

Lausunto Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle

Johtava tutkija Merja Kauhanen, Työn ja talouden tutkimus Labore

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

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on pyytänyt Työn ja talouden tutkimus Laboren asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi työriitojen sovittelusta ja eräiden työtaistelutoimenpiteiden edellytyksistä annetun lain muuttamisesta.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi valtakunnan sovittelijan velvoitteesta huomioida sovittelutoimessaan kansantalouden ja työmarkkinoiden toimivuuden kannalta kestävä palkanmuodostus. Lakiin kirjattaisiin, että valtakunnansovittelijan olisi kansantalouden kokonaisedun turvaamiseksi meneteltävä sovittelutoimessaan siten, että palkanmuodostus toimii mahdollisimman hyvin eikä työmarkkinoiden toimivuutta vaaranneta.

Voimassa oleva laki

4) suoritettava muut valtioneuvoston antamat tehtävät.

11 §

Sovinnon aikaansaaminen

Sovittelutoimessaan sovittelijan on, otettuaan perusteellisesti selkoa riidasta ja sen arvosteluun olennaisesti vaikuttavista seikoista sekä riitapuolten vaatimuksista, koetettava saada riitapuolet täsmällisesti määrittelemään riitakohdat ja rajoittamaan ne mahdollisimman vähiin sekä pyrittävä johtamaan riitapuolet sovintoon lähinnä heidän omien ehdotustensa ja tarjoustensa perusteella, joihin sovittelijan on ehdotettava sellaisia myönnytyksiä ja tasoituksia, mitä tarkoituksenmukaisuus ja kohtuus näyttävät vaativan.

Ehdotus

5) suoritettava muut valtioneuvoston antamat tehtävät.

11 §

Sovinnon aikaansaaminen

Sovittelutoimessaan sovittelijan on, otettuaan perusteellisesti selkoa riidasta ja sen *arviointiin* olennaisesti vaikuttavista seikoista sekä riitapuolten vaatimuksista, koetettava saada riitapuolet täsmällisesti määrittelemään riitakohdat ja rajoittamaan ne mahdollisimman vähiin sekä pyrittävä johtamaan riitapuolet sovintoon lähinnä heidän omien ehdotustensa ja tarjoustensa perusteella, joihin sovittelijan on ehdotettava sellaisia myönnytyksiä ja tasoituksia, mitä tarkoituksenmukaisuus ja kohtuus näyttävät vaativan.

Sovittelijan on kansantalouden kokonaisedun turvaamiseksi meneteltävä sovittelutoimessaan siten, että palkanmuodostus toimii mahdollisimman hyvin eikä työmarkkinoiden toimivuutta vaaranneta.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan myös sovittelulautakunnan toimintaan yhdenmukaistavia muutoksia. Valtakunnansovittelija tai hänen määräämänsä sovittelija toimisi jatkossa sovittelulautakunnan puheenjohtajana. Siten myös sovittelulautakunnan olisi noudatettava



menettelyssään sovittelijan toimintaa ohjaavaa työriitalain sääntelyä. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi, että työriitalain säännöksiä sovintoehdotuksen antamisesta sovellettaisiin myös sovittelulautakunnan antamaan sovintoehdotukseen.

Yleisen linjan huomioon ottaminen sovittelussa

Hallituksen esitys pohjaa pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelmaan. Hallitusohjelmakirjauksen mukaan laissa työriitojen sovittelusta säädetään, että palkantarkastusten yleistä linjaa ei voida ylittää valtakunnansovittelijan toimistosta tai sovittelulautakunnan toimesta annettavalla sovintoehdotuksella.

Näin suoraan kirjausta yleisen linjan roolista sovintoehdotuksessa ei hallituksen esityksessä ole, vaan esityksessä todetaan yleiseen linjaan liittyen mm., että jos sovittelija päätyy antamaan sovintoehdotuksen, olisi sovittelijan kansantalouden kokonaisedun turvaamiseksi arvioitava työmarkkinoiden yleisen linjan merkitystä.

Hallituksen esityksessä ei ole tarkempaa määritelmää, miten yleinen linja määritellään ja mistä se muodostuu. Tähän olisi toivonut selkeämpää termin merkityksen avaamista. Keskitetyistä sopimuksista luopumisen jälkeen Suomessa yksityisen sektorin työnantajapuolen voimakkaan koordinaation myötä viimeisillä sopimuskiirroksilla on noudatettu vientivetoista mallia, jossa kansainväliselle kilpailulle alttiiden alojen työehtosopimukset ovat määritelleet epävirallisesti palkanormin, jota korkeampia palkankorotuksia (kustannusvaikutuksiltaan) ei ole sovittu muillekaan aloille. Mutta tästä vientivetoisen mallin noudattamisesta ei ole sovittu yhteisesti työnantaja- ja työntekijäjärjestöjen kesken eikä siitä vallitse yksimielisyyttä. Hallituksen esityksen voi tulkita tavoitteeksi vahvistaa tämän mallin asemaa.

Hallituksen esityksessä todetaan, että käytännössä valtakunnansovittelija ja sovittelijat ovat jo nykyäänkin huomioineet sovittelutoimessa kansantalouden kokonaisedun sekä palkanmuodostuksen ja työmarkkinoiden toimivuuden ja että valtakunnansovittelijat ovat katsoneensa olleet jo 1960-luvun puolivälistä lähtien sidottuja sopimusneuvottelujen yhteydessä syntyneeseen yleiseen linjaan. Jos tämä on jo vakiintunut käytäntö, niin miksi esityksessä todetaan, että esityksellä pyritään vakiinnuttamaan käytäntö kustannuskilpailukykyyn ja kansantalouteen eli yleiseen etuun ja työmarkkinoilla muodostuneisiin käytänteisiin liittyvien tekijöiden huomioimisesta valtiollisessa sovittelutoiminnassa.

Herää kysymys, kuinka paljon nämä tavoitteet lakiin kirjattuna muuttavat sovittelutoimintaa ja tarjottuja ratkaisuesityksiä ja mikä on lain soveltamiskäytäntö. Jos yleisen linjan huomioon ottaminen sovintoehdotuksessa vahvistuu, riskinä on, että se tosiasialisesti rajaa mahdollisuuksia sovintoehdotusten tekemiseen ja alakohtaisten erityistarpeiden huomioon ottamiseen ja sitä kautta jäykistää järjestelmää. Työntekijäpuolella esitettyjen muutosten on nähty vähentävän luottamusta sovitteluinstituutioon ja sen puolueettomuutta kohtaan.

Suomi on sitoutunut kansainvälisiin sopimuksiin, jotka mm. suojaavat ammatillista järjestäytymisvapautta ja kollektiivisista neuvotteluoikeutta (Kansainvälisen työjärjestö ILO:n



yleissopimukset no 87 ja no 98). Jos hallituksen esityksen ehdotukset rajaavat tosiasiallisesti sovintoehdotuksen tekemiseen liittyviä vaihtoehtoja, voi kysyä, ovatko sovittelutoiminnan 'reunaehtoihin' tehtävät muutokset ristiriidassa Suomea velvoittavien kansainvälisten sopimusten kanssa (vaikka hallituksen esityksessä todetaan, että näin ei ole).

Muista vaikutuksista

Vaikutukset sovittelujärjestelmään ja sopimusjärjestelmään

Hallituksen esityksen mukaan esitetty muutos vaikuttaisi valtakunnansovittelijan, sovittelijan ja sovittelulautakunnan harkintaan koskien sovintoesityksessä huomioitavia asioita sovittelussa. Esityksessä todetaan, että esitetty muutos ei vaikuttaisi työmarkkinaosapuolten oikeuksiin tai velvollisuuksiin, eikä työehtosopimusneuvotteluihin siltä osin, kun valtakunnansovittelija tai sovittelulautakunta eivät ole niissä mukana. Työmarkkinaosapuolten mahdollisuus tehdä sopimuksia keskenään säilyisi ennallaan. Sikäli, kun esitetty muutos rajaa sovintoehdotukseen liittyviä vaihtoehtoja esimerkiksi yleisen linjan puitteissa tehtäviksi, muutos voisi vaikuttaa esimerkiksi mahdollisuuksiin edistää työtaisteluteitse yleistä linjaa korkeampia korotuksia joillekin aloille. Esitetyllä muutoksella voisi tosiasiallisesti olla sitä kautta suurempiakin vaikutuksia sopimusjärjestelmään. Toisaalta muutos voisi ohjata osapuolia hakemaan ratkaisuja työriitoihin sovittelijan toimiston ulkopuolelta.

Vaikutukset koordinaatioon

Esityksen mukaan esitetyn muutoksen voidaan tulkita lisäävän vähäisessä määrin Suomen palkanmuodostusjärjestelmän koordinaation astetta. Lisäksi esityksessä todetaan, että työmarkkinoiden yleisellä linjalla ja sovittelijan noudattamalla käytännöllä on kuitenkin vaikutusta työmarkkinaneuvotteluihin.

Suomessa koordinaatiolla sopimustoiminnassa on pitkät perinteet. Suomessa keskitetyt ratkaisut olivat perinteisesti keskeisin koordinaation väline palkkavaateiden yhteensovittamiseen ja makrotaloudellisen vakauden ja hintakilpailukyvyn tekijöiden huomioon ottamiseen. Keskitetystä sopimisesta luopumisen jälkeen uudesta Suomen mallista ei ole saavutettu yhteisymmärrystä ja kuten jo edellä todettu palkankorotusten koordinaatio on edellisillä sopimuskierröksillä saavutettu työnantajapuolen vahvasti koordinoimana.

Aiemman tutkimuksen mukaan koordinaation sisältyminen sopimusjärjestelmään on hyvä asia, koska eri työmarkkinamallien vertailuissa koordinaatiota sisältävien mallien on havaittu olevan yhteydessä korkeampaan työllisyyteen, alhaisempaan työttömyyteen ja pienempiin palkkaeroihin (OECD, 2018; Garnero, 2021). Koordinaatiota sisältävästä mallista sopiminen ja sen noudattaminen tulisi kuitenkin perustua työmarkkinaosapuolten yhteisymmärrykseen, ei valtiovallan toimesta säädeltynä. Ruotsissa on noudatettu 1990-luvun loppupuolelta lähtien ns. vientivetoista mallia, jossa vientialat määrittelevät palkanormin, jota korkeampia korotuksia muut alat eivät saa (ks. tarkemmin Kauhanen (2021)). Tämä malli pohjautuu



työntekijä- ja työnantajapuolen yhteisesti sopimaan ns. teollisuussopimukseen (Industriavtalet).

Vaikutukset sukupuolten väliseen palkkatasa-arvoon

Keskeinen kysymys on myös se, minkälaisia vaikutuksia esitetyllä muutoksella on sukupuolten väliseen tasa-arvoon. Suomessa työmarkkinat ovat edelleen hyvin segregoituneet sukupuolen mukaan ammateittain ja toimialoittain. Naisten ja miesten välinen ns. tasoittamaton palkkaero on Suomessa yhä varsin suuri - 15,6 % (v.2022).

Jos hallituksen esitys tosiasiallisesti rajaa valtakunnansovittelijan mahdollisuuksia ylittää sovitteluehdotuksissaan yleistä linjaa, heikentää tämä mahdollisuuksia parantaa naisvaltaisten alojen suhteellista palkka-asemaa ja kuroa palkkaeroja umpeen.

Ruotsissa vientivetoisen mallin ongelmana on myös nähty, että malli puitteissa on ollut vaikea parantaa joidenkin työvoimapulasta kärsivien alojen suhteellista palkka-asemaa. Ruotsissa täysin hajautetun palkanmuodostuksen yleistymisen (ts. numerottomiin sopimukseen siirtymisen) taustalla on suurelta osin julkisen sektorin toimihenkilöitä kuten sairaanhoitajia edustavien ammattiliittojen pyrkimys täysin paikallisella sopimisella saada palkanormia parempia palkankorotuksia ja siten parantaa suhteellista palkka-asemaansa ja toisaalta myös työnantajien tavoite tällä tavoin lisätä palkkahajontaa (Kjellberg, 2019). Numerottomien sopimusten yleistyminen on joissakin mielipiteissä nähty myös uhkana koko mallille, joka perustuu palkanormin noudattamiselle (Calmfors et al., 2018). Ruotsalainen taloustieteen professori Lars Calmfors (2019) on myös ehdottanut, että mallin puitteissa pitäisi olla mahdollista suurempiin suhteellisten palkkojen muutoksiin ja poikkeamiseen normista, ja että suljetulla sektorilla pitäisi olla suurempi merkitys palkanormin ('märket') asettamisessa.

Helsingissä 14.11.2024

Merja Kauhanen, Työn ja talouden tutkimus Labore

Kirjallisuus

Calmfors, L. (2019). Industrins länenormering kan pch bör reformeras. Lönebildning för jämlikhet – nr 4. Stockholm: 6F och Katalys.

Calmfors, L., Ek, S., Kolm, A.-S., Pekkarinen, T. och Skedinger, P. (2018). Arbetsmarknadsekonomska rapport – Hur fungerar kollektivavtalen?. Stockholm: Arbetsmarknadsekonomska rådet.

Garnero, A. (2021). The impact of collective bargaining on employment and wage inequality: Evidence from a new taxonomy of bargaining systems. European Journal of Industrial Relations, vol.27(2): 185–202.



Kauhanen, M. (2021). Miten palkoista sovitaan? – Suomen ja Ruotsin työmarkkinamallit vertailussa. Teollisuuden Palkansaajat, Analyysi 3.

Kjellberg, A. (2019). Collective bargaining in Europe: towards an endgame. In Müller, T., Vandaele, K. & Waddington, J. (eds.). Brussels: ETUI (European Trade Union Institute), Bruxelles, Vol. 3. pp. 583–603.

OECD (2018). OECD Employment Outlook 2018. OECD: Paris.

