

Juhana Vartiainen 20.11.2024

Valtiotieteen tohtori, ekonomisti, docent i nationalekonomi

Eduskunnan Työ- ja tasa-arvovaliokunnalle

Lausunto Petteri Orpon hallituksen esityksestä HE 146/2024: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi työriitojen sovittelusta ja eräiden työtaistelutoimenpiteiden edellytyksistä annetun lain muuttamisesta.

Lain sisältö:

Antaa yleisen tason ohjaus julkiselle sovitteluinstituutiolle, jotta se ei sovintoesityksissään muille sopimusaloille ylittäisi sitä kollektiivisten (työehtosopimusperäisten) työvoimakustannusten nousua, josta on sovittu avoimessa kansainvälisessä kilpailussa toimivilla toimialoilla (vientialoilla, teollisuusaloilla). Laki antaa näin taustatukea kollektiivisen palkanmuodostuksen *vientinormille*.

Miksi laki on tarpeen – taloustieteellinen analyysi:

Lain varsinainen tarkoitus on Suomen kansainvälisen kustannuskilpailukyvyn ylläpitäminen. Sen tarkoitus ei ole lukita nykyisiä palkkaeroja paikalleen. Suhteellisten palkkojen erot määräytyvät markkinoilla ihmisten liikkeessa työmarkkinoilla ja heidän tuottavuutensa muuttuessa. Mikään kollektiivinen palkkaneuvottelumekanismi ei kykene "lukitsemaan" suhteellisia palkkoja, koska työnantajien kilpailu työntekijöistä nostaa palkkoja tuottavuuden myötä. Jos jollain toimialalla tuottavuus kasvaa muita aloja nopeammin ja/tai tuotoksen suhteellinen hinta nousee tai sen työvoimasta ilmenee erityistä niukkuutta, sen palkat nousevat, riippumatta kollektiivisesta neuvottelujärjestelmästä. Palkat seuraavat pitkällä aikavälillä rautaisella tarkkuudella työn tuottavuutta.

Lain hyöty tulee siitä, että se tukee Suomen kustannuskilpailukyvyn säilymistä.

Yleinen mutta harhaanjohtava käsitys on, että lain ensisijainen tarkoitus on rajata muiden kuin avoimen kansainvälisen kilpailun toimialojen työvoimakustannusten nousua, niin että nykyiset suhteelliset palkat säilyvät muuttumattomina. Tästä kumpuaa kritiikki lakia kohtaan. Tämä ei kuitenkaan ole lain varsinainen tarkoitus tai toimintamekanismi. Laki ei ole tasa-arvopolitiikan väline, mutta ei myöskään ole millään tavoin esteenä tasa-arvopolitiikalle. Hyvin toimiessaan se tukee tasa-arvopolitiikkaa.

Seuraavassa perustellaan tarkemmin lain toimintamekanismia.

Miksi laki on hyödyllinen: vientimalli johtaa *vientialojen* palkkamalttiin

Kun keskitetystä tulosopimisesta on kaikkialla luovuttu, tarvitaan edelleen palkkakoordinaatiota, kaikilla niillä (monilla) toimialoilla, joissa palkkoja ei sovita kokonaan paikallisesti. Vientialojen palkkanormi on pohjoismaissa nykyaikainen tapa luoda tämä

koordinaatio. Jos vientinormi on vakiintunut, vientiteollisuusalat määräävät omien työehtosopimustensa kautta koko kansantalouden kollektiivisesti sovitun työvoimakustannusten nousuvauhdin. Siinä mielessä ne ovat saamassa saman roolin kuin tupo-aikakauden keskusjärjestöt. Siksi on tärkeää, että ne ottavat huomioon koko kansantalouden tilanteen – kilpailukyvyyn ja työllisyyden.

Tarkastellaan lähemmin vientiteollisuuden ammattiliiton päätöstilannetta, kun se miettii palkankorotusvaatimuksiaan. Vientiteollisuuden ammattiliitto kuten Teollisuusliitto nostaisi mielellään jäsentensä palkkoja, koska palkannousu kohentaa jäsenten hyvinvointia. Liitto joutuu palkkavaatimuksistaan päättäessään kuitenkin punnitsemaan kolmea mekanismia, jotka eivät suoraan liity jäsenten ansioon, mutta joilla on vaikutus siihen, millaisia palkkavaateita esitetään.

Ensinnäkin on keljua jäädä jälkeen muiden liittojen palkankorotuksista. Tämän vaaran välttämiseksi kannattaa omaakin vaadetta nokittaa ylöspäin. Nämä kateuden ja solidaarisuuden mekanismit ovat aina olleet merkittävä osa ammattiliittojen motiiveja.

Toiseksi oman toimialan liian korkeat palkankorotukset heikentävät oman toimialan kilpailukykyä, mikä heikentää oman toimialan työllisyyttä ja jäsenistön asemaa. Tämä on se palkankorotusvaateiden ymmärrettävä jarru, jonka ammattiliitot ja suuri yleisö oikein hyvin ymmärtävät. Liian kovat palkankorotukset ovat kyllä mukavia, mutta ne näkyvät myös suurempana työttömyysriskinä omien jäsenten parissa.

Kolmanneksi oman toimialan korkeat palkankorotukset heikentävät välillisten kustannusvaikutusten kautta ja kilpailukyvyyn heikkouden kautta työllisyyttä koko kansantaloudessa, mikä heikentää julkistaloutta ja julkispalveluja ja johtaa mahdollisesti veronkorotuksiin. Jos palkat nousevat liikaa, koko kansantalouden työllisyys kärsii.

Näistä kolmesta mekanismista ensimmäinen, jota voi sanoa ”kateusmotiiviksi”, voimistaa ammattiliiton palkkavaadetta, kun taas kaksi jälkimmäistä hillitsevät sitä.

Oletetaan nyt, että vientivetoinen palkkamalli vakiintuu. Jos vientivetoinen palkkamalli on vakiintunut, vientiteollisuuden ammattiliitto voi luottaa siihen, että sen sopima kustannusnousu toteutuu sellaisenaan muuallakin taloudessa.

Tällöin kolmen yllä mainitun mekanismin voimasuhteet muuttuvat.

Ensimmäinen eli kateusmotiivi poistuu kokonaan, koska liitto tietää, että muut liitot tulevat saamaan täsmälleen saman. Tämä hillitsee palkkavaadetta. Ei kannata hilalta palkkavaadetta erityisen korkealle siksi, että niin toimien saisi muita enemmän – koska kaikki muut tulevat saamaan saman.

Toinen motiivi on suunnilleen ennallaan.

Kolmas, ”maltillisuuden” motiivi voimistuu huomattavasti, koska ammattiliitto tietää oman palkkavaateensa toteutuvan kaikkialla muuallakin taloudessa. Liian korkea palkkavaade johtaa koko kansantalouden kustannustason nousuun, mistä seuraa julkisen talouden ongelmia, palvelutason heikkeneminen ja mahdollisesti veronkorotuksia.

Palkkamallin kannustimet siis voimistuvat vientimallin vakiintumisen kautta, ja se vahvistaa työllisyyttä ja sitä kautta julkistaloutta. Vientimalli on nyky maailman tapa koordinoita palkanmuodostus. Vientivetoisen palkkamallin hyöty on palkkavaateiden hillinnässä – nimenomaan *vientiteollisuudessa*.

Jos vaikkapa muut toimialat ja niiden ammattiliitot OAJ ja JHL ovat huolissaan suhteellisesta palkka-asemastaan, niiden on hyvä tiedostaa, että sen vaaliminen on sitä helpompaa, mitä maltillisempia ovat vientiteollisuuden palkkavaateet.

Havainnollinen, kuviteltu “rautalankaesimerkki”:

Olkoon työmarkkinoiden tilanne sellainen, että vientiteollisuus “kestää” 3 prosentin työvoimakustannusten nousun mutta kuntien ja hyvinvointialueiden työvoimapula-alojen palkkojen on noustava 4 prosenttia, jotta ne kykenevät huolehtimaan hyvinvointipalvelujensa tuotannosta ja saamaan itselleen riittävästi henkilöstä.

Mitä tapahtuu, jos vientimallilakia ei ole säädetty eikä vientinormi ole vakiintunut?

Jos vientimallilaki ei ole voimassa eikä vientinormiin uskota, vientialat ennakoivat omia neuvottelujaan käydessään, että julkiset alat päätyvät 4 prosentin palkankorotuksiin. Koska vientialojen ammattiliitot eivät halua näkyä tulotaistelun häviöinä, nekin vaativat (ja saavat) 4 prosentin korotuksen. Tämän jälkeen julkiset alat neuvottelevat 4 prosentin korotuksen. Tällä tavalla julkisista toimialoista on tullut palkkajohtaja: kaikkien alojen palkankorotukset mitoitetaan niiden mukaan. Julkisen alan työntekijät ovat tyytyväisiä, mutta kansantaloudella on ongelma: vientialojen palkat ovat nousseet enemmän kuin mitä vientialojen kilpailukyky antaisi myöten.

Yksi prosenti “liikaa” ei ole paljon, mutta jos toimintatapa vakiintuu, jossain vaiheessa syntyy kustannuskilpailukykyyn ongelma. Suomella on tästä kouriintuntuva kokemus niistä tasa-arvoa tavoitteleista tulosopimuksista, joita solmittiin ennen vuotta 2015 ja jotka loivat tarpeen Sipilän hallituksen ns. kiky-sopimuksen kilpailukykyyn sopeutustoimille.

Entä mitä tapahtuu, jos vientimallilaki on säädetty?

Jos vientimallilaki on voimassa, vientialojen ammattiliitot tietävät omia neuvottelujaan käydessään, että julkiset alat tulevat sopimaan saman yleisen korotuksen. Siksi ne voivat huoletta sopia 3 prosentin korotuksesta, jonka oletettiin olevan heille työllisyyden kannalta soveliaa korotustaso. Tämän jälkeen julkiset palvelualat sopivat niin ikään 3 prosentin työvoimakustannusten noususta.

Mutta kunnat, kaupungit ja hyvinvointialueet eivät voi huolehtia palveluistaan, elleivät ne nosta palkkojaan enemmän. Sen ne tekevät *paikallisin* palkkaohjelman.

Esimerkkinä paikallisesta palkkaohjelmasta käy Helsinki. Koska varhaiskasvatuksen opettajista on pulaa, kaupunki on suunnannut tälle ryhmälle ylimääräisiä palkankorotuksia. Vuoden 2024 palkankorotukset käyvät ilmi oheisesta taulukosta (ks. alla). Näistä ylimääräistä korotuksista on voinut kaupungin johdossa laaja poliittinen yksimielisyys.

Johtavatko paikalliset palkkaohjelmat puolestaan kompensatiovaatimuksiin vientiteollisuudessa? Ne voivat pitemmällä aikavälillä niin tehdä, mutta vientiteollisuuden ammattiliittojen on huomattavasti helpompi katsella vierestä sellaisia korkeita korotuksia, jotka hautautuvat paikallisiin järjestelyihin. Tämä on yksi todennäköinen syy sille, että naapurimaa Ruotsissa hoiva-ala ja julkiset alat laajemminkin ovat kokonaan luopuneet näkyvistä kollektiivisista korotuksista ja siirtyneet ”numerottomiin” työ- ja virkaehtosopimuksiin, jotka jättävät palkkasopimisen paikalliselle tasolle. Ne ovat silti pääosin saavuttaneet hyvän ansiokehityksen. Näistä syistä Ruotsin sovittelutoimiston pääjohtaja Irene Wennemo totesi hiljattain Ruotsin vientivetoisesta mallista: ”Ruotsissa hoitajat kuuluvat järjestelmän voittajiin” ([HS 9.11.](#)).

Suomen tilanne

Suomi on talouskehityksessään vaiheessa, jossa ikääntyminen johtaa suureen hoivahenkilöstön tarpeeseen, samalla kun nuoret työikäiset ikäluokat ovat pienentyneet. Siksi julkisten hoiva-alojen todennäköinen palkkakehitys on tällä ja ensi vuosikymmenellä hyvä ja voi ylittää vientiteollisuuden korotusvauhdin. Siksikin on tärkeää, että vältetään yllä kuvattu skenaario, jossa julkisen alan suuremmat korotukset luovat niille näkyvän palkkajohtajuuden – jota vientialojen on vaikea jättää seuraamatta. *Vientimallin voi siis nähdä keinona, joka nimenomaan toteuttaa julkisalojen nopeamman palkan nousun ilman että koko kansantalouden kilpailukyky kärsii.*

Johtopäätös:

Lain varsinainen tarkoitus on ylläpitää kansantalouden kustannuskilpailukykyä, erityisesti nykyaikana, jolloin julkisten palvelualojen palkat todennäköisesti nousevat nopeammin (ja niiden on syytä nousta nopeammin) kuin vientiteollisuuden palkkojen. Laki toimii erityisesti sitä kautta, että vientialojen (päänavaaja-alojen) palkankorotukset maltillistuvat.

Miksi uusi toimintatapa on julkisen alan ammattiliitoille vaikea?

Kuten yllä totesin, julkisen alan palkkakehitys on todennäköisesti hyvä. Sellaista skenaariota ei kuitenkaan ole, jossa julkisen alan palkat nousevat muita nopeammin ja julkisen alan ammattiliitot ovat tämän palkan nousun sankarillisia toteuttajia, samalla kun vientiliitot mukisematta tyytyvät näkyvästi pienempiin korotuksiin. Mikään koordinoiva palkkaneuvottelumalli ei kestä sellaista toimintatapaa, koska jokaiselle ammattiliitolle on mahdotonta jäädä julkilausutusti jälkeen muiden alojen korotuksista. Se on kertaluonteisestikin vaikeaa ja tuskallista, ja täysin mahdotonta jatkuvana toimintatapana. Koordinoitu palkanmuodostus ei koskaan ole ollut suhteellisia palkkaeroja rukkaileva suunnitelmainstrumentti, vaan sen ainoa tarkoitus on aina ollut yleinen palkkamallin ylläpitäminen työllisyyden hyväksi. Mikään kollektiivinen palkkasopimisen järjestelmä ei ole yleensä sisältänyt kyvykkyyttä tai halukkuutta muuttaa suhteellisia palkkoja työehtosopimusteilta. Ammattiliittojen väliset maine- ja kateustekijät ovat niin voimakkaita, että tämä olisi mahdotonta. Koordinoidun tulopolitiikan tehtävä on aina ollut maltillistaa koko kansantalouden tasolla palkkojen noston vaatimuksia, ei säädellä suhteellisia palkkaeroja.

Ruotsin esimerkki

Ruotsissa vastaava koordinoinnin tarve on hoidettu samankaltaisella tavalla. Ruotsissa on hyväksytty yleisesti lähtökohdaksi se, että vientiteollisuus luo normin (ruotsiksi "märket", merkki). Valtakunnansovittelijaviranomaisen toimintaa ohjataan hallituksen asetuksella, joka määrää välittäjäviranomaisen tukemaan kansainvälisillä markkinoilla toimivan teollisuuden palkkajohtajuutta ("lönenormerande roll", ks. kuvakaappaus Ruotsin asetuskokoelmasta, alla: 2 pykälän 3. momentti). Vastaavan asetuksen antoi suunnilleen samansisältöisenä ensi kertaa jo Göran Perssonin (sd) hallitus vuonna 2000.

Huomautus.

Moni, joka vastustaa vientimallilakia, on ollut perinteisen keskitetyn tulopolitiikan (keskusjärjestöjen sopimien yleisten palkankorotusten) kannattaja. Mutta vanha keskitetty tulopolitiikka ei sekään koskaan sisältänyt muuta kuin samankokoiset palkankorotukset kaikille. Tulosopimukset eivät silti estäneet suhteellisten palkkojen muutoksia paikallisten palkkasopimusten kautta. Kuten hallituksen esityksen perusteluissa todetaan, "vanhassa" tulopolitiikassakin lähdettiin yleensä sovittelijan toiminnassa siitä, että yleistä linjaa ei ylitetä (eikä aliteta). Jos vientimallilakia pidetään "palkkakuoppalakina", lähes *jokaista* tulosopimusta joka Suomessa on tehty, voitaisiin yhtä lailla luonnehtia "palkkakuoppatupoksi". Sitä ne eivät tietenkään olleet, eivätkä ne ole estäneet palkkarakennetta elämästä.

Kirjoittajan taustasta

Tunnen vientimallin taloustieteellisen analyysin hyvin, koska toimin vuosina 2005–2012 Ruotsin Konjunkturinstitutin tutkimusjohtajana ja sen jälkeen Ruotsin teollisuusosapuolten (ammattiliitot ja työnantajaliitot) yhteisen asiantuntijaneuvoston (Industrins Ekonomiska Råd) jäsenenä 2012–2021). Olin Konjunkturinstitutissa ns. Palkanmuodostusraportin (Lönebildningsrapporten) analyysi- ja kirjoitustyön vastaava johtaja, ja analysoimme raportissa perinpohjaisesti vientinormin toimintaa ja perusteluja. Alla olevissa tutkimusartikkeleista löytyy tarkempia teoreettisia perusteluja.

Tutkimuskirjallisuutta:

Juhana Vartiainen: Relative Prices in Monetary Union and Floating, *Scandinavian Journal of Economics* 104:2, 2002.

Juhana Vartiainen: Interpreting Wage Bargaining Norms. *National Institute of Economic Research Working Paper* 116, 2010 (presented at The Econometric Society Shanghai Meeting, 2010).

Svensk författningssamling

Förordning om ändring i förordningen (2007:912) med instruktion för Medlingsinstitutet

SFS 2024:919Publicerad
den 15 oktober 2024

Utfärdad den 10 oktober 2024

Regeringen föreskriver¹ i fråga om förordningen (2007:912) med instruktion för Medlingsinstitutet

dels att 2 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 5 a §, av följande lydelse.

2 § Utöver de uppgifter som följer av 46–49, 51–53 och 62 a §§ lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet ska myndigheten

1. verka för att det för kollektivavtalsförhandlingar upprättas tidsplaner som syftar till att nya avtal sluts innan föregående avtalsperiod löper ut,

2. samråda med parterna om de samhällsekonomiska förutsättningarna för förhandlingarna samt utifrån de rapporter om samhällsekonomin som Konjunkturinstitutet upprättar uppmärksamma lönebildningsproblem,

3. ta tillvara och upprätthålla den samsyn som finns på arbetsmarknaden om den internationellt konkurrensutsatta sektorns lönenormerande roll,

4. inhämta, sammanställa och tolka statistik som är av betydelse för lönebildningen,

5. inhämta, sammanställa och analysera sådana träffade kollektivavtal som är av intresse för verksamheten samt utvärdera avtalsförhandlingarna mellan parterna,

6. registrera sådana avtal om förhandlingsordning som avses i 47 b § lagen om medbestämmande i arbetslivet, efter ansökan av kollektivavtalsparterna,

7. ha tillsyn över de medlare som förordnats enligt förordningen (1976:826) om medling i arbetstvister, och

8. ansvara för officiell statistik enligt förordningen (2001:100) om den officiella statistiken samt se till att statistikens innehåll och omfattning anpassas efter användarnas behov.

Varhaiskasvatuksen opettajien palkankorotukset Helsingissä 2024

Alla varhaiskasvatuksen opettajien tehtäväkohtaiset palkat Helsingissä vuonna 2024 verrattuna siihen, kuinka suuret kyseiset palkat olisivat olleet pelkästään työehtosopimusten mukaisesti yleiskorotettuina. Nykyisissä palkoissa on mukana Helsingin kaupungin palkkakehitysohjelman mukaiset korotukset.

Lakimääräiset kelpoisuusehdot täyttävät varhaiskasvatuksen opettajat, noin 1800 henkilöä 14.11.2024.					
Tehtävänimike	Tehtäväkohtainen palkka 31.12.2023		Tehtäväkohtainen palkka 1.6.2024 yhteensä		
Varhaiskasvatuksen opettaja ilman palkkakehitysohjelmää	2 900,52 €		2 971,56 €		
Varhaiskasvatuksen opettaja Helsingissä	2 900,52 €		3 139,30 € Toteutunut		
Helsinki		Erotus €	167,74 €		
		Erotus %	5,3 %		

