Martti Hetemäki
Työelämäprofessori
Aalto yliopisto, Helsingin yliopisto
Asiantuntijalausunto

18.11.2024

Lausunto työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle hallituksen esityksestä laiksi työriitojen sovittelusta ja eräiden työtaistelutoimenpiteiden edellytyksistä annetun lain muuttamisesta (HE 146/2024)

Johdanto

Hallituksen esityksen tavoitteena on vakiinnuttaa käytäntö, jossa työriitojen sovittelu ottaa huomioon kilpailukykyyn ja kansantalouden yleisen edun. Tavoite on hyvin perusteltu, sillä palkanmuodostus vaikuttaa ratkaisevasti kilpailukykyyn ja sitä kautta koko talouden kehitykseen. Tämän merkitystä korostaa Suomen jäsenyys EU:n rahaliitossa. Palkat määrittävät pitkälti sen, miten talous sopeutuu kohtaamiinsa maakohtaisiin häiriöihin, sillä euron kurssi ei jousta yksittäisen rahaliiton jäsenvaltion olojen perusteella. Tästä syystä Suomelle on esimerkiksi Ruotsia tärkeämpää, etteivät palkkaratkaisut heikennä kilpailukykyä.

Esityksen keskeinen sisältö on seuraava:

- Laissa säädettäisiin sovittelijan velvollisuudesta menetellä sovittelutoimessaan kansantalouden kokonaisedun turvaamiseksi siten, että palkanmuodostus toimii mahdollisimman hyvin eikä työmarkkinoiden toimivuus vaarannu. Sovittelutehtävässään sovittelija ohjaisi työriidan osapuolia Suomen kilpailukyvyn ja hyvin toimivan palkanmuodostuksen kannalta tasapainoisiin ratkaisuihin. Tätä periaatetta sovittelijan tulisi noudattaa myös sovintoehdotusta antaessaan.

- Laissa säädettäisiin, että valtakunnansovittelija tai hänen määräämänsä sovittelija toimisi sovittelulautakunnan puheenjohtajana. Sovittelulautakunta olisi menettelyssään sidottu sovittelijaa velvoittavaan sääntelyyn, jolla edistetään työmarkkinoiden toimivuutta. Lain säännöksiä sovintoehdotuksen antamisesta sovellettaisiin myös sovittelulautakunnan antamaan sovintoehdotukseen.

Keskityn lausunnossani seuraaviin kysymyksiin:

- Jättääkö esitys riittävästi liikkumavaraa alakohtaisten erityispiirteiden huomioon ottamiselle?
- Miten esitys on muuttamassa käytännössä sovittelijan asemaa?

Jättääkö esitys riittävästi liikkumavaraa alakohtaisten erityispiirteiden huomioon ottamiselle?

Hallituksen esitys rajoittaa sovittelijan liikkumavaraa sovittelutoimessaan toimimaan kansantalouden kokonaisedun turvaamiseksi siten, että palkanmuodostus toimii mahdollisimman hyvin. Esityksen perusteluista tämän voidaan tulkita tarkoittavan ennen muuta sitä, etteivät sovintoehdotukset saa ylittää kustannusvaikutuksiltaan työmarkkinoiden ns. yleistä linjaa[1].

Esityksen perustelujen mukaan yleisestä linjasta poikkeaminen sovintoehdotuksessa johtaa helposti kansantalouden kokonaisedun, työmarkkinoiden toiminnan ja palkanmuodostuksen kannalta haitalliseen kehitykseen. Toisaalta perustelut toteavat, ettei tarkoituksena ole estää ala- ja tehtäväkohtaisten erityispiirteiden huomiointia sovintoehdotuksessa sovittelijan harkitsemalla tavalla.

[1] Esityksen perusteluissa yleisestä linjasta todetaan: *”Yleinen linja on voinut muodostua esimerkiksi tarpeeksi vahvana pidettävän päänavaajana toimivan alan sopimusratkaisusta. Yleisen linjan syntymistä on vahvistanut se, että muut alat ovat seuranneet omissa sopimusratkaisuissaan merkittävän päänavaaja-alan kustannusvaikutusta.”*

Perustelut eivät kuitenkaan määrittele, miten yleisen linjan kustannusvaikutukset lasketaan tai sitä, mitä ala- ja tehtäväkohtaisilla erityispiirteillä tarkoitetaan. Tämä on mielestäni perusteltua, koska määrittely ei ottaisi huomioon työmarkkinoiden muuttuvia käytäntöjä ja alakohtaisia erityispiirteitä. Tarkat määrittelyt olisivat myös sopimusvapauden ja sovittelijan harkintavallan kannalta epätarkoituksenmukaisia. Samalla yleisen linjan ja sen kustannusvaikutuksen käsitteet eivät nähdäkseni ole olleet kiistanalaisia.

Vakiintuneen käsityksen mukaan työehtosopimuksen kustannusvaikutus tarkoittaa sopimuksen palkankorotuksista ja työehtojen laadullisista parannuksista aiheutuvien kustannusten yhteismäärää työnantajalle. Tällöin yleisen linjan kustannusvaikutus ei ota huomioon palkkaliukuman vaikutusta. Palkkaliukumalla tarkoitetaan toteutuneen ansiokehityksen ja sopimuskorotusten erotusta. Se voi johtua rakennemuutoksesta, tulospalkoista tai muista tai sopimuskorotukset ylittävistä palkantarkistuksia. Palkkaliukuman huomioon ottaminen yleisen linjan kustannusvaikutuksessa on mahdotonta, koska sen suuruus on laskettavissa vasta jälkikäteen toteutuneen ansiokehityksen perusteella.

Palkkaliukumien suuruus on poikennut aloittain merkittävästi. Tähän on vaikuttanut yhtäältä se, että yleinen linja on tyypillisesti ollut yleiskorotuspainotteinen, mikä on käytännössä lisännyt palkkaliukumia, kun yritykset ovat kehittäneet palkkaustaan paikallisesti. Samalla kunta-alan sopimuksissa kasvava osa palkankorotuksista on jaettu paikallisina järjestelyerinä, mikä on vähentänyt palkkaliukumien tarvetta. Esimerkiksi v. 2021 yksityisen sektorin palkkaliukumat olivat 0,4 %-yksikköä kunta/paikallishallintoa suuremmat ja v. 2022 ne olivat 0,6 %-yksikköä suuremmat.[2]

Käytännössä suurimmat haasteet yleisen linjan noudattamisen ja alakohtaisten erityispiirteiden huomioon ottamisessa ovat liittyneet juuri kunta- ja hyvinvointialan palkkaratkaisuihin.[3] Hallituksen esityksen mukaan kunta-alan poikkeuksellisen sovittelulautakunnassa v. 2022 syntyneen ratkaisun osalta on huomattava, että sillä toteutettiin hyvinvointialueuudistuksen johdosta tarpeellista palkkausjärjestelmien yhteensovittamista ja lakisääteistä palkkaharmonisaatiota. Alkuvuodesta 2022 Kunta- ja hyvinvointialuetyönantajat KT arvioi, että hyvinvointialueuudistuksesta johtuvat palkkaharmonisaation kustannukset olisivat vuositasolla noin 680 miljoonaa euroa. KT:n v. 2022 arvion mukaan hyvinvointialueiden harmonisointikustannukset olivat 4,0–6,1 % palkkasummasta sopimusalasta riippuen. Nämä laskelmat otettiin KT:lta saadun tiedon mukaan sovittelulautakunnan sovintoehdotuksen pohjaksi. Harmonisointikustannusten osuus hyvinvointialueilla oli noin kolmannes hyväksytystä sopimusratkaisusta.

Vasta jälkeenpäin on mahdollista arvioida nostaako kunta-alan v. 2022 ratkaisuun sisältyvä palkkauksen kehittämisohjelma, jossa korotus rajattiin keskimäärin prosenttiin vuodessa kunta-alan palkkojen ansiokehitystä enemmän kuin yksityisessä sektorissa. Kun tuo ohjelma vähentää kunta-alan palkkaliukumia, riippuu ennen muuta yksityisen sektorin palkkaliukumien suuruudesta, nousevatko kunta-alan ansiot lopulta enemmän vai vähemmän kuin yksityisellä sektorilla.

Ilmeistä on kuitenkin, että v. 2022 sote-alan palkkaratkaisu tulee nostamaan alan ansiokehitystä yksityistä sektoria enemmän, mutta se johtuu palkkaharmonisaatiosta, joka olisi toteutunut lain nojalla joka

[2] Lähde: Palkkatilasto-opas, sivu 71, taulukko 18. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2024:41

[3] Hallituksen esityksen nykytilan kuvauksessa todetaan, että v. 2022 hyväksyttiin kunta- ja hyvinvointialan työriidassa sovittelulautakunnan esittämä sovintoehdotus, jonka mukainen malli turvasi sopimuksen piiriin kuuluville työntekijöille vähintään niin sanotun yleisen linjan mukaiset palkankorotukset kolmeksi vuodeksi. Yleinen linja määriteltiin kemianteollisuuden, teknologiateollisuuden ja auto- ja kuljetusalan palkankorotusten keskiarvona. Ratkaisuun sisältyi viisivuotinen kunta- ja hyvinvointialan palkkarakenteita ja palkkausjärjestelmiä koskeva kehittämisohjelma, jossa korotus rajattiin keskimäärin prosenttiin vuodessa. Korotukset toteutetaan paikallisina järjestelyerinä. Toteutuvien korotusten suuruuteen vaikuttaa se, minkä suuruisia yleisen linjan mukaiset korotukset tulevat olemaan kehittämisohjelman voimassaoloaikana. Kehittämisohjelmalla uudistetaan palkkausjärjestelmät eri sopimusaloilla ja edistetään työvoiman saatavuutta, paikallista sopimista ja turvataan työmarkkinoiden pisin työrauha.

tapauksessa palkkaratkaisusta riippumatta. Pakollisen palkkaharmonisaation toteutus paikallisesti sovittujen kohdennettujen palkankorotusten kautta oli ilmeisen perusteltua, koska se auttoi sovun löytämisessä osapuolten kesken.

Jos avoimella sektorilla paikallinen sopimisen yleistyminen johtaa käytännössä palkkaliukumien osuuden kasvuun ja valtakunnallisten sopimuskorotusten osuuden pienenemiseen samalla, kun kunta- ja hyvinvointialoilla valtakunnallisesti sovittavien, mutta paikallisina järjestelyerinä toteutettavien korotusten merkitys pysyy suurena, avoimen sektorin palkkaliukumat erkaantuvat entistä enemmän kunta- ja hyvinvointialojen palkkaliukumista. Tällöin yleisen linjan noudatus palkkaratkaisuissa johtaisi kunta- ja hyvinvointialojen ansiokehityksen laskuun avoimeen sektoriin nähden.

Jatkuessaan mainittu sektorien ansiokehityksen eriytyminen aiheuttaisi kasvavaa työvoiman niukkuutta kunta- ja hyvinvointialoilla. Tämän takia alakohtaisten erityispiirteinen huomioon ottaminen palkkariitojen sovittelussa on jatkossakin tarpeen.

Hallituksen esityksen perustelujen mukaan (sivu 53):

- *”Sovintoehdotusta antaessaan sovittelijan olisi kansantalouden kokonaisedun toteutumiseksi harkittava, kuinka sovintoehdotuksessa yhteensovitetaan työriidan osapuolten vaatimuksiin Suomen kilpailukyvyn, julkisen talouden kestävyyden sekä myönteisen työllisyys- ja tuottavuus-kehityksen tukeminen.”*

Perustelut ohjaavat sovittelijaa harkitsemaan laajasti kansantalouden kokonaisetua. Tähän liittyen on otettava huomioon, että avoimen sektorin mukainen ansiokehitys merkitsee kunta- ja hyvinvointialoilla yleensä avointa sektoria suurempaa kustannusvaikutusta ko. alojen avointa sektoria heikomman tuottavuuskehityksen takia.[4]

Julkisten sote-palvelujen tuottavuuden kasvun julkisen talouden kestävyyttä vahvistava vaikutus on erittäin suuri.[5] Tästä syystä on tärkeää, että sovittelu mahdollisuuksien mukaan tukee ratkaisuissa elementtejä, jotka edistävät julkisen sektorin tuottavuuden kasvua. Esimerkkinä tällaisesta on v. 2007 Tehy-ratkaisuun sisältynyt alan tuottavuuden kasvuun sidottu ehdollinen palkanmaksuerä. Kyseisen erän ehdot eivät lopulta täyttyneet, minkä takia tuo palkanmaksuerä ei toteutunut.

Miten esitys on muuttamassa käytännössä sovittelijan asemaa?

Hallituksen esityksen mukaan sovittelijan olisi kansantalouden kokonaisedun turvaamiseksi meneteltävä sovittelutoimessaan siten, että palkanmuodostus toimii mahdollisimman hyvin eikä työmarkkinoiden toimivuutta vaaranneta. Esityksen perustelujen mukaan kansantalouden kokonaisedun turvaaminen tarkoittaisi, että työriidan osapuolten vaatimusten ohella sovittelijan tulisi sovittelutoimessaan huomioida kansantalouden kantokykyyn ja Suomen kilpailukyvyn säilymiseen vaikuttavat tekijät.

Käytännössä yllä mainitut täsmennykset sovittelijan tehtäviin vahvistavat sovittelijoiden jo aiemmin noudattamaa linjaa. Sama pätee perustelujen toteamukseen, jonka mukaan sovittelijan olisi pyrittävä hakemaan ehdotuksissaan tasapainoa palkansaajien myönteisen ansiokehityksen ja ostovoiman sekä työllisyyden ja tuottavuuden kasvun turvaamisen välillä siten, että sovitteluratkaisuista ei aiheutuisi häiriötä tuleviin työmarkkinaneuvotteluihin. Hallituksen esitys rajoittaa sovittelijan liikkumavaraa palkkariitojen sovittelussa, mutta se tekee sen jättämällä hänelle paljon harkintavaltaa ja korostamalla sen merkitystä.

---

[4] Ilmiötä - jossa julkisen ja yksityisen sektorin sama ansiokehitys nostaa julkisen sektorin heikomman tuottavuus-kehityksen takia sen kustannuksia yksityistä sektoria enemmän - kutsutaan taloustieteessä Baumolin taudiksi.

[5] Julkisten sote-palveluiden tuottavuuden 0,5 %-yksikköä/v. nopeampi kasvu vähentää julkisen talouden kestävyys-vajetta 1,5 %-yksikköä, kun esimerkiksi työllisyysasteen pysyvä nousu 1 %-yksiköllä vähentää sitä 0,4 %-yksiköllä. Lähde: Taloudellinen katsaus, kevät 2024, sivu 112, taulukko 26. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2024: 36.

Esityksen mukaan sovittelulautakunnan puheenjohtajana toimisi valtakunnansovittelija tai hänen määräämä sivutoiminen sovittelija. Tämä korostaa sovittelulautakunnan riippumattomuutta. Vuoden 2001 lääkärilakossa asetetun sovittelulautakunnan puheenjohtajana toimi silloinen valtakunnansovittelija Juhani Salonius. Myös vuoden 2007 Tehyn työriitaa ratkaisseessa sovittelulautakunnassa valtakunnansovittelija Salonius oli keskeisessä asemassa. Hallituksen esityksen mukaan valtakunnansovittelija tekisi työ- ja elinkeinoministeriölle esityksen sovittelulautakunnan jäsenistä.

Esitetyt muutokset sovittelijan tehtäviin antavat hänelle enemmän selkänojaa noudattaa jo aiemmin sovellettua linjaa. Kun osapuolet tietävät, että valtakunnansovittelija tai hänen määräämä sivutoiminen sovittelija johtaisi myös sovittelulautakuntaa, vähentää se pyrkimystä hakea parempia ratkaisuja sovittelulautakunnan kautta.

Lopuksi

Hallituksen esityksen tavoitteena on vakiinnuttaa käytäntö, jossa työriitojen sovittelu ottaa huomioon kilpailukykyyn ja kansantalouden yleisen edun. Tämä on hyvin perusteltu tavoite, sillä palkanmuodostus vaikuttaa ratkaisevasti kilpailukykyyn ja sitä kautta koko talouden kehitykseen.

Esitys rajoittaa sovittelijan liikkumavaraa palkkariitojen sovittelussa, mutta se jättää sovittelijalle myös harkintavaltaa. Sen perustelut toteavat erikseen, ettei tarkoituksena ole estää ala- ja tehtäväkohtaisten erityispiirteiden huomiointia sovintoehdotuksessa sovittelijan harkitsemalla tavalla. Kokonaisuutena esitys antaa mielestäni työriitojen sovitteluun tarvittavaa lisäohjausta rajoittamatta sitä liikaa.

Esitys ei ratkaise, eikä sen ole tarkoituskaan ratkaista sitä, miten samanaikaisesti pidetään kiinni työmarkkinoiden yleisestä linjasta sekä estetään yksityisen ja julkisen sektorin palkkakehityksen eriytyminen. Tämä ongelma johtuu julkisen sektorin tyypillisesti yksityistä sektoria pienemmistä palkkaliukumista. Tällöin yleisen linjan – joka määräytyy vain sopimuskorotusten perusteella – noudatus on johtanut julkisen sektorin työntekijöiden ansiokehityksen jäämiseen jälkeen yksityisen sektorin palkkakehityksestä. Tätä palkkaliukumista johtuvaa yksityisen ja julkisen sektorin palkkaeroa kurottiin umpeen aikoinaan erillisillä palkkaohjelmilla, joita olivat kuntia koskeva Kunpas-, valtiota koskeva Valpas- ja kirkkoa koskeva Kirpas-palkkaohjelma.

Jos avoimella sektorilla paikallisen sopimisen yleistyminen johtaa käytännössä palkkaliukumien osuuden kasvuun ja valtakunnallisten sopimuskorotusten osuuden pienenemiseen samalla, kun kunta- ja hyvinvointialoilla valtakunnallisesti sovittavien, mutta paikallisina järjestelyerinä toteutettavien korotusten merkitys pysyy suurena, avoimen sektorin palkkaliukumat voivat jatkossa erkaantua entistä enemmän kunta- ja hyvinvointialojen palkkaliukumista. Tällöin yleisen linjan noudatus palkkaratkaisuissa johtaisi kunta- ja hyvinvointialojen ansiokehityksen laskuun avoimeen sektoriin nähden. Jatkuessaan mainittu sektorien ansiokehityksen eriytyminen aiheuttaisi kasvavaa työvoiman niukkuutta kunta- ja hyvinvointialoilla. Sektorien ansiokehityksen jatkuvan eriytymisen estämiseen on useita mahdollisia ratkaisuja, joiden soveltamiseen hallituksen esitykseen sisältyvä harkinnanvara antaa hyvät mahdollisuudet.