. Sen sijaan työntekijän kannalta lakia paremmista ehdoista työehtosopimuksella on saanut sopia. Sellaista lainsäädäntöä, jota työehtosopimuksella ei saa alittaa mutta ei myöskään ylittää, on hyvin niukalti, poikkeuksena lähinnä vain 14 päivän irtisanomisaika työnantajan konkurssissa. Myöskään lain mukainen kuuden kuukauden irtisanomisaika ei ole ylittävissä. Työsopimuslain säätämisen yhteydessä ei perustuslakivaliokunta ottanut kantaa mainittuihin säännöksiin. Muiltakaan osin perustuslakivaliokunnan käytännössä ei ole arvioitu sellaista lakiehdotusta, jonka perusteella työehtosopimuksella ei saa työntekijän eduksi poiketa lain säännöksistä. Tulkinta-asetelma on siten uusi eikä selvää ennakkotapausta ole esitettävissä.

Arviointi on tehtävä vakiintuneiden yleisten perusoikeuksien rajoittamiskriteerien valossa. Vakiintuneen käytännön mukaan perusoikeuksien rajoituksista voidaan säätää vain lailla, kulloisellekin rajoitukselle tulee olla perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät perusteet, rajoituksen tulee olla täsmällinen ja tarkkarajainen sekä oikeasuhtainen. Rajoituksen tulee olla välttämätön rajoituksella tavoiteltavan hyväksyttävän päämäärän saavuttamiseksi ja täyttää muutoinkin oikeasuhtaisuuden vaatimukset. Rajoitukset eivät saa myöskään olla ristiriidassa Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa.

Työmarkkinaosapuolten sopimusvapaus ei siis ole ehdoton siten, ettei tuota vapautta olisi mahdollista johonkin määrään saakka lailla rajoittaa. Rajoituksen perustuslainmukaisuuden arviointiin vaikuttavat esimerkiksi rajoituksen laajuus, rajoituksen merkitys

työehtosopimusjärjestelmän kokonaisuuden kannalta, rajoitusten (jos niitä on useita) yhteisvaikutus ja rajoituksen kesto tai pysyväisluonteisuus.

Edellä viitatuilla maamme taloutta, sen puuttuvaa kantokykyä ja kilpailukykyä koskevat näkökohdat huomioon ottaen suunnitelluilla, lailla säädettävillä toimenpiteillä on vallitsevassa tilanteessa painavat yhteiskunnalliset perusteet ja toimenpiteet ovat välttämättömiä mm. sosiaalisten ja sivistyksellisten perusoikeuksien edellyttämän talouden rahoituspohjan turvaamiseksi. Perustuslain 22 § säättää julkisvallalle yleisen velvoitteen turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Tämä ei ole pitkän päälle mahdollista, ellei lainsäätäjällä ole käytettävissään keinoja talouden ja rakenteiden riittävän uudistumisen aikaansaamiseksi ja esimerkiksi kilpailukykyyn lisäämiseksi. Tässä tiedonannossa todetut toimenpiteet ovat niinkään merkityksellisiä myös perustuslain 18 §:n 1 ja 2 momentin säännösten kannalta. Perustuslain 18 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä. Pykälän 2 momentin mukaan julkisen vallan on mm. edistettävä työllisyyttä ja pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön. Talouden kasvulla ja kilpailukykyyn kasvulla on merkittävää työllisyyttä lisäävää vaikutusta ja edellä todetut toimenpiteet siten edistävät merkittävällä tavalla perustuslain 18 § säännösten toteutumista.

Edellä viitatuilla toimenpiteet ovat osa hallituksen tavoittelemaa kokonaisuutta talouden kestävyden ja uudistamisen turvaamiseksi sekä työllisyyden lisäämiseksi. Hallitus on ohjelmassaan päättänyt mittavista välittömistä, julkista taloutta vakauttavista säästöistä, ja merkittävistä rakenneuudistuksista sekä lisäksi työllisyyttä ja kasvua tukevasta kärkihankekokonaisuudesta. Tässä tiedonannossa todettujen toimenpiteiden tavoitteena on kilpailukykyyn n. 5 %-yksikön kasvu.

Hallituksen käsityksen mukaan tässä tiedonannossa todetut kilpailukykyä lisäävät toimenpiteet ovat talouden rahoituspohjan ja perusoikeuksien turvaamisen näkökulmasta välttämätön osa ajankohtaisia taloustoimia. Hallituksen tarkoituksena on, että tässä tiedonannossa todettuja toimenpiteitä koskevien säännösten pakottavuus toteutetaan kolme vuotta voimassa olevalla määräaikaisella lailla. Hallituksen arvion mukaan ehdotetut rajatut toimenpiteet eivät tee työehtosopimusjärjestelmää merkityksettömäksi tai puutu muutoin olennaisella tavalla työehtosopimusjärjestelmään. Toimenpiteet ja niiden sisältämä puuttumista perustuslaissa säädettyyn ammatilliseen yhdistymisvapauteen voidaan pitää välttämättöminä ja oikeasuhtaisena toimenpiteiden perusteena olevien tavoitteiden saavuttamiseksi.

Suunnitellut lailla säädettävät toimet ovat täsmällisiä ja ne on mahdollista säätää tarkkarajaisiksi. Näin puuttuminen ammatilliseen järjestäytymisvapauteen on kunkin toimenpiteen osalta tarkkarajaisia ja puuttumisen vaikutuksia kyetään ennakoimaan ja arvioimaan. Toimenpiteet kohdistuvat vain hyvin rajattuun osaan työehtosopimusten sisällöstä. Hallituksen valitsemat toimenpiteet ovat sellaisenaan lainsäädännön alaan kuuluvia ja ilmiönä luontevasti myös lainsäädännöllä järjestettävissä. Ehdotuksilla ei puututa voimassa oleviin työehtosopimuksiin, vaan niiden määräyksiä sovelletaan sopimuskauden loppuun saakka. Hallituksen toimilla ei ole näin ollen

taannehtivaa vaikutusta. Pakottavien säännösten määräaikaaisuudella on niin ikään merkitystä perustuslainmukaisuuden arvioinnissa.

Toimenpiteitä ja niihin sisältyviä rajoituksia arvioitaessa on kiinnitetty huomiota perustuslain 6 §:ssä säädettyyn yhdenvertaisuuteen ja erityisesti sukupuolten tasa-arvosta johtuviin vaatimuksiin. Toimenpiteiksi on tässä tiedonannossa valittu sellaisia, jotka koskettavat mahdollisimman laajaa joukkoa palkansaajista ja jotka koskevat esimerkiksi eri sukupuolia mahdollisimman yhdenmukaisesti.