

Asiantuntijalausunto
Jari Murto
työ- ja sosiaalioikeuden apulaisprofessori
Helsingin yliopisto

14.11.2024

Eduskunnan Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi työriitojen sovittelusta ja eräiden työtaistelutoimenpiteiden edellytyksistä annetun lain muuttamisesta (HE 146/2024 vp)

1. Aluksi

Hallituksen esityksessä esitetään valtakunnansovittelijan velvollisuudesta menetellä sovittelutoimessa kansantalouden kokonaisedun turvaamiseksi siten, että palkanmuodostus toimii mahdollisimman hyvin eikä työmarkkinoiden toimivuus vaarannu. Esityksen tavoitteena on edistää palkanmuodostuksen ja työmarkkinoiden toimivuutta, suotuisaa talous- ja työllisyyskehitystä sekä pyrkimystä vakiinnuttaa kustannuskilpailukykyyn ja kansantalouteen eli yleiseen etuun ja työmarkkinoilla muodostuneisiin käytänteisiin liittyvien tekijöiden huomioiminen valtiollisessa sovittelutoiminnassa.

2. Työehtosopimukset palkan määrittäjänä – kansantaloudellinen palkkakoordinaatio

Tavoite kansantaloudellisesta palkkakoordinaatiosta ei ole uusia asia Suomessa. Eri aikoina tavoitteena on ollut yhdistää yhtäältä eri alojen työehtosopimusneuvottelut sekä kokonaiskansantaloudellinen työmarkkinoiden eri sektorit kattava palkkakoordinaatio, jotta pyrittäisiin varmistamaan suotuisa työllisyyden kehitys sekä välttämään haitallisen palkkainflaation syntyminen. Jo yli 50 vuotta sitten, kun sovittiin ensimmäinen TUPO-sopimus vuonna 1968, tämä oli keskeinen lähtökohta: Liinamaa I sopimuksen johdannossa todetaan:

”Allekirjoittanut järjestöt ovat hallituksen aloitteesta käydyissä neuvotteluissa todenneet, että hinta- ja kustannustason hillitsemiseksi tarvitaan toimenpiteitä sekä järjestöjen että valtiovallan taholla. Myötävaikuttaakseen hinta- ja kustannustason vakaantumiseen ovat järjestöt tehneet seuraavan sopimuksen.” [..]

Hallituksen esityksen tavoite kansantaloudellisesti kestävästä palkkakehityksestä on ymmärrettävä ja perusteltu Suomen kaltaisessa vientivetoisessa kansantaloudessa, joka kuluu euroalueen valuuttaunioniin. Kuitenkin hallituksen esityksessä on omaksuttu malli, jossa palkkakoordinaatiota turvataan lakisääteisesti sovittelijan johdolla ja sovittelijan toimivaltaa rajoittamalla. Tämä nostaa esiin kaksi kysymystä: 1) ymmärretäänkö sovittelijainstituutio osana työehtosopimusjärjestelmän toimintaa (esim.

työtuomioistuimen tapaan) vai 2) ymmärretäänkö sovittelijan rooli yksittäisten työriitojen sovittelun sijaan laajempaan, työmarkkinoiden palkanmuodostuksen kansantaloudellisena valvojana.

3. Kansantalouden kokonaisuus – työmarkkinoiden yleinen linja

Hallituksen esityksen tavoitteena on ottaa huomioon kansantalouden kokonaisuus aikaisempaa vahvemmin valtakunnansovittelijan sovittelutehtävässä. Tästä syystä työriitalain 11 §:n lisätään toinen momentti:

”Sovittelijan on kansantalouden kokonaisuuden turvaamiseksi meneteltävä sovittelutoimissaan siten, että palkanmuodostus toimii mahdollisimman hyvin eikä työmarkkinoiden toimivuutta vaaranneta.”

Hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa kyseistä momenttia tarkennetaan siten, että työriidan osapuolten vaatimusten ohella sovittelijan tulee ottaa huomioon kansantalouden kantokyky ja Suomen kilpailukyky. Edelleen tätä täsmennetään siten, että sovittelijan tulee hakea sovintoehdotuksessaan ratkaisua, jossa yhdistyvät työntekijöiden myönteinen ansiokehitys ja ostovoima yhdistettynä laajemmin työllisyyteen ja tuottavuuteen. Esityksen mukaan kansantalouden kokonaisuus tarkoittaa kansainvälisessä kilpailussa toimivan avoimen sektorin (vientisektori) kilpailukykyä ja kustannusvaikutusten painottamista. (HE 146/2024, s. 52–53.)

Hallituksen esityksen perustelut rakentuvat keskeisesti termin ’yleinen linja’ ympärille. Yleistä linjaa kuvataan siten, että työehtosopimusneuvotteluissa vahva vientisektorin pääavaaja-ala (usein käytännössä Teknologiateollisuuden tes) on määrittänyt palkantarkistusten tason, josta muodostuu yleinen linja etenkin, jos muut alat seuraavat pääavaaja-alan ratkaisuja. (HE 146/2024, esim. s. 52–53.)

Vaikka termi yleinen linja on vakiintunutta työmarkkinasananastoa, ei sen sisältö ole yksiselitteinen. Yleisestä linjasta puhuttaessa on tärkeää ottaa huomioon aikaulottuvuus: Se, miten yleinen linja on ymmärretty 1980-, 2000- tai 2020-luvuilla, ei ole keskenään verrannollista, sillä Suomen kansantalouden ja työmarkkinoiden rakenne ja toiminta sekä ammattirakenne on muuttunut huomattavasti viimeisten vuosikymmenten aikana.

Kun puhutaan yleisestä linjasta, ei voida sivuuttaa Tupo-aikakautta. Keskeistä on huomata, että Tupo-sopimusten aikakautena 1969–2015 oli Tupo-sopimuksissa sovittu erikseen sopimusten kattavuudesta.

”SOPIMUKSEN KATTAVUUS, SITOVUUS JA VOIMAANTULO

Osapuolet toteavat lähtökohtanaan olevan, että kaikki niiden jäsenjärjestöt uudistavat työ- ja virkaehtosopimuksensa tämän neuvottelutuloksen mukaisesti viimeistään 27.9.1995.” [--] Alakohtaisiin työ- ja virkaehtosopimuksiin otetaan seuraava ehto: ’Ellei

keskusjärjestöjen 11.9.1995 allekirjoittamaa tulopoliittista sopimusta koskevaa neuvottelutulosta allekirjoiteta, raukeaa tämä sopimus' [--]¹

Tupo-sopimusten kattavuusehto tarkoitti sitä, että Tupo-sopimuksessa sovitut palkan korotukset ja ns. sosiaalipaketit, tulivat voimaan vain sillä edellytyksellä, että eri alojen työehtosopimukset uudistetaan Tupo-sopimuksessa sovittujen ehtojen mukaisesti. Näin ollen Tupo-kautena ns. yleinen linja perustui Tupo-sopimuksessa olevaan ehtoon ja sopimuksen mukaisiin yleiskorotuksiin ja muun tyyppisiin palkkaratkaisuihin. Täytyy myös muistaa, että Tupo-sopimusten aikakautena Suomen työmarkkinat olivat nykyistä keskitetyimmät.

Kun vuoden 2016 jälkeen siirryttiin liittokohtaisiin työehtosopimusneuvotteluihin, on kysymys yleisen linja olemassaolosta ja sen määrittämisen tavasta epäselvempi. Hallituksen esityksen mukaan se olisi perustunut sovittelijan noudattamaan käytäntöön, vaikka liittokierrosten ajatuksena nimenomaan on, että kukin ala neuvottelee omat työehtosopimuksensa omista lähtökohdistaan. Tällöin eri työehtosopimusalojen työnhinta määräytyy kyseisen alan työehtosopimusneuvotteluissa, eikä yleisen linjan kaltainen puuttuminen alan työn hinnan määräytymiseen olisi tarpeellista: kukin työehtosopimusala vastaa omista neuvotteluistaan ja työehtosopimuksistaan.

Palkantarkistusten kiinnittäminen yleiseen linjaan on ymmärrettävissä sellaisessa kontekstissa, jossa työehtosopimusneuvotteluja käydään ajallisesti lähes samanaikaisesti ja että alakohtaisten työehtosopimusten sisältö on riittävässä määrin verrattavissa toisiinsa erityisesti palkan määräytymisen ja palkantarkistusrakenteiden osalta. Nykyisin eri alojen työehtosopimukset ja niiden palkkausjärjestelmät ja palkantarkistusmääräykset (esim. paikallisesti sovittavat erät) ovat aikaisempaa monimuotoisempia, mistä syystä myös yleisen linjan määrittäminen on hankalampaa. Tähän viittaa hallituksen esityksessäkin esiin nostettu seikka, jonka mukaan yleistä linjaa voivat määrittää vain valtakunnalliset työehtosopimukset, eivät yrityskohtaiset työehtosopimukset. Paikallisesti sovittavien palkkapottien asema jää tältä osin epäselväksi.

Yleisen linjan problemaattisuutta nykyisessä työehtosopimusneuvotteluiden kontekstissa korostaa yleisen linjan ajallisen ulottuvuuden määrittämiseen liittyvät tulkinnat. Yleinen linja on selkeä määrite silloin, kun työehtosopimuskierros on ajallisesti tiivis ja ajoittuu kansantaloudellisesti samanlaiseen suhdannetilanteeseen. Sen sijaan mitä eritahtisemmin työehtosopimuksia sovitaan, sitä enemmän kasvaa riski siitä, että eri toimialojen erisyklisyys johtaa siihen, että yleistä linjaa yritetään soveltaa aivan erilaisessa suhdannetilanteessa eri sektoreilla (vientiteollisuus, kotimaiset palvelut ja julkinen sektori).

Katson, että hallituksen esityksessä yleinen linja nousee vahvaan asemaan, eikä esityksessä oteta riittävässä määrin huomioon sitä, että käsitteenä yleinen linja on syntynyt

¹ Talous-, työllisyys- ja työmarkkinapoliittinen sopimus vuosille 1996-1997.

erilaisessa työmarkkinatilanteessa. Yleinen linja on terminä liian laaja ja tulkinnanvarainen, mistä syystä sen yhteensovittaminen yhä monimuotoisempien työehtosopimusmääräysten ja eritahtisten työehtosopimusneuvotteluiden kanssa ei ole yksiselitteistä. Mielestäni yleisen linjan sijaan palkkakoordinaatiota tulisi rakentaa mieluummin taloudellisten tunnuslukujen pohjalta.

4. Sovittelutoiminnan tietopohjan varmistaminen

Hallituksen esityksen mukaan sovittelijan on otettavan huomioon kansantalouden kokonaisuus eli kansantalouden kantokyky ja Suomen kilpailukykyyn säilymiseen vaikuttavat tekijät. Sovittelijan tulee yhteensovittaa sovittelussa työntekijöiden myönteinen ansiokehitys, ostovoima sekä työllisyyden ja tuottavuuden kasvun turvaaminen. Sovittelijan tulisi tehdä sovitteluratkaisu siten, että siitä ei aiheutuisi häiriötä tuleviin työmarkkinaneuvotteluihin. Esityksen mukaan kansantalouden kokonaisuutta turvaa se, että sovittelussa painotetaan vientisektorin päänavajarakkaisu. (HE 146/2024, s. 52)

Katson, että esityksen mukaan sovittelussa huomioon otettavat ja yhteensovitettavat tekijät ovat perusteltuja. Sen sijaan ongelmallista on se, että esityksessä ei tarkenneta, miten sovittelija saa tietoa monimutkaisista makrotaloudellisista muuttujista ja tunnusluvuista (työntekijöiden ansiokehitys, ostovoima, työllisyys, tuottavuuden kehitys, kansantalouden kantokyky, kilpailukyky ja työmarkkinoiden toiminta). Esityksessä ei ole käsitelty, miten turvataan riittävän kattava ja luotettava tiedonsaanti sekä tiedosta tehtävien analyysien neutraalisuus ja luotettavuus osana sovitteluprosessia.

Tiedon tuottamisen problematiikkaa voi peilata Tupo-aikana toimineeseen tulopoliittiseen selvitystoimikuntaan (tupo-seto), joka koostui työmarkkinajärjestöjen edustajista ja valtionvarainministeriön virkamiehistä, Suomen pankin ja Tilastokeskuksen edustajista.² Kun valtioneuvosto asetti vuonna 2012 tulo- ja kustannuskehityksen selvitystoimikunnan³ mainitaan päätöksen taustaksi mm. seuraavaa:

”Tausta

[–] Toimintaympäristössä tapahtuneiden muutosten vuoksi palkanmuodostuksen edellytyksiin liittyvän selvitystoiminnan merkitys on lisääntynyt.

Samalla työmarkkinoiden sopimusjärjestelmä näyttäisi ottaneen askeleita hajautetumpaan suuntaan. Tilanteessa, jossa palkankorotuksista neuvoteltaisiin aikaisempaa hajautetummin, on entistä tärkeämpää tuottaa yhteistä tietopohjaa kansainvälisistä ja kotimaisista lähtökohdista palkanmuodostukselle sekä tällä tavoin tukea talous- ja työmarkkinapolitiikan yhteensovittamista. Työmarkkinatilanteen ja makrovakauden edellytysten selvitystyö pohjustaa työ- ja virkaehtosopimusneuvotteluja ja talouspolitiikan valmisteluprosessia.

² Ks. esim. Kansantaloudellinen aikakauskirja 4/1998, s. 460–461.

³ VNK011:00/2012, s. 1-2.

Toimikunnan tehtävänä on

- laatia taloudellisia selvityksiä ja laskelmia työ- ja virkaehtosopimusneuvotteluja ja päätöksentekoa varten
- seurata työmarkkinaratkaisujen toteutumista ja arvioida niiden vaikutuksia ottamalla huomioon euroalueen asettamat vaatimukset sekä työmarkkinoiden vakaus ja toimivuus
- toimia keskustelufoorumina arvioitaessa palkanmuodostuksen ja sopimustoiminnan mahdollisuuksia tukea työmarkkinoiden toimivuutta ja työllisyyttä muuttuvassa toimintaympäristössä.

Edellä mainittua tehtäväänsä suorittaessaan toimikunnan tulee seurata muissa maissa tapahtuvia työmarkkinaratkaisuja, Suomen hintakilpailukyvn kehittymistä sekä työmarkkinapoliittisiin neuvonpito- ja neuvottelumenettelyihin liittyviä kysymyksiä. Tarvittaessa valtioneuvosto tai talouspoliittinen ministerivaliokunta voivat antaa toimikunnalle tehtäväksi erillisselvityksiä tai pyytää siltä lausuntoja. Toimikunnan olisi tiedottamistoiminnassaan pyrittävä ottamaan huomioon myös yleisinformaation tarpeet.”

Vaikka hallituksen esityksessä on mainittu erilaisia sovittelussa huomioon otettavia seikkoja, saa esityksestä sellaisen kuvan, että käytännössä sovittelu pyrittäisiin kuitenkin sitomaan vientiteollisuuden määrittämään yleiseen linjaan. Yleinen linja ei ole kansantaloudellinen suure vaan tietyn alan työehtosopimusneuvotteluiden tulos tiettyä ajankohtana. Selkeämpää olisi, jos yleisen linjan sijaan palkkakoordinaatio rakennettaisiin kansantaloudellisiin ja toimialakohtaisiin suureisiin.

Katson, että esityksessä olisi tullut kiinnittää laajemmin huomiota neutraalisti tuotettavaan tietoon ja analyyseihin esimerkiksi Suomen sekä verkkomaiden makrotaloudellisesta tilanteesta sekä toimialakohtaiseen tietoon kilpailukyvyistä, kokonaiskustannuksista, palkan ostovoiman kehityksestä sekä työmarkkinoiden toiminnasta, kuten työvoiman saatavuudesta, liikkuvuudesta, osaamistarpeista, jne. Neutraalisti tuotettu tieto olisi omiaan edistämään sovitteluprosessia, kun osapuolet luottavat yhtäältä tiedon laatuun ja toisaalta datan perusteella tehtyihin analyyseihin ja ennusteisiin.

Luotettava tieto ja neutraalit analyysit edesauttaisivat sovitteluprosessin sujuvuutta. Katsonkin, että valtakunnansovittelijan toimistolla tulisi olla käytettävissään henkilöstöä (omaa tai ulkopuolista) siten, että neutraalin tiedontuotannon ja analyysien tekeminen voidaan varmistaa. Kun valtakunnansovittelijan toimiston resurssointia verrataan esim. lainsäädännön arviointineuvostoon, työtuomioistuimeen tai yhteistoiminta-asiamiehen toimistoon, havaitaan, että nyt esitettyihin tehtäviin ja niiden edellyttämän taloudellisen ja työmarkkinoita koskevan tiedon käsittelyyn nähden toiminta on aliresursoitua. Tämä voi johtaa siihen, että taloudellisen tiedon sijaan sovittelija tukeutuu ehkä helpommin kategorisesti yleiseen linjaan. Mielestäni mallia tiedon tuotantoon voisi ottaa aikaisemmin käytössä olleen Tulopoliittisen selvitystoimikunnan ja Ruotsin Medlingsinstitutetin toiminnasta.

5. Ala- ja tehtäväkohtaiset erityistarpeet ja niiden suhde yleiseen linjaan?

Hallituksen esityksen mukaan yleisen linjan huomioon ottaminen ei estäisi sovittelijaa ottamasta huomioon ala- ja tehtäväkohtaisia erityispiirteitä sovittelijan harkitsemalla tavalla. Tämä on mainittu sukupuolten välisen tasa-arvon edistämisvelvollisuuden tarkastelun yhteydessä (HE 146/2024, s. 67). Ala- ja tehtäväkohtaisten erityispiirteiden suhde yleiseen linjaan ja ns. päänavaajaratkaisun suojelemiseen näyttäytyy sitä hankalammalta, mitä pidempi aika yleisen linjan määrittäneestä päänavaajaratkaisusta on. Hallituksen esityksen lähtökohtana on, että yleisen linjan ajallinen ulottuvuus ulottuisi aina seuraavan työehtosopimusneuvottelukierroksen yleisen linjan syntymiseen saakka. (HE 146/2024, s. 53.)

Mielestäni ala- ja tehtäväkohtaisten erityispiirteiden huomioon ottamisen mahdollisuuksia ja rajoja tulisi tarkentaa. Nyt asia ei ole käytännössä käsitelty tai tarkennettu lain 11 tai 13 §:n yleisperusteluissa vaan sovittelutoiminta kytketään käytännössä yleiseen linjaan turvaamiseen. Yleisen linjan ajallinen ulottuvuus tuo kuitenkin esiin ongelman: mahdollisesti noin kaksi vuotta aikaisemmin syntynyt vientiteollisuuden yleinen linja ohjaisi kahden vuoden 'hännällä' esimerkiksi kotimaisen palvelusektorin tai julkisen sektorin palkanmuodostusta, vaikka kansantalouteen ja Suomen kilpailukykyyn vaikuttavat osatekijät voivat olla muuttuneet tänä aikana merkittävästikin joko heikommiksi tai paremmiksi.

Ala- ja tehtäväkohtaisten erityispiirteiden huomioon ottaminen nähdään hallituksen esityksessä keskeisenä keinona mm. julkisen vallan velvoitteelle edistää tasa-arvoa. Toisaalta se, että sovittelija alkaisi määrittämään tasa-arvon edistämisen perusteella työ- tai virkaehtosopimusten sisäistä palkantarkistusten kohdentumista, uhkaisi työehtosopimusautonomiata. Kyse ei olisi tällöin vain kansantaloudellisesta palkkakoordinaatiosta vaan työ- ja virkaehtosopimusten rakenteesta. Erityisesti tämä asetelma korostuu julkisella sektorilla, missä työ- ja virkaehtosopimukset ovat olleet perinteisesti laajoja kattaen eri ammattiryhmiä ja näiden palkkojen määrittämistä.

Katsonkin siis, että valiokunnan olisi tarkoituksenmukaista tarkentaa, milloin ja millaisissa rajoissa ala- ja tehtäväkohtaisten erityispiirteiden huomioon ottaminen olisi tulevaisuudessa mahdollista. Tämä olisi omiaan lisäämään oikeusvarmuutta, tarkentamaan valtakunnansovittelijan toimivaltaa, minkä lisäksi tarkennus voisi olla yksi keino lisätä työriidan osapuolten luottamusta sovittelutoimintaan.

6. Lopuksi

Hallituksen esityksen tavoite palkkakoordinaatiosta ei ole Suomen työmarkkinoilla uusi asia vaan pikemmin tyypillistä Suomen kaltaiselle viennistä riippuvalle kansantaloudelle. Hallituksen esityksessä on tuotu esiin useita eri tekijöitä, jotka tulee yhteensovittaa sovittelussa. Esityksessä ole kuitenkin tarkennettu, miten sovitteluun tuotetaan neutraalia talous- ja työmarkkinatietoa, johon työriidan molemmat osapuolet luottavat.

Sovittelutoiminnan, mutta myös laajemmin työehtosopimusneuvotteluiden, näkökulmasta olisi tärkeätä, että tiedontuotantoa kansantalouden ja työmarkkinoiden kokonaisuudesta vahvistettaisiin. Tarkoituksenmukainen ja ajantasainen tieto edesauttaisi sovittelijaa ja työmarkkinaosapuolia useilla eri tavoilla. Tähän olisi saavilla malleja melko helposti aikaisemmin toimineen Tulopoliittisen selvitystoimikunnan tai Ruotsin Medlingsinstitutetin toiminnasta.

Mielestäni riskinä on, että vaikka laissa määritetään yleisellä tasolla/yleislausekkeella sovittelutoiminnassa huomioon otettavia tekijöitä, voi kirjaus johtaa käytännössä siihen, että tosiasiassa vientiteollisuuden – mahdollisesti vain yhden alan – työehtosopimus määrittää ns. yleisen linjan ja näin ollen palkkakoordinaation rajat. Näin ollen olisi tarpeen tarkentaa milloin, miten ja missä rajoissa sovittelija voisi ottaa huomioon alaja tehtäväkohtaiset erityispiirteet. Tämä tarkennus liittyy myös tasa-arvoon ja työehtosopimusautonomiaan, joita en käsitellyt tässä lausunnossa.