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

Merja Kauhanen, Labore

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan kokous 15.11.2024

Esityksen keskeiset ehdotukset:

- 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.

- 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 suoraa 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 enemmän selkeyttä. Keskitetyistä sopimuksista luopumisen jälkeen Suomessa yksityisen sektorin työnantajapuolen voimakkaan koordinaation myötä viimeisillä sopimuskierroksilla on noudatettu vientivetoista mallia, jossa kansainväliselle kilpailulle alttiiden alojen työehtosopimukset ovat määritelleet epävirallisesti palkkanormin, jota korkeampia palkankorotuksia ei ole sovittu muillekaan aloille. Mutta 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 -> Miksi siis uudistus?
- 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 tosiallisesti rajaa mahdollisuuksia sovintoehdotusten tekemiseen ja alakohtaisten erityistarpeiden huomioon ottamiseen ja sitä kautta jäykistää järjestelmää.

Yleisen linjan huomioon ottaminen sovittelussa…

- Suomi on sitoutunut kansainvälisiin sopimuksiin, jotka mm. suojaavat ammatillista järjestäytymisvapautta ja kollektiivisista neuvotteluoikeutta (Kansainvälisen työjärjestö ILOn 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).

- Työntekijäpuolella esitettyjen muutosten on nähty vähentävän luottamusta sovitteluinstituutioon ja sen puolueettomuutta kohtaan.

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 historiallisesti pitkät perinteet. Suomessa keskitetyt ratkaisut olivat perinteisesti keskeisin koordinaation väline palkkavaateiden yhteensovittamiseen ja makrotaloudellisen vakauden ja hintakilpailukyvyn tekijöiden huomioon ottamiseen.
- 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. Esimerkiksi Ruotsissa on ollut vientivetoinen malli 1990-luvun loppupuolelta (Industriavtalet v.1997), mutta se syntyi työnantaja- ja työntekijäjärjestöjen yhteisellä sopimuksella.
- Koordinaatio on hyvä asia, mutta mallissa pitäisi olla joustavuutta niin, että se sallisi sukupuolten palkkauksellisen tasa-arvon edistämisen tavoitteiden ja alakohtaisten erityispiirteiden huomioon ottamisen.

Vaikutukset sukupuolten väliseen palkkatasa-arvoon ja suhteellisen palkka-aseman parantamiseen

- 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 sovittelu-ehdotuksissaan yleistä linjaa, heikentää tämä mahdollisuuksia parantaa naisvaltaisten alojen suhteellista palkka-asemaa ja kuroa palkkaeroja umpeen.
- Ruotsin malliin viitattu Suomessa esimerkkinä. Ruotsissakin myös nähty vientivetoisen mallin ongelmana, että mallin puitteissa on ollut vaikea parantaa joidenkin työvoimapulasta kärsivien alojen suhteellista palkka-asemaa. Myös numerottomiin sopimuksiin siirtymisen taustalla on Ruotsissa suurelta osin julkisen sektorin toimihenkilöitä kuten sairaanhoitajia edustavien ammattiliittojen pyrkimys täysin paikallisella sopimisella saada palkkanormia 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 palkkanormin 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 palkkanormin (’märket’) asettamisessa.