

Lausunto Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle

Johtava tutkija Merja Kauhanen, Työn ja talouden tutkimus Labore

Asia: HE 85/2024 vp Hallituksen esitys eduskunnalle paikallisen sopimisen edistämistä koskevaksi lainsäädännöksi

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on pyytänyt Työn ja talouden tutkimus Laboren asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle paikallisen sopimisen edistämistä koskevaksi lainsäädännöksi. Hallituksen esityksen tarkoituksena on edistää paikallista sopimista, jonka tavoitteen saavuttamiseksi tehtäisiin useita muutoksia työlainsäädäntöön useisiin eri lakeihin. Esitys liittyy pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelmaan.

Hallituksen esityksessä (HE 85/2024vp) on kolme keskeistä ehdotusta. Ensimmäinen niistä liittyy siihen, että jatkossa työlainsäädännön useista säännöksistä olisi mahdollisuus poiketa yrityskohtaisin työehtosopimuksin, kun nykyisen lainsäädännön puitteissa tämä mahdollisuus on vain valtakunnallisten työnantaja- ja työntekijäyhdistysten välisellä työehtosopimuksella. Toinen keskeinen ehdotus koskee sitä, että jatkossa myös järjestäytymättömillä työpaikoilla saisi soveltaa yleissitovan työehtosopimuksen paikalliseen sopimiseen kelpuuttavia määräyksiä. Kolmas ehdotus liittyy siihen, kuka on kelpoinen toimimaan työntekijäpuolen edustajana paikallisessa sopimisessa. Esitykseen sisältyvänä muutoksena on se, että paikallinen sopimus työehtosopimuksen estämättä voitaisiin jatkossa tehdä luottamusvaltuutetun kanssa, jos työehtosopimuksen edellyttämää luottamusmiestä ei ole, eikä työehtosopimuksessa ole sovittu, kuinka sopimus tehdään luottamusmiehen puuttuessa.

Paikallisen sopimisen edistämistä on Suomessa haluttu ajaa jo useiden edellisten hallitusten toimesta. Periaatteessa siihen on suhtauduttu lähtökohtaisesti myönteisesti sekä työnantaja- että työntekijäpuolella. Merkitystä työehtosopimisen viemisellä paikalliseen suuntaan on kuitenkin sillä, miten sitä toteutetaan ja mitä paikallisella sopimisella ymmärretään (esim. Traxler 1995; Ibsen ja Keune 2018). Aiemman tutkimuksen mukaan organisoitu hajauttaminen (organised decentralisation), ts. sopimusjärjestelmän puitteissa tapahtuva hajauttaminen on toiminut paremmin verrattuna organisoimattomaan hajauttamiseen (disorganised decentralisation). Tässä lausunnossa keskitytään hallituksen esityksen HE 85/2024vp keskeisiin ehdotuksiin ja niiden vaikutuksiin valikoidusti.

Lainsäädännöstä poikkeaminen yrityskohtaisilla työehtosopimuksilla

Hallituksen esityksessä ensimmäinen keskeinen ehdotus koskee sitä, että työlainsäädäntöä muutetaan niin, että myös yrityksen kanssa tehdyllä työehtosopimuksella voidaan sopia poiketa samoista työlainsäädännön säännöksistä, joista poikkeaminen on nyt mahdollista vain valtakunnallisella työehtosopimuksella. Lisäksi työntekijäpuolta edustavana sopijaosapuolena voisi jatkossa olla myös valtakunnallisen työntekijäyhdistyksen jäsenyhdistys (esimerkiksi yhdistysmuotoinen ammattiosasto). Esityksen mukaan jälkimmäisessä tapauksessa



yleissitovalla työehtosopimuksella on etusija sellaiseen työntekijäyhdistykseen nähden, jossa työntekijäyhdistys ei ole valtakunnallinen.

Esityksessä ehdotetaan tässä yhteydessä myös lisäystä, jonka perusteella ns. keltaiset työehtosopimukset, joissa työntekijäpuolen edustaja ei aidosti edustaisi työntekijöitä, kiellettäisiin.

Jos lainsäädännöstä poikkeaminen yrityskohtaisilla työehtosopimuksilla tulee mahdolliseksi, tämän voi odottaa vähentävän työnantajien kannustimia kuulua työnantajaliittoon ja sitä kautta lisätä riskiä alenevalle työnantajien järjestäytymisasteelle. Tällä on puolestaan merkitystä työehtosopimusten yleissitovuudelle, joka on riippuvainen alan työnantajien järjestäytymisasteesta (ks. Kauhanen 2023). Kuten esityksessäkin todetaan, mikäli muutos johtaisi yrityskohtaisten työehtosopimusten merkittävään yleistymiseen, valtakunnallisten työehtosopimusten edustavuus voisi heikentyä. Oleellinen edustavuuden lasku voisi jollakin alalla johtaa siihen, että valtakunnallista työehtosopimusta ei voitaisi enää pitää yleissitovana. Yleissitovuuden poistumisella olisi merkittäviä muutoksia niihin työntekijöihin, jotka ovat saaneet työehtosopimusten minimiehdot turvakeen juuri sopimuksen yleissitovuuden perusteella. Muutoksen myötä tämä vähimmäisehtojen suoja katoaisi.

Jos yrityskohtaisten työehtosopimusten määrä lisääntyy valtakunnallisten työehtosopimusten kustannuksella, muodostaa tämä myös uhkan myös makrotason palkkakoordinaatiolle (esim. Traxler 2003), jonka asemaa Suomessa on nimenomaan haluttu vahvistaa mallineuvottelujen kautta. Aiemman tutkimuksen mukaan koordinaatiosta kannattaa pitää kiinni, koska eri työmarkkinamallien vertailuissa koordinaatiota sisältävien mallien on havaittu olevan yhteydessä korkeampaan työllisyyteen, alhaisempaan työttömyyteen ja pienempiin palkkaeroihin (OECD 2019; Garnero 2020).

Oikeus tehdä paikallisia sopimuksia yleissitovuuskentässä

Hallituksenesityksen toinen keskeinen ehdotus koskee sitä, että jatkossa myös järjestäytymättömillä työpaikoilla saisi soveltaa yleissitovan työehtosopimuksen paikalliseen sopimiseen kelpuuttavia määräyksiä. Nykyisin tämä oikeus on vain järjestäytyneillä yrityksillä.

Muutos toisi järjestyneet ja järjestäytymättömät yritykset yhdenvertaiseen asemaan tässä mielessä. Mutta toisaalta järjestäytyneiden ja järjestäytymättömien yritysten välillä kuitenkin säilyisi ero paikallisen sopimisen valvonta- ja riidanratkaisumenetelmissä. Järjestäytyneen kentän osalta työehtosopimusosapuolilla on velvollisuus valvoa työehtosopimuksen noudattamista ja niiden nojalla tehtyjen paikallisten sopimusten noudattamista. Riitaisuudet ratkaistaan työtuomioistuimessa. Menettelytavat perustuvat näiltä osin työehtosopimusten määräyksiin. Kun taas järjestäytymättömässä kentässä tällaista velvollisuutta ei ole. Järjestäytymättömässä kentässä työsuojeluviranomainen valvoisi, että paikallinen sopimus pysyy lain ja työehtosopimuksen sallimassa raamissa ja riitaisuudet ratkaistaan yleisessä tuomioistuimessa. Paanetojan ja Vidgrenin (2019, 69–70) mukaan perusteena sille, että osa laista poikkeavista työehtosopimuksen määräyksistä on säädetty soveltamiskelvottomiksi



yleissitovassa kentässä, ovat myös työsuojeluviranomaisten rajalliset mahdollisuudet valvoa yleissitovien työehtosopimusten noudattamista. Lisäksi perusteena on tasapuolinen kohtelu ja tasavertaiseen asemaan saattaminen.

Jos esityksen myötä työsuojeluviranomaisten valvonnan pitäisi lisääntyä, tämä edellyttäisi myös työsuojeluviranomaisten resurssien lisäämistä. Tästä ei ole mitään mainintaa esityksessä.

Henkilöstön edustaja paikallisessa sopimisessa

Esityksen kolmas keskeinen ehdotus koskee henkilöstön edustajaa paikallista sopimista tehtäessä. Esitykseen sisältyvänä muutoksena on se, että paikallinen sopimus työehtosopimuksen estämättä voitaisiin jatkossa tehdä luottamusvaltuutetun kanssa, jos työehtosopimuksen edellyttämää luottamusmiestä ei ole, eikä työehtosopimuksessa ole sovittu, kuinka sopimus tehdään luottamusmiehen puuttuessa. Esityksen mukaan työehtosopimukseen perustuva paikallinen sopimus tehdään lähtökohtaisesti työehtosopimuksen edellyttämien sopijapuolten välillä. Jos työehtosopimuksessa edellytetään sopijapuoleksi henkilöstön puolelta luottamusmiestä, ja henkilöstö on tällaisen valinnut, sopimus tehtäisiin luottamusmiehen kanssa.

Nykyisin paikallisen sopimisen salliva määräys työehtosopimuksessa määrittää usein myös sopimiseen kelpoiset osapuolet. Jos paikallisen sopimuksen on tarkoitus koskea koko työyhteisöä, työntekijäsopijapuoleksi on usein määrätty työehtosopimuksissa työntekijöitä edustava luottamusmies tai pääluottamusmies. (Työ- ja elinkeinoministeriö, 2020). Lakiin tehtävä lisäys toisi vaihtoehtoisena sopijapuolena työehtosopimukseen perustuvaan paikalliseen sopimiseen luottamusvaltuutetun. Lisäksi esityksessä ehdotetaan, että yleissitovassa kentässä niillä työntekijöillä, jotka eivät ole työehtosopimukseen sitoutuneen työntekijäyhdistyksen jäseniä, olisi oikeus enemmistöpäätöksin valita luottamusmiehen rinnalle luottamusvaltuutettu edustamaan heitä paikallista sopimusta koskevissa kysymyksissä. Uudistus ei koskisi julkista sektoria valtiota lukuun ottamatta.

Mitä uudistus luottamusvaltuutetun olemisesta henkilöstön edustaja paikallisessa sopimisessa voisi merkitä? Ojalan ja Sippolan (2023) mukaan luottamusvaltuutettujen varaan jäävät paikalliset neuvottelut tarkoittaisivat, että työpaikoilta poistuisi työlainsäädännön ja työehtosopimusten soveltamisen ay-edusteinen asiantuntijatuki myös erimielisyyksien ratkontaa tukeva liittotason instituutio samoin kuin mahdollisuus käsitellä ristiriitatilanteet työtuomioistuimessa. Uudistuksen voi myös ajatella heikentävän ammattiliittojen sopimusautonomiia ja asemaa neuvotteluissa, jos niitä edustava taho ei ole paikallisessa sopimisessa sopijapuolena. Müllerin ym. (2019) mukaan ammattiliittojen asemaa tunnustettuna neuvotteluosapuolena on heikentänyt joissakin maissa neuvotteluoikeuden laajentaminen koskemaan ammattiliittoja edustamattomia tahoja. Sama riski on olemassa myös Suomea koskien.



Paikallinen sopiminen vaatii osaamista. Jatkossa sopimuksia voisivat solmia osapuolet, joilla ei ole koulutusta työehtosopimuksen sisällöstä. Voi kysyä, kuinka tämä vaikuttaisi sopijaosapuolten tasapainoon paikallisella tasolla.

OECD (2019) mukaan hyviä työmarkkinatulemia tuottaneelle organisoidulle hajautetulle sopimiselle luonteenomaista on paikallisten sopimusten artikulaatio valtakunnallisten työehtosopimusten kanssa ja tämän artikulaation tehokkuus tärkeässä määrin riippuu ay-liikkeen edustuksesta yrittäjäsektorilla.

Suomea sitoo myös Kansainvälisen Työjärjestön ILO:n yleissopimus nro 135, jonka mukaan luottamusvaltuutettu on toissijainen työehtosopimuksessa tarkoitettuun luottamusmieheen nähden. Sen 5 artiklan mukaan ammattiyhdistyksen edustajana toimivan luottamusmiehen asema ei saa heikentyä muiden edustajien johdosta. Luottamusmies edustaa asemassaan kaikkia työehtosopimuksen soveltamisalaan kuuluvia työntekijöitä heidän järjestäytymisestään riippumatta (Paanetoja 2023). Mainittu ILO:n yleissopimuksen artikla on otettava huomioon myös arvioitaessa yleissitovan työehtosopimuksen perusteella mahdollisesti valitun luottamusmiehen ja luottamusvaltuutetun keskinäistä suhdetta. Luottamusmiehen valinta yleissitovan työehtosopimuksen perusteella voisi siis estää luottamusvaltuutetun valinnan samalle henkilöstöryhmälle samalla tavoin kuin, jos luottamusmies valitaan työnantajaa työehtosopimuslain nojalla velvoittavan työehtosopimuksen perusteella. (emt. 2023, 45).

Uudistusta perustellaan esityksessä sillä, että paikallisen sopimisen edellytysten turvaamiseksi yhdenvertaisesti kaikilla työpaikoilla on kuitenkin tarpeen säätää siitä, miten paikallisia sopimuksia voidaan tehdä työehtosopimuksessa edellytetyn henkilöstön edustajan puuttuessa. Esimerkiksi Ruotsissa asia on ratkaistu siten, että laissa (lag 1990:1039, FML 3 §) on ollut säädettyä vuodesta 1991 lukien alueellisesta luottamusmiehestä, jolla on oikeus edustaa myös toisen työpaikan työntekijöitä. Luottamusmies ei siis ole aina oman työpaikan työntekijä. Tarkoituksena on ollut mahdollistaa edustus sellaisen työehtosopimukseen sidotun työnantajan työpaikoilla, joissa henkilöstöllä ei ole paikallista ammattiosastoa. (Paanetoja 2023, 97).

Työllisyys- ja tuottavuusvaikutukset

Esityksessä todetaan, että esityksen työllisyysvaikutukset riippuvat vaikutuksista tuottavuuteen. Työehtosopimisen joustavuuden lisääntyminen voi pitkällä aikavälillä vahvistaa työmarkkinoiden dynamiikkaa ja sitä kautta parantaa tuottavuutta. Parantunut tuottavuus voi johtaa joko työn hinnan tai työllisyyden nousuun. Mikäli parantunut tuottavuus ulosmitataan palkankorotuksilla, työllisyysvaikutukset jäävät vähäisiksi.

VM:n (2024) arvio esityksen paikallisen sopimisen edistämisen toimien työllisyysvaikutuksista on, että vaikutuksia ei ole tai että vaikutus vähäinen. Arviossa todetaan myös, että paikallisen sopimisen edistämistä koskevien toimien työllisyysvaikutusten arviointiin liittyy epävarmuutta johtuen relevantin tutkimustiedon rajallisuudesta ja tilastopohjan rajoitteista.



Aiemman tutkimuksen mukaan täysin hajautettu paikallinen sopiminen tuottaa huonompia työllisyystulemia verrattuna koordinoituun ja keskitettyyn sopimiseen tai koordinoituun ja hajautettuun sopimiseen verrattuna (OECD 2019; Garnero 2020). Tulosten mukaan palkkavaateita koordinoivat mallit (koordinoitu hajautettu ja koordinoitu keskitetty) tuottavat parempia työllisyys- ja työttömyystulemia. OECD (2019) mukaan palkkaneuvottelujen koordinointi auttaa ottamaan huomioon palkkasopimusten makrotaloudelliset vaikutukset varmistamalla, että sopimukset eivät heikennä ulkoista kilpailukykyä ja ovat suhdannetilanteen mukaisia. Tämä saattaa olla yksi tekijä koordinoitujen järjestelmien ja korkeamman kokonaistyöllisyyden havaitun yhteyden takana. Jos hallituksen uudistuksen seurauksena yrityskohtaisten työehtosopimusten määrä lisääntyy valtakunnallisten työehtosopimusten kustannuksella, muodostaa tämä myös uhkan myös makrotason palkkakoordinaatiolle, ja sitä kautta sillä voisi olla myös kielteisiä vaikutuksia työllisyyskehitykselle.

Kaikkiaan paikallisen sopimisen työllisyysvaikutuksista on heikosti tutkimusnäyttöä. Neuvottelujärjestelmän ja työllisyyden välisestä yhteydestä on myös verrattain vähän tutkimusta, ja tutkimukset eivät ole olleet ns. kausaalitutkimuksia. Samoin myös yritystason työllisyystutkimuksia neuvottelujärjestelmän hajautumisesta on vähän, eivätkä ne ole yleensä menetelmiltään kovin uskottavia (Kauhanen ja Nevavuo 2023).

Esityksessä todetaan, että työllisyysvaikutukset riippuvat vaikutuksesta tuottavuuteen. Neuvottelujärjestelmän hajautumisen vaikutuksesta tuottavuuteen on verraten vähän tutkimusta. Andreasson (2017) havaitsee, että Ruotsissa yrityksillä, joiden palkoista sopiminen on hajautetumpaa, on korkeampi arvonlisäys työntekijää kohti ja tuottavuus. Myös Garnero ym. (2020) havaitsivat positiivisen yhteyden yrityskohtaisten neuvottelujen ja tuottavuuden välillä belgialaisella yritystason aineistolla. Heidän tulostensa mukaan yhteys tuottavuuteen on pienempi kuin yhteys palkkoihin. Toisaalta Hibbsin ja Lockingin (2000) tulosten mukaan neuvottelujärjestelmän hajauttaminen Ruotsissa 1980-luvulla vähensi kokonaistuottavuuden kasvua hidastamalla tehottomien yritysten poistumista. Brandl ja Braakmann (2021) tutkivat eri neuvottelujärjestelmien ja työn tuottavuuden välistä yhteyttä edustavalla toimipaikkatason aineistolla eri EU-maissa. Heidän tulostensa mukaan parhaan tuleman tuottavat koordinoitujen sektoritason mallit.

Vaikutukset tasa-arvoon ja yhdenvertaisuuteen työelämässä

On olemassa riski, että esityksen uudistukset vähentävät yritysten kannusteita järjestäytyä ja sitä kautta heikentävät työehtosopimusten yleissitovuutta ja kattavuutta, joilla on aiemman tutkimuskirjallisuuden mukaan palkkaeriarvoisuutta lieventäviä vaikutuksia (Kauhanen 2023).

Esityksessä todetaan, että paikallisen sopimisen lisääntymisellä voi olla sekä myönteisiä että kielteisiä vaikutuksia heikossa työmarkkina-asemassa olevien henkilöiden tilanteeseen. Esityksen mukaan joustavammat mahdollisuudet sopia työehdoista voivat parantaa yritysten tuottavuutta ja lisätä mahdollisuuksia palkata myös heikossa työmarkkina-asemassa olevia henkilöitä. Toisaalta paikallisen sopimisen lisääntyminen voi lisätä riskiä siitä, että jo valmiiksi



heikossa työmarkkina-asemassa olevien asema heikentyy entisestään. Mikäli työpaikalla on työntekijöitä, joiden tietoisuus oikeuksistaan esimerkiksi heikon kielitaidon tai muun syyn takia on muita vähäisempi, on mahdollista, että heidän mahdollisuutensa vaikuttaa sopimuksen sisältöön ovat muita heikommat.

Tämä korostaakin sen merkitystä, ketkä ovat paikallisessa sopimisessa sopijaosapuolina, ja mikä on sopijaosapuolten tasapaino. Suomessa työntekijöiden asemaa ovat turvanneet myös työpaikkasopimusten luottamusmiessidonnaisuus ja kytkös ammattiliittoihin järjestelmässä, jossa työnantajilla on verrokkimaihin nähden vahva direktio- ja tulkintaetuoikeus (Ojala ja Sippola 2023).

On tärkeää ottaa huomioon, että työehtosopimukseen perustuva paikallinen sopiminen määrittelee, mistä paikallisesti voidaan sopia ja tässä on edelleen suuria eroja alojen välillä. Tällä on myös merkitystä, kun pohditaan eriarvoisuustulemia.

Alueellisen luottamusmiehen malli?

Uudistusta perustellaan esityksessä sillä, että paikallisen sopimisen edellytysten turvaamiseksi yhdenvertaisesti kaikilla työpaikoilla on kuitenkin tarpeen säätää siitä, miten paikallisia sopimuksia voidaan tehdä työehtosopimuksessa edellytetyn henkilöstön edustajan puuttuessa. Esimerkiksi Ruotsissa asia on ratkaistu siten, että laissa (lag 1990:1039, FML 3 §) on ollut säädetty vuodesta 1991 lukien alueellisesta luottamusmiehestä, jolla on oikeus edustaa myös toisen työpaikan työntekijöitä. Luottamusmies ei siis ole aina oman työpaikan työntekijä. Tarkoituksena on ollut mahdollistaa edustus sellaisen työehtosopimukseen sidotun työnantajan työpaikoilla, joissa henkilöstöllä ei ole paikallista ammattiosastoa. (Paanetoja 2023, 97). Suomessakin voitaisiin harkita samanlaista mallia kuin Ruotsissa.

Helsingissä 10.10.2024

Merja Kauhanen, Työn ja talouden tutkimus Labore

Kirjallisuus

Andreasson, H. (2014). The effect of decentralized wage bargaining on the structure of wages and firm performance, Ratio Working Paper No. 241.

Brandl, B. and Braakmann, N. (2021). The effects of collective bargaining systems on the productivity function of firms: An analysis of bargaining structures and processes and the implications for policy making. International Labour Review, 160(1), 43–64.

Garnero, A., Rycx, F. and Terraz, I. (2020). Productivity and wage effects of firm-level collective agreements: Evidence from Belgian linked panel data. British Journal of Industrial Relations, 58(4), 936–972.



Hibbs, D. A. Jr. and Locking, H. (2000). Wage Dispersion and Productive Efficiency: Evidence for Sweden, *Journal of Labor Economics*, 18(4), 755–782.

Ibsen, C. and Keune, M. (2018). Organised Decentralisation of Collective Bargaining: Case studies of Germany, Netherlands and Denmark. OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 217. OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/f0394ef5-en>

Kauhanen, A. ja Nevavuori, J. (2021). Neuvottelujärjestelmät: Tutkimustuloksia ja maiden välisiä vertailuja. ETLA Raportti No. 110.

Kauhanen, M. (2023). Collective bargaining and inequality in Finland. (Deliverable 3.1 National report for Finland). Leuven: BFORE project VS/2021/0209.

Müller, T., Vandeley, K. and Waddington, J. (2019). Conclusion: towards an endgame. In T. Müller, K. Vandeley and J. Waddington (eds.): *Collective bargaining in Europe: towards an endgame*. ETUI, 625–667.

OECD (2019). *Negotiating our way up*. Paris: OECD.

Ojala, S. ja Sippola, M. (2023). Suomen työmarkkinat irti pohjoismaisesta perinteestä paikallinen sopiminen ”vapauttamalla”? Alusta kirjoitus 6.5.2023.

Paanetoja, J. (2023). Luottamusmies 2020-luvun työpaikalla. Helsinki: Teollisuuden palkansaajat TPry. <https://www.tpry.fi/edistys-julkaisusarja/edistys-raportit/luottamusmies-2020-luvun-tyopaikalla.html>

Paanetoja, J. ja Vidgen, V. (2019). Yleissitovuus, sopimusjärjestelmä & työpaikkatason sopiminen. Oikeudellinen analyysi. STTK ry: Helsinki.

Traxler, F. (1995). Farewell to labour market associations? Organized versus disorganized decentralization as a map for industrial relations, in Crouch, C. and F. Traxler (eds.), *Organized industrial relations in Europe: What future?*, Aldershot, Avebury.

Traxler, F. (2003). Coordinated bargaining: A stocktaking of its preconditions, practices, and performance. *Industrial Relations Journal*, 34(3), 194–209.

Työ- ja elinkeinoministeriö (2020). Paikallisen sopimisen tila ja edistämisen edellytykset: Paikallinen sopiminen –alatyöryhmän selvitys. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2020:8.

Valtiovarainministeriö (2024). Paikallisen sopimisen edistämisen työllisyysvaikutukset 5.9.2024.

