

FFC:s ordförande Lauri Ihalainen

DET FINLÄNDSKA FACKETS ERFARENHETER AV EMU

När Finland anslöt sig till den ekonomiska och monetära unionen EMU, var det en konsekvent följd av den redan förverkligade integrationsutvecklingen. Efter beslutet om EU-medlemskap var den psykiska tröskeln lägre att gå i det tredje stadiet av den europeiska ekonomiska och monetära unionen, fastän man var medveten om både de hot och de möjligheter som var förknippade med EMU-avgörandet. Det var mycket svårt för medborgarna att bilda en uppfattning om vikten av EMU och hur denna påverkar deras eget liv, fastän vi i Finland och speciellt inom fackföreningsrörelsen, genomförde ett rådslag om verkningarna av EMU. Då man avgjorde denna sak hade medborgarna ett relativt gott förtroende för den representerade demokratins förmåga att bedöma Finlands intressen och ta beslut. FFC (finska LO) och hela fackföreningsrörelsen spelade en viktig roll, i både EU- och EMU-avgörandet, då medborgarna skapade sin åsikt.

Våra historiska erfarenheter av finansiell instabilitet, outhärdligt höga räntor samt de skadliga verkningarna av upprepade inflations-deflations-spiraler på ekonomi, sysselsättning och inkomstfördelning var djupt rotad i många medborgares minne och påverkade det finländska EMU-avgörandet.

I Finland såg man såväl EU-medlemskapet och EMU såväl som ett ekonomiskt som ett politiskt avgörande.

Ett land som var beroende av utrikeshandel ville påverka inifrån

Finland ville vara med och inifrån påverka de stora besluten i EU:s ekonomiska fördjupning, medvetet om att verkningarna av EMU sträcker sig till alla EU-länder, oberoende av om landet är medlem i EMU eller inte. När beslutet fattades, vägde säkert i bakgrunden det faktum att Finland är ett välfärdssamhälle som är mycket beroende av utrikeshandeln. 54 procent av vårt lands export riktar sig för tillfället till EU-området och därav 33 procent till euroländer. Valutarisken mellan euroländer och Finland eliminerades tack vare EMU-medlemskapet och detta var alltså en central faktor med tanke på möjligheterna att öka utrikeshandeln. Därför ansåg vi det naturligtvis också önskvärt att så många EU-länder som möjligt, inte minst Sverige, skulle ansluta sig till EMU så snart som möjligt.

Vi har fortfarande i färskt minne effekterna av avregleringen av penningmarknaden i slutet av 1980-talet, de finansbubblor som var följden och slutligen den djupa bankkrisen. Finland hade då inte rustat sig tillräckligt bra för detta i förväg. Detta borde inte få hända när man förbereder sig för EMU-avgörandet.

Hur definierade FFC sin egen linje inför EMU-avgörandet?

På våren 1994 tog FFC ställning för Finlands medlemskap i EU och deltog aktivt i medborgardiskussionen om EU-medlemskapet. Vi var då medvetna om att

FFC:s ordförande Lauri Ihalainen

avgörandet inte var svartvitt och även i vår egen medlemskår fanns det de som på olika grunder motsatte sig lösningen. Speciellt inom livsmedelsindustrin och den offentliga sektorn var våra medlemmar oroade över vilka effekterna av medlemskapet skulle bli på sysselsättningen inom branschen och också hur hållbart välfärdssamhället skulle vara.

I detta skede lämnade vi vår ståndpunkt gällande den ekonomiska och monetära unionen öppen, eftersom hela projektet då, år 1994, verkade avlägset. Och enligt FFC:s uppskattningar var det dessutom förknippat med avsevärda risker som man också nationellt måste bereda sig inför

Uppskattningarna av EMU:s ekonomiska effekter gick i kors. Man såg både goda och dåliga sidor med avgörandet och på olika håll betonades dessa på olika sätt. Man var tvungen att förhålla sig allvarligt speciellt till risken med asymmetriska landsvisa störningar p.g.a. vårt lands ensidiga och avvikande produktionsstruktur. Vi hade färsk erfarenheter av vad instabila valutaförhållanden och våldsamma svängningar i räntefoten innebär och det hade varit en hård läxa. EMU utlovade finansiell stabilitet vilket vi ansåg viktigt och vilket var svårt att uppnå med en egen liten valuta efter att kapitalrörelserna släppts fria.

FFC:s EMU-förhandlingslinje : Ja, om de nationella villkoren uppfylls.

Då FFC:s representantskap år 1996 behandlade EMU, ställde vi fyra krav – fyra villkor för att kunna bedöma EMU som positivt ur finländsk synvinkel.

1. I den finländska ekonomin och på arbetsmarknaden måste man förbereda sig för effekterna av EU:s ekonomiska och monetära union oberoende av vad vår egen ståndpunkt till själva EMU-medlemskapet är.
2. Om EMU-medlemskapet i Finland förbinds med för detta ovidkommande villkor, t.ex. att man bryter upp avtalsskyddet, upphäver avtalens allmänt bindande verkan (i Finland är kollektivavtalen bindande även för oorganiserade arbetsgivare) eller avtalslönerna ska kunna sänkas, motsätter sig FFC projektet.
3. Finland kan inte bli medlem om inte sysselsättningen förbättras avsevärt. I bakgrunden låg en av vår historias kanske djupaste ekonomiska kris, vilken varken EU- eller EMU-projektet förorsakat. Det fanns tre grundorsaker till vår ekonomiska kris:
 - a. den djupa depressionen på exportmarknaden – förutom minskande export till västländerna visade sig speciellt raset i exporten till Sovjetunionen vara ödesdigert för oss,
 - b. överskuldssättningen, bankkrisen och konkursvågen som följde,
 - c. fel ekonomisk politik, speciellt en penningpolitik som alltför länge varit sträng och åtstramning i finanspolitiken mitt under lågkonjunkturen. Våra ekonomiska svårigheter underlättades definitivt

FFC:s ordförande Lauri Ihalainen

inte av de stora motsättningarna mellan den dåvarande borgerliga regeringen och fackföreningsrörelsen.

4. Förutsättningen för att kunna avvärja externa ekonomiska störningar, var i EMU-förhållanden enligt FFC att skapa nationella EMU-buffertfonder, p.g.a. Finlands ekonomiska sårbarhet. FFC:s villkor för medlemskap i EMU var klarhet över de buffertfonder som behövdes och om övriga anpassningsmetoder.

FFC föreslog för de andra arbetsmarknadsorganisationerna och landets regering, förhandlingar där man skulle behandla effekterna av den europeiska ekonomiska och monetära unionen på sysselsättningen och avtalsverksamheten. Statsminister Paavo Lipponens regering tillsatte omfattande EMU-utredningar och förhöll sig i princip positivt till de ideer om EMU-buffertfonder som FFC presenterat.

Arbetsmarknadsorganisationerna fick till stånd en gemensam EMU-linjering

De finländska arbetsmarknadsorganisationerna har när det gällt Finlands centrala beslut om EU, förmått göra gemensamma linjedragningar. Det gjorde vi i samband med EU-medlemskapet, EMU-avgörandet och senare även om EU:s östutvidgning. Jag anser att dessa gemensamma avtal och ståndpunktstaganden är mycket betydelsefulla för arbetsmarknadsorganisationerna själva, men också i vidare bemärkelse ur trepartssamarbetets synvinkel. Inom detta område har arbetsmarknadsorganisationernas koncensus inte varit allmänt i EU-länderna.

Inför det finländska EMU-avgörandet påbörjade vi i maj 1997 förhandlingar mellan arbetsmarknadens parter om två helheter:

Den första förhandlingen gällde att uppnå samsyn om vilka effekter EMU har på den avtalspolitik som bedrivs och på hur vårt avtalssystem fungerar i EMU-förhållanden. Samfällt konstaterade vi att det finländska avtalssystemet, vars bärande linje är centrala avtal samt ett gott inkomstpolitiskt samarbete mellan regeringen och arbetsmarknadsorganisationerna, är en fungerande modell även i EMU. Tillsammans konstaterade vi att det finns ett behov av att utveckla vårt förhandlings- och avtalssystem men att det i grunden är i skick.

Den andra och för löntagarna lugnande slutsatsen, var att EMU-avgörandet inte förutsätter att avtalslöner sänks eller att man upphäver avtalens allmänbindande verkan. Detta var viktigt för också hos oss fanns det de, bl.a. ekonomer, som ansåg att avtalslöner måste vara flexibla nedåt om man inte har en flexibel nationell valutakurspolitik. Samtidigt konstaterade vi att man i EMU i lönebildningen också måste ha flexibla delar. Resultatlöner och andra liknande löner kan vara flexibla. Därför betonade vi utvecklandet av resultatlönesystem som baserar sig på företagsekonomiskt resultat och betydelsen av företagsvisa personalfonder vilka kan ge spelrum i lönebildningen.

FFC:s ordförande Lauri Ihalainen

Om denna helhet fick man till stånd ett gemensamt ställningstagande mellan arbetsmarknadsorganisationerna som kunde karakteriseras som ett avtal där man fortsätter och tryggar avtalspolitikens centrala principer.

Vi förhandlade fram EMU-buffertfonder till socialförsäkringssystemen

Ett annat villkor som FFC ställde, var att få till stånd EMU-buffertfonder. Finlands största problem med EMU-medlemskapet gällde risken med landsvisa externa störningsmoment. Denna risk beror på att konjunkturväxlingarna i Finland och i de centrala EU-länder inträffade vid olika tidpunkter och med olika styrka. Men vid sidan av dessa externa risker fanns det också en risk som skapats internt – nationellt – och gällde lönebildningen och inflationen. EMU innebar ju att man också i arbetsmarknadslösningarna permanent förbinder sig till låg inflation.

När vi inte kunde godkänna tanken på att alternativet till valutaflexibilitet skulle vara ökad arbetslöshet eller en sänkning av avtalslönerna, blev vårt krav EMU-buffertarna.

En stark statsekonomi och starka balanser i företagen är naturligtvis de viktigaste buffertarna. Vi tänkte att man dessutom kunde stabilisera priskonkurrenskraften genom att buffra socialförsäkringssystemets finansiering och därigenom säkra en jämn utveckling av både arbetsgivarnas och löntagarnas socialförsäkringsavgifter, oberoende av konjunkturväxlingar. Vi har bittra erfarenheter av bristen på sådana buffertar under den ekonomiska krisen i början av 1990-talet, speciellt i a-kassan. Man var då tvungen att, med kort varsel, höja arbetsgivarnas arbetslöshetsförsäkringsavgifter från 0,6 procent till sex procent av lönen. Alla inser att en sådan politik endast leder till ökade sysselsättningsvårigheter.

Idén med lösningen var att vi skulle dämpa socialförsäkringsavgifternas nivåfluktuationer och plötsliga höjningar och t.o.m. möjliggöra avgiftssänkningar under en lågkonjunktur. I finländska förhållanden fanns det ett starkt behov av sådana buffertar i socialskyddssystemet p.g.a. den strama hand till mun-principen i vårt dåvarande system.

Resultatet av förhandlingarna var att vi skapade buffertfonder både i arbetspensionssystemet och i arbetslöshetsförsäkringssystemet, som stabiliserar och tryggar avgiftsutvecklingen. I arbetspensionssystemet har man för EMU-bufferten som skall utjämna de årliga avgiftsväxlingarna, kommit överens om en övre gräns på 2,5 % av den årliga lönesumman inom den privata sektorn.

Man kom överens om att den övre gränsen för bufferten i arbetslöshetsförsäkringsfonden skulle vara en summa som motsvarar de årliga utgifter som 3,6 % arbetslöshet ger upphov till, dvs. ca 500 miljoner euro år 2003. Nu är EMU-buffertarna fulla och gjorde det möjligt att sänka arbetslöshetsskyddsavgifterna detta år med 0,4 % trots att arbetslöshetsersättningarna samtidigt ökade.

Arbetsmarknadsorganisationerna betonade dessutom gemensamt, att den Europeiska Centralbankens inflationsmål skulle bestämmas så att det inte leder till deflation och att man vid tillämpning av det stabiliserings- och tillväxtavtal som begränsar

FFC:s ordförande Lauri Ihalainen

underskottet i den offentliga ekonomin, måste kunna ta hänsyn till de finländska specialförhållandena.

När arbetsmarknadsorganisationerna och regeringen sinsemellan kommit fram till en lösning både beträffande de centrala principerna i vårt avtalsskydd i EMU-förhållanden och buffertfonderna och när arbetslösheten börjat minska betydligt, ställde sig FFC (finska LO) på hösten 1997 positivt till ett EMU-deltagande för Finland.

Vilka centrala effekter har det finländska EMU-avgörandet haft på arbetsmarknadspolitikens verksamhetsmiljö?

Den största förändringen har varit att verktygsbacken i vår nationella ekonomiska politik före EMU innehöll tre verktyg: finanspolitik, egen penningpolitik och arbetsmarknadspolitik medan den nu – när EMU-länderna har en gemensam penning- och räntepolitik – innehåller endast två nationella verktyg: finanspolitik och arbetsmarknadspolitik. I EMU-förhållanden framhävs behovet av att sammanjämka dessa två återstående verktyg i den ekonomiska politiken.

En annan förändring som inverkar på lönebildningen, var att man förband sig till låg inflation. Annars skulle följderna synas som arbetslöshet och tiden för att korrigera ekonomiskpolitiska fel skulle bli längre.

Med EMU-lösningen betonades nödvändigheten av ett avtalssamhälle och trepartssamarbete.

Behovet av att sammanjämka finans- och arbetsmarknadspolitikerna har ökat betydelsen av avtalspolitikerna i den ekonomiska politiken och samtidigt stärkt fackföreningsrörelsens ställning och ansvar för att lyckas i den allmänna ekonomiska politiken.

EMU har i Finlands fall stärkt fackföreningsrörelsens samhällliga position i frågor utöver den ekonomiska politiken och samtidigt ökat ansvaret för att lyckas i den ekonomiska politiken. EMU-avgörandet har också stött strävan efter ett intensivt trepartssamarbete mellan regeringen och arbetsmarknadsorganisationerna i den ekonomiska politiken och arbetsmarknadspolitikerna.

EMU-tiden behöver ett starkt avtalssamhälle. Denna slutsats har enligt min uppfattning, allmänt dragits även i de andra EMU-länderna. Speciellt klart har man uppfattat behovet av ett avtalssamhälle i sådana små länder som är mycket beroende av utrikeshandel, t.ex. i Österrike, Holland, Irland och Finland.

Betydelsen av en ansvarsfull avtalspolitik som nationalekonomiskt inflationsankare har accentuerats när den egna valutan fått ge vika.

Det har också varit intressant att konstatera att man på arbetsgivarsidan, efter EMU-avgörandet, mindre betonat en decentralisering av avtalssystemet eller avtal på arbetsplatsnivå. Vid sidan av flexibilitet använder arbetsgivarna sådana nya termer som stabilitet och förutsägbarhet samt behovet av att trygga en låg inflation. I Finland inser man också på arbetsgivarsidan att man i EMU behöver omfattande samverkan i lönepolitiken. Ett viktigt verktyg för denna linje är täckande inkomstpolitiska

FFC:s ordförande Lauri Ihalainen

helhetslösningar. Tillspetsat kunde man säga att EMU satte band på de ivrigaste försöken att upplösa avtalssystemen och styrde arbetsgivarparten till nära samarbete med arbetstagarna.

EMU-förhållandena förutsatte också utvecklande av lönernas förhöjningsutrymmesmodell

När man överväger vilka krav som ställs på EMU-tidens avtalsmodell, måste man svara på följande fråga: med vilken avtalspolitisk modell svarar man samtidigt bäst på ett antal utmaningar: att man stöder stabil tillväxt och sysselsättning, att man binder sig till låginflationspolitik, att man förhindrar en osund löne-lönekonkurrensspiral och att man säkrar en möjligast jämn och även jämlik utveckling av realförtjänster och köpkraft samt att man främjar kvalitativa förbättringar i arbetslivet.

I finländska förhållanden har man samtidigt bäst kunnat svara på dessa utmaningar med de inkomstpolitiska helhetslösningar man uppnått genom samarbete mellan regeringen och arbetsmarknadsorganisationerna. Visserligen är det ändå möjligt att man med samordnad avtalspolitik på förbunds nivå, kan uppnå samma mål men förmågan att behärska sakerna har inte samma stabilitet.

EMU-tidens fördelningsutrymme och vår lönemodell baserar sig på tanken att de totala arbetskraftskostnaderna, dvs avtalsförhöjningarna, löneglidningarna och arbetsgivarnas socialförsäkringsavgifter, inte får öka mer än summan av inflationsmålet och ökningen av produktiviteten i hela ekonomin. Denna fördelningsmodell stöder låginflationsmålet och innebär också att förhållandet mellan arbets- och kapitalinkomster inte medvetet förändras med avtalspolitik. Denna lönepolitiska förhöjningsutrymmesmodell har vi under hela den tid vi varit medlemmar i EMU använt som tumregel. Huvudvikten ligger på att öka realköpkraften, inte på höga nominella förhöjningar. Man siktar på att uppnå detta mål genom att förena löneförhöjningarna, sänkt beskattning av löntagare och låg inflation samt de sociala inkomstöverföringarna.

Hurdana erfarenheter har Finland hittills av EMU-avgörandet?

1. Man har inte behövt ångra EMU-avgörandet: EMU har inneburit efterlängtat finansiell stabilitet samt stabila och låga räntor. EMU:s hållbarhet har visserligen ännu inte testats i krisförhållanden.
2. EU och euron innebär inget hot mot välfärdssamhället utan det gör de negativa verkningarna, inkl. skattekonkurrensen, av globaliseringen. Om EMU innebär stabilare förhållanden och stöder tillväxten, gör EMU det lättare för oss att bevara vår samhällsmodell.
3. De ekonomiska riskerna som vi oroade oss över, har inte realiserats för Finlands del. Trots EMU har det gått dåligt för många kontinentaleuropeiska länder. Finland har klarat sig mycket bra som EMU-medlem – och Sverige utanför EMU. Man bör inte överskatta vikten av en egen penningpolitik, varken åt det ena eller andra hållet.

FFC:s ordförande Lauri Ihalainen

På längre sikt beror nationens framgång på mer grundläggande faktorer. De grundläggande faktorerna för framgång var t.ex. för Finlands del att man satsade på gediget kunnande, förmåga att producera varor och tjänster av hög kvalitet, förmåga att specialisera sig i världshandeln och förmåga att kunna bevara grunden för välfärdssamhället.

4. Övergången till euro den 1.1.1999, gick överraskande friktionsfritt. Det blev inga spekulationer i sista minuten eller praktiska problem. Också ibruktagandet av eurosedlarna och -mynten i början av år 2002 gick bättre än förväntat och inte ens affärerna började i skuggan av detta höja priserna nämnvärt. Det tog sin tid att lära sig eurokursen och krävde reformer bl.a. i löneräkningen och banksystemen. Många räknar säkert ännu om euron i ”mormors mark” för att få en riktig bild av priset.

5. EMU-lösningen har i Finland stärkt grunderna för det nordiska avtalssamhället och viljan att betona vikten av trepartsarbetet som en strategi för nationell överlevnad. Man uppskattar och inser alltmer betydelsen av fackföreningsrörelsen såväl i regeringen som på arbetsgivarsidan.

6. EMU har också inneburit stort samhälleligt ansvar för fackföreningsrörelsen för att man lyckats i den ekonomiska politiken. Överdrifter i avtalspolitiken slår mycket direkt tillbaka på sysselsättningsutvecklingen.

7. EMU-medlemskapet förutsätter att man förbereder sig för konjunkturväxlingar så att en aktiv konjunkturpolitik blir möjlig. Därför hör en stark statsekonomi och starka balanser i företagen till de viktigaste konjunkturbuffertarna när man går genom eventuella konjunkturedgångar. De buffertfonder som man byggt upp i socialförsäkringen i Finland har fungerat på avsett sätt.

8. EMU och euron gör det också lättare att jämföra löner och arbetskraftskostnaderna över nationella gränser. Jämförelser av de centrala konkurrentländernas arbetskraftskostnader har blivit en permanent del i löneförhandlingarna. Skillnaderna i socialskyddsavgifterna, beskattningen, prisnivån samt i prisstrukturerna och övriga liknande faktorer, innebär ändå att jämförelserna av arbetskraftskostnaderna och reallönerna i de olika länderna inte ens i EMU-förhållanden är lätta att göra.

EMU eliminerar inte de utmaningar som globaliseringen, en eroderande skattebas, den tekniska utvecklingen och polariseringen och den åldrande befolkningen innebär för välfärden och jämlikheten. Men, om den gemensamma europeiska valutan erbjuder – som våra egna erfarenheter hittills visat – stabila ekonomiska förhållanden samt mera kompromiss- och samarbetsvilja bland olika intressegrupper, kan EMU erbjuda bättre förutsättningar för att kunna svara på dessa utmaningar.

Den ekonomiska och monetära unionen är ändå bara ett, om än viktigt, steg till en fördjupa samordning av EMU-ländernas ekonomiska politik. Det är mycket sannolikt att ländernas ekonomisk-politiska samarbete inte stannar enbart vid EMU-avgörandet. Det återstår att se hur långt man i följande stadium är redo att fortsätta samarbetet på det ekonomisk-, sysselsättnings- och finanspolitiska området.

FFC:s ordförande Lauri Ihalainen

I utkastet till EU:s nya grundstadga ingår en möjlighet för EMU-länderna att intensifiera sitt ekonomiskpolitiska samarbete snabbare än det övriga EU.

I arbetsmarknadspolitiken kommer man inte i den närmaste framtiden att ha några gemensamma löneuppgörelser mellan EMU-länderna men det avtalspolitiska samarbetet över nationella gränser kommer nog att intensifieras. De allmänna löneuppgörelserna görs fortfarande nationellt och avtalen på Europeanivå kompletterar de nationella avtalen. De uppgörelser som gäller arbetsförhållandevillkor och snabbast sträcker sig över nationella gränser, kan avancera inom koncernföretag vars verksamhetsdelar finns i olika länder.

Europa behöver en stark fackföreningsrörelse som motvikt till de multinationella företagen och deras gränsöverskridande aktiviteter. Fackföreningsrörelsens mål är att bygga en social motkraft som sträcker sig över de nationella gränserna, mot dumpningen av löner, arbetsförhållanden och socialskydd på euro- och EU-nivå. Den europeiska fackföreningsrörelsen har också uppsatt ett stort mål som gäller denna strategi – och samtidigt tryggar de nationella strejkrättigheterna - att på EU-nivå, få till stånd rättigheter att förhandla, avtala och vid behov gå i strejk över nationella gränser.