

STATSRÅDETS MEDDELANDE TILL RIKSDAGEN OM ÅTGÄRDER SOM STÄRKER KOSTNADSKONKURRENSKRAFTEN

Den ekonomiska utvecklingen är inne i en av de allra svagaste faserna i Finlands ekonomiska historia. Vid utgången av året beräknas totalproduktionen vara mer än fem procent mindre än när den internationella finanskrisen började 2008. Under finanskrisen rasade produktionen kraftigt, men sysselsättningen hölls till en början på en måttlig nivå i förhållande till produktionsrasen. Arbetsproduktivitetsutvecklingen var samtidigt väldigt svag. Det ekonomiska läget har länge varit dåligt, vilket nu dessutom tagit sig uttryck i en svag sysselsättningsutveckling. Den ökade arbetslösheten minskar skatteinkomsterna och ökar kostnaderna för de offentliga finanserna. Det hållbarhetsgap i produktionen av välfärdstjänster som beror på förändringen i åldersstrukturen förvärras dessutom på grund av den tynande ekonomiska tillväxten.

Finland är en liten och öppen samhällsekonomi, där exportsektorns framgång utgör en hörnsten i den ekonomiska framgången. Efter finanskrisen rasade Finlands export kraftigt och har ännu inte återhämtat sig till 2008 års nivå. Finlands export har tydligt hamnat på efterkälken i förhållande till hur världshandeln utvecklats. Detta kan inte enbart förklaras med att vi har en export som är inriktad på investeringsvaror och som vanligen återhämtar sig senare än exporten av konsumtionsvaror. Det finns tydliga tecken på ett mer bestående fenomen där våra företag inte klarar sig lika bra som tidigare i den internationella konkurrensen.

Framgången inom exportsektorn är på kort sikt framför allt beroende av kostnadskonkurrenskraften. Kostnadskonkurrenskraften påverkas i sin tur både av produktionen och av de arbetsrelaterade kostnaderna. Det är av yttersta vikt att produktiviteten höjs, men på kort sikt är de metoder som står till förfogande för detta begränsade, liksom även vad som kan uppnås med dem. Därför behövs det åtgärder som påverkar de arbetsrelaterade kostnaderna.

Det räcker inte med enbart besparingar, omstruktureringar och reformer av t.ex. social- och hälsovårdstjänsterna. Om inte konkurrenskraften blir klart bättre och om den ekonomiska tillväxten uteblir kan det allmänna inte på lång sikt trygga de sociala och kulturella rättigheter som tryggas i grundlagen. Av denna orsak är det också viktigt att förutsättningarna för ekonomisk tillväxt tryggas. Den offentliga maktens ekonomiska resurser uppkommer genom den privata sektorns ekonomiska verksamhet, vars mervärde beskattas av den offentliga sektorn. Grundlagen ålägger den offentliga makten, i synnerhet lagstiftaren och den verkställande makten, att främja sysselsättningen och trygga basservicen.

I förhandlingarna om ett samhällsfördrag var målet att slå fast vilka åtgärder som behövs för att det ska vara möjligt att tillsammans med arbetsmarknadsorganisationerna hitta en gemensam lösning på konkurrensproblemen. Regeringen anser sig nu tvungen att agera i en situation där arbetsmarknadens parter inte förhandlingsvägen lyckas genomföra tillräckliga åtgärder för att förbättra den ekonomiska konkurrenskraften.

Med beaktande av kollektivavtalens centrala betydelse när det gäller utformningen av arbetsvillkoren och enhetsarbetskostnaderna har regeringen, för att målet ska kunna uppnås, blivit tvungen att överväga sådana metoder som är synnerligen exceptionella med tanke på den finländska regleringen av arbetslivet.

Mot denna bakgrund har regeringen slagit fast vilka till buds stående åtgärder som kan vidtas för att förbättra företagens konkurrenskraft genom en sänkning av enhetsarbetskostnaderna med ungefär fem procent.

De fem åtgärderna i fråga är följande:

- Trettondagen och Kristi himmelfärdsdag blir oavlönade lediga dagar utan att den årliga arbetstiden förkortas. Om arbete inte utförs under dessa dagar kan motsvarande timmar utföras vid någon annan tidpunkt, varvid arbetet ersätts enligt det utförda arbetet. I branscher där arbete utförs alla dagar i veckan, är trettondagen och Kristi himmelfärdsdag dock inte längre sådana dagar som berättigar till ersättning för söndagsarbete, utan för dessa arbetsdagar betalas enkel lön.
- Bestämmelsen om lön under sjukledighet ändras så att den första frånvarodagen är oavlönad och att det för de åtta efterföljande sjukdagarna betalas 80 procent av den normala lönen för sjukdomstiden (motsvarar arbetsgivarens skyldighet enligt arbetsavtalslagen att betala lön för sjukdomstiden). Efter detta betalas lönen för sjukdomstiden enligt det kollektivavtal som ska tillämpas på arbetet.
- Semestern blir maximalt sex veckor lång. Detta innebär att de längsta semestrarna blir kortare inom den offentliga sektorn och i vissa branscher inom den privata sektorn. Begränsningen av maximilängden på semestern är av stor betydelse när det gäller att finansiera sänkningen av arbetsgivarnas socialskyddskostnader inom den privata sektorn.
- Arbetstagarna får lagstadgad rätt till semesterpenning. För att åtgärderna ska bli jämt fördelade föreskrivs det om ett maximibelopp för inte bara semesterlönen och semesterersättningen utan också för semesterpenningen. Maximibeloppet av semesterpenningen ska vara ungefär 30 procent lägre än enligt rådande praxis i de flesta branscher.
- Den socialskyddsavgift som privata arbetsgivare ska betala sänks med 1,72 procentenheter. Sänkningen finansieras i huvudsak med de besparingar som de övriga åtgärderna ger. Finansieringens struktur och tidtabell samt en eventuell gradering beskrivs närmare i samband med planen för de offentliga finanserna våren 2016.

Utöver de åtgärder som förbättrar kostnadskonkurrenskraften förbättrar regeringen arbetstagarnas omställningsskydd och jämnar ut kostnaderna för familjeledigheter. Omställningsskyddet förbättras vid uppsägningar av produktionsorsaker och ekonomiska orsaker.

Samhällsekonomin i Finland går igenom en betydande förändringsprocess där många finländare förlorar sina arbetsplatser. Den arbetslöshetsperiod som följer på uppsägningen måste bli så kortvarig som möjligt. Genom regeringens åtgärder garanteras det att den som sägs upp får bättre möjligheter att bevara arbetsförmågan och uppdatera sin kompetens. En god arbetsförmåga och uppdaterad kompetens ger bättre förutsättningar att hitta nytt arbete. En arbetstagare som sägs upp från ett företag med fler än 20 anställda erbjuds inte bara lön under uppsägningstiden utan också rätt till sysselsättningsfrämjande träning. Värdet på denna träning motsvarar minst den genomsnittliga månadslönen för företagets personal.

Den ökade arbetslösheten har betydande mänskliga och sociala konsekvenser. Vid uppsägningar ökar ofta behovet av hälsovårdstjänster. Det uppsägande företaget ska i allt högre grad svara på detta ökade behov. Arbetsgivaren ska i företag med fler än 20 anställda i fortsättningen erbjuda företagshälsovård i sex månader efter uppsägningstiden.

Likabehandlingen och sysselsättningen av unga kvinnor främjas genom att de kostnader som familjeledigheter orsakar arbetsgivaren jämnas ut med hjälp av en engångsersättning på 2 500 euro. Stödet betalas till alla arbetsgivare som betalar lön under moderskapspenningsperioden.

Orsakerna och verkningarna av åtgärderna för att sänka enhetsarbetskostnaderna

Den svaga ekonomiska utvecklingen som pågått en längre tid har lett till en allt snabbare försämring av sysselsättningen. Just nu växer arbetslösheten snabbast i Finland av alla Europeiska unionens medlemsländer. Den ökning på 1 procentenhet när det gäller arbetslösheten jämfört med situationen i fjol avviker i hög grad från utvecklingen i övriga Europa. I fyra medlemsländer var arbetslösheten nästan oförändrad och i de andra länderna minskade den. I Tyskland har den minskade arbetslösheten redan lett till att man nästan har nått en nivå med full sysselsättning.

Som en följd av globaliseringen och den tekniska brytningen utsätts finländska företag i allt högre grad för internationell konkurrens. Dessutom ökar utvidgningen av marknaden konkurrensen inom produktmarknaden. Som en följd av detta framhävs enhetsarbetskostnadernas betydelse som en framgångsfaktor för företagen.

Regeringens mål är att förbättra kostnadskonkurrenskraften för företagen i Finland. Eftersom stegringen av kostnaderna är mer återhållsam i våra konkurrentländer i genomsnitt, förbättrar en måttlig lönepolitik kostnadskonkurrenskraften för långsamt i en situation där långtidsarbetslösheten fortsätter att öka. En förbättrad kostnadskonkurrenskraft förbättrar omedelbart möjligheterna att öka produktionen och sysselsättningen särskilt i exportproduktionen och när det gäller sådan produktion som konkurrerar med importen. På längre sikt förbättras förutsättningarna för en positiv sysselsättningsutveckling också för branscherna på den inhemska marknaden.

På den privata sektorn förbättrar en förlängning av årsarbetstiden konkurrenskraften genom att kostnaderna per arbetstimme minskar. Eftersom en förlängning av årsarbetstiden minskar arbetskostnaderna för varje arbetstimme minskar den enhetsarbetskostnaderna. På detta sätt sjunker företagets kostnadsnivå.

Efterfrågan på de tjänster som den offentliga sektorn garanterar ökar som en följd av att befolkningen åldras. Som en följd av regeringens åtgärder medför den förlängda årsarbetstiden inom den offentliga sektorn att rekryteringsbehovet minskar. De åtgärder som nu föreslås är inte så stora att de skulle leda till att antalet arbetstagare inom den offentliga sektorn minskar. Anpassningen av arbetskraften kan i huvudsak antas ske genom pensioneringar.

Till följd av åtgärderna ökar sysselsättningen i hög grad på lång sikt. Åtgärderna resulterar i flera tiotusentals nya arbetsstillfällen jämfört med en situation där inga åtgärder vidtas. Dessa bedömningar påverkas i väsentlig grad av vilka antaganden som görs om förändringar i lönerna och om konkurrensläget på marknaden. I en situation där arbetslösheten är hög och marknaden i allt högre grad är konkurrensutsatt till följd av den stränga internationella konkurrensen kan man räkna med att det uppstår t.o.m. 50 000 nya arbetsstillfällen. Den förbättrade sysselsättningen ökar de skatteinkomster som behövs för att finansiera den offentliga servicen.

Även om man kan granska hur de enskilda konkurrensfrämjande åtgärderna påverkar olika befolkningsgrupper är det viktigare att göra en övergripande bedömning av hur regeringens samtliga åtgärder riktas. De konkurrensfrämjande åtgärderna minskar förmånerna hos dem som har arbete. Budgetnedskärningarna och nedskärningarna i ramarna för statsfinanserna påverkar i sin tur i hög grad dem som står utanför arbetslivet. Som en följd av åtgärderna för att förbättra konkurrenskraften drar hela samhällsekonomin nytta av den snabbare ekonomiska tillväxten – och naturligtvis särskilt de som p.g.a. dessa åtgärder får arbete.

När regeringen fattade beslut om sina konkurrensfrämjande åtgärder granskade den också hur åtgärderna påverkar olika grupper av förvärvsarbetande personer. I det slutliga förslaget påverkar åtgärderna i huvudsak alla arbetstagare jämlikt. Konsekvenserna av förkortade semestrar påverkar

dock i huvudsak närmast arbetstagare och tjänstemän inom den offentliga sektorn. Villkoren för långa semestrar är i allmänhet en lång (15 år) arbetskarriär, och åtgärderna påverkar således äldre arbetstagare.

Förhållandet mellan lagstiftningsändringarna och grundlagen

De föreslagna åtgärderna kräver ändringar i arbetsavtalslagen, arbetstidslagen och semesterlagen. För att få till stånd de önskade konkurrens effekterna kommer bestämmelserna att genomföras som maximalt tvingande: man kan inte komma överens om annat i arbetskollektivavtalen. Avsikten är att bestämmelserna inte ska beröra sådana arbetskollektivavtal som gäller när lagen träder i kraft, och inte till någon del arbetsavtal.

De bestämmelser som gäller de åtgärder som nämns ovan är av betydelse åtminstone med tanke på den fackliga föreningsfriheten enligt 13 § 2 mom. i grundlagen, den grundläggande rätten till arbete enligt 18 §, bestämmelsen om att det allmänna ska se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses i 22 §, bestämmelsen i § 6 att alla är lika inför lagen och de sociala och kulturella grundläggande rättigheterna, till vilka det anknyter en betydande andel offentlig finansiering. Regeringen fortsätter att bedöma de ovannämnda åtgärderna med tanke på bestämmelserna i grundlagen och med tanke på EU, ILO och de internationella förpliktelseerna när det gäller de mänskliga rättigheterna, och vidtar vid beredningen av regeringens proposition vid behov preciserar i innehållet och omfattningen av åtgärderna. När regeringens propositioner bereds kommer man också att höra arbetsmarknadens parter på behörigt sätt. Regeringens proposition ska bedömas i grundlagsutskottet, som i sista hand avgör om förslagen är grundlagsenliga. I det följande bedöms åtgärderna på allmän nivå.

Kollektivavtalen har en viktig roll i normgivningen i arbetslivet. I många fall har lagstiftaren dock förbehållit sig rätten att utfärda normer. Det är inte tillåtet att försvaga arbetstagarens förmåner genom att avvika från tvingande bestämmelser. Sådana bestämmelser finns det bl.a. om anställningsskyddet. Exempelvis bestämmelserna om uppsägning måste p.g.a. 18 § 3 mom. i grundlagen genomföras genom en lag som villkoren i arbetskollektivavtalen endast kompletterar. Likaså har man ansett att arbetstagarens rätt att intjäna semester är en sådan viktig grund för arbetstagarens rättigheter och en sådan skyldighet inom skyddet av arbetskraften, som det allmänna i enlighet med 18 § 1 mom. i grundlagen ska sörja för. Därför kan man inte träffa avtal om frågorna endast genom arbets- och kollektivavtal, utan frågan ska regleras genom lag (GrUU 1/2005 rd, s. 3). Den på lagen om arbetskollektivavtal baserade regleringskompetensen och de till hälften tvingande bestämmelserna i arbetslagstiftningen innebär dock att det allmänna till största delen har låtit arbetsmarknadens parter sköta regleringen av arbetslivet.

Kollektivavtalssystemet grundar sig på arbetsmarknadsparternas avtalsfrihet som baserar sig på den fackliga föreningsfrihet som tryggas i 13 § 2 mom. i grundlagen (GrUU 41/2000 rd, s. 2). De planerade åtgärderna begränsar var och en arbetsmarknadsparternas avtalsbehörighet och därigenom den rätt som tryggas i 13 § 2 mom. i grundlagen. En fullständigt tvingande arbetslagstiftning anger miniminivån för anställningsvillkoren, och den får inte underskridas genom arbetskollektivavtal. Däremot har man genom arbetskollektivavtal fått avtala om villkor som är mer fördelaktiga för arbetstagaren än de som anges i lag. Det finns endast lite sådan lagstiftning som man genom arbetskollektivavtal inte får underskrida men inte heller överskrida. Ett enskilt undantag från detta är uppsägningstiden på 14 dagar då en arbetsgivare går i konkurs. Den i lag föreskrivna uppsägningstiden på sex månader får inte heller överskridas. Vid stiftandet av arbetsavtalslagen tog grundlagsutskottet inte ställning till nämnda bestämmelser. Grundlagsutskottet har inte heller i sin övriga praxis tagit ställning till något sådant lagförslag, genom vilket man med ett

arbetskollektivavtal inte får avvika från lagens bestämmelser till arbetstagarens fördel. Situationen när det gäller att tolka grundlagen är således ny då det ännu inte finns något klart prejudikat.

Bedömningen ska göras utifrån etablerade allmänna kriterier för hur grundläggande rättigheter får begränsas. Enligt vedertagen praxis ska det föreskrivas genom lag om begränsning av grundläggande rättigheter, och grunden för begränsningen ska vara godtagbar med tanke på systemet för de grundläggande fri- och rättigheterna. Dessutom ska begränsningen vara tillräckligt exakt, noga avgränsad och proportionell. Begränsningen ska vara nödvändig för att ett godtagbart mål ska uppnås och även i övrigt uppfylla kraven på proportionalitet. Begränsningarna får inte heller stå i strid med Finlands internationella förpliktelser när det gäller de mänskliga rättigheterna.

Arbetsmarknadsparternas avtalsfrihet är således inte absolut såtillvida att denna rätt inte i viss mån skulle kunna få begränsas genom lag. Bedömningen av begränsningens grundlagsenlighet påverkas t.ex. av begränsningens omfattning, dess betydelse med tanke på kollektivavtalssystemet som helhet, begränsningarnas (om de är flera) samverkan och begränsningens längd eller grad av beständighet.

Med hänvisning till de ovan framförda synpunkterna på landets ekonomi och dess bristande bärkraft och konkurrenskraft finns det i det rådande läget vägande samhälleliga skäl för de planerade åtgärderna om vilka det ska föreskrivas genom lag. Åtgärderna är nödvändiga för att säkerställa den finansiella basen bl.a. för de sociala och kulturella grundläggande rättigheterna. Enligt 22 § i grundlagen ska det allmänna se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses. Detta är inte möjligt på lång sikt om lagstiftaren inte har tillgång till metoder för att skapa tillräcklig ekonomisk och strukturell förändring och att t.ex. öka konkurrenskraften. De åtgärder som anges i detta meddelande är viktiga också med tanke på bestämmelserna i 18 § 1 och 2 mom. i grundlagen. Enligt grundlagens 18 § 1 mom. har var och en i enlighet med lag rätt att skaffa sig sin försörjning genom arbete som han eller hon valt fritt. Enligt 2 mom. ska det allmänna bl.a. främja sysselsättningen och verka för att alla tillförsäkras rätt till arbete. Ekonomisk tillväxt och förbättrad konkurrenskraft har en avsevärd positiv inverkan på sysselsättningen, och de nämnda åtgärderna främjar således på ett betydande sätt att bestämmelserna i grundlagens 18 § uppfylls.

De nämnda åtgärderna är en del av den helhet som regeringen eftersträvar i syfte att säkerställa ekonomisk hållbarhet, ekonomiska reformer och ökad sysselsättning. Regeringen har i sitt program beslutat om avsevärda direkta besparingar som ska balansera den offentliga ekonomin, om betydande omstruktureringar samt om en helhet av spetsprojekt som ska stödja sysselsättningen och tillväxten. Målet med de åtgärder som anges i detta meddelande är att öka konkurrenskraften med ungefär 5 procentenheter.

Regeringen anser att de åtgärder för att förbättra konkurrenskraften som anges i detta meddelande är en nödvändig del av de aktuella ekonomiska åtgärder som måste vidtas för att säkerställa den finansiella basen och de grundläggande rättigheterna. Regeringen har för avsikt att göra bestämmelserna om de åtgärder som anges i detta meddelande tvingande genom en temporär,

treårig lag. Enligt regeringens uppskattning kommer de föreslagna, begränsade åtgärderna inte att urvattna kollektivavtalssystemet eller att på något annat väsentligt sätt ingripa i kollektivavtalssystemet. Åtgärderna och det sätt på vilket de inskränker den i grundlagen tryggade rätten till facklig föreningsfrihet kan anses vara nödvändiga och proportionella för att de mål som ligger till grund för att åtgärderna ska nås.

De planerade åtgärderna är tillräckligt exakta och kan avgränsas noga. Således är begränsningen av den fackliga föreningsfriheten noga avgränsad i fråga om varje åtgärd, och följderna av begränsningarna kan förutses och bedömas. Åtgärderna gäller en mycket liten del av innehållet i arbetskollektivavtalen. Regeringens åtgärder hör som sådana till området för lagstiftningen och bestämmelser om dem kan på ett naturligt sätt utfärdas genom lag. Förslagen ingriper inte i gällande arbetskollektivavtal, vilka kommer att tillämpas till utgången av avtalsperioden. Regeringens åtgärder har således ingen retroaktiv verkan. Det faktum att de tvingande bestämmelserna är temporära har också betydelse när det gäller bedömningen av grundlagsenligheten.

Vid bedömningen av åtgärderna och de tillhörande begränsningarna har man tagit fasta på de i grundlagens 6 § avsedda kraven på jämlikhet och i synnerhet på jämställdheten mellan könen. Åtgärderna i detta meddelande har valts så att de gäller en så stor andel av löntagarna som möjligt och drabbar t.ex. könen så jämlikt som möjligt.