Asiantuntijalausunto / VTT Lauri Holappa
22.11.2024
Eduskunta
Työelämä- ja tasa-arvoasiainvaliokunta

Lausunto: HE 146/2024 vp

Lausunnon olennainen sisältö

- Hallituksen esitys vaikuttaa olennaisesti vain sovittelulautakuntien toiminnan mahdollisuuksiin
- Sovittelulautakuntia on käytetty Suomen historiassa niin harvoin, että esityksen makrotaloudellisten vaikutusten voidaan olettaa jäävän vähäisiksi
- Ei ole realistista rakentaa työmarkkinajärjestelmää, jossa vientialojen ja julkisen sektorin palkkaerot jatkuvasti kasvavat
- Kaikki toimivat työmarkkinajärjestelmät edellyttävät eri alojen välisten palkkaerojen tarkastelumahdollisuutta aika ajoin
- Tavoite työmarkkinoiden koordinaatioon lisäämiseksi on oikea, mutta siihen olisi jatkossa pyrittävä johdonmukaisemmin
- Palkkakoordinaation pitäisi tavoitella pelkän kustannuskilpailukyvyn turvaamisen lisäksi myös riittävän kokonaiskysynnän takaamista

Hallituksen esityksen keskeinen sisältö ja tavoitteet

Hallituksen lakiesityksessä halutaan muuttaa lakia työriitojen sovittelusta ja eräiden työtaistelutoimenpiteiden edellytyksistä. Esitys sisältää kaksi keskeistä muutosehdotusta:

1. Sovittelijan asemaa muutetaan siten, että hänen tulee esityksen hyväksymisen jälkeen sovittelutoimessaan toimia ”kansantalouden kokonaisedun turvaamiseksi siten, että palkanmuodostus toimii mahdollisimman hyvin eikä työmarkkinoiden toimivuus vaarannu”.
2. Sovittelulautakuntia koskevia pykäliä muutettaisiin siten, että jatkossa sovittelulautakunnan puheenjohtajana toimisi valtakunnansovittelija tai hänen määräämänsä sovittelija. Edelleen esitetään, että sovittelijan toimintaa koskevat uudet muutokset määrittävät myös sovittelulautakunnan toimintaa.

Lakiesityksessä ei suoraan määritellä mitä kansantalouden kokonaisedun mukainen toiminta tarkoittaa. Hallituksen esityksessä kuitenkin annetaan vahvasti ymmärtää, että käytännössä kirjauksella sovittelijan halutaan sovintoesityksissään noudattavan niin sanottua yleistä linjaa palkkoja koskevissa esityksissään.

Terminä yleinen linja on jokseenkin harhaanjohtava, koska se viittaa keskitettyjen tulopoliittisten kokonaisratkaisujen aikaan, jolloin keskitetysti sovittiin koko taloutta määrittelevästä palkkalinjasta. Nykyisessä fragmentointuneemmassa neuvottelujärjestelmässä yhtä ilmeistä yleistä linjaa ei enää ole, mutta hallituksen esityksen perusteella sillä viitataan vientialojen neuvotteluista johdettavaan palkkalinjaan. Vuonna 2022 kunta- ja hyvinvointialojen työriidan sovittelun yhteydessä yleiseksi linjaksi määriteltiin kemianteollisuuden, teknologiateollisuuden ja auto- ja kuljetusalan palkankorotusten keskiarvo.

Hallituksen esityksessä tuodaan kuitenkin edelleen esiin, että tällä muutoksella ei ole käytännössä minkäänlaisia yhteiskunnallisia vaikutuksia. Sovittelijat ovat sovintoesityksiään antaessa noudattaneet ”yleistä linjaa” jo 1960-luvun lopulta alkaen. Näin ollen kansantalouden kokonaisedun noudattamisen kirjaaminen lainsäädäntöön vain vahvistaa jo vallinneen käytännön.

Lakiehdotuksen ainoa tosiasiallinen muutos koskeekin sovittelulautakuntien toimintaa. Sovittelulautakuntia on käytetty Suomen historiassa hyvin harvoin: edellisen kerran vuonna 2022 kunta- ja hyvinvointialan neuvottelujen yhteydessä. Tätä ennen sitä on käytetty sosiaali- ja terveysalan työriidan yhteydessä 2007, lääkärien työriidan yhteydessä 2001, elintarvikealan työriidan yhteydessä 1994 ja metalliteollisuuden työriidan yhteydessä 1971. Sovittelulautakuntia on määrätty vain erityisen vaikeissa kiistoissa, joihin sovittelijan käytettävissä olevilla keinoilla ei ole löydetty ratkaisua.

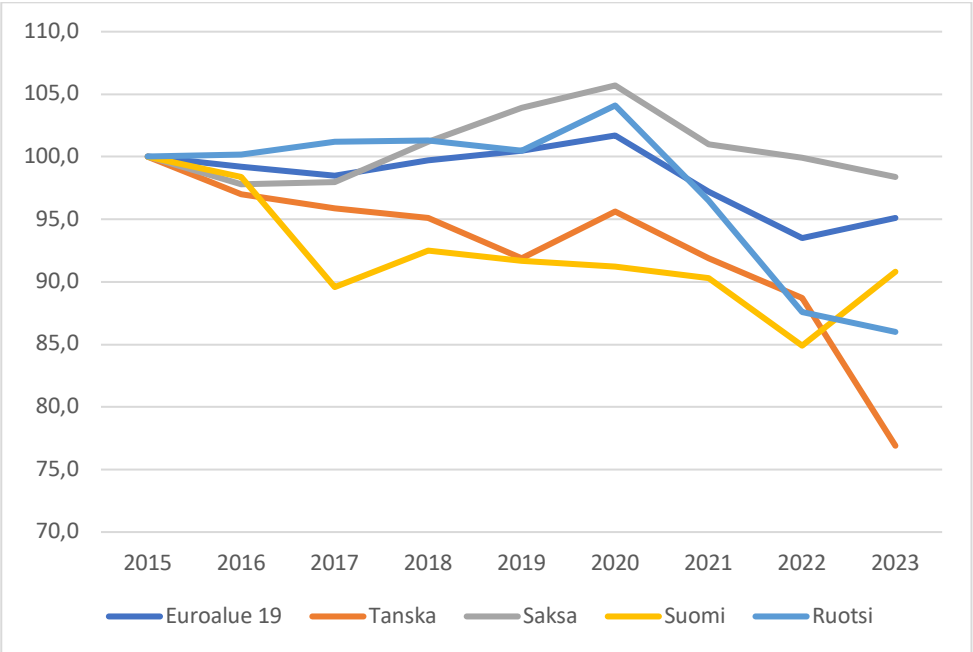
Lainsäädäntö ei ole aiemmin tiukasti säädellyt sovittelulautakuntien toiminnan reunaehtoja. Lisäksi sovittelulautakuntia on käytetty niin harvoin, että niiden toimintaa ohjaamaan ei ole syntynyt vakiintunutta käytäntöä.

Muutoksia perustellaan hallituksen esityksessä kustannuskilpailukyvyn turvaamisella ja siitä seuraavalla suotuisalla kokonaistuotannon ja työllisyyden kehityksellä. Perustelut nojaavat siihen, että sovittelulautakunnat ovat voineet antaa sovintoesityksiä, joissa kotimarkkina-alat ovat saaneet vientialoja suurempia palkankorotuksia. Tämän nähdään pahimmassa tapauksessa voivan johtaa palkka–hinta-spiraaliin, jossa työnantajat joutuvat tavoitellun kannattavuutensa turvaamiseksi nostamaan hintoja vastauksena nousseisiin palkkakustannuksiin, mikä taas johtaisi edelleen koventuneisiin palkkavaateisiin.

2 Esityksen todennäköiset seuraukset

Suomella ei ole merkittäviä ongelmia kustannuskilpailukyvyssä. Kuviosta 1 voidaan havaita, että viennin kannalta tärkeän tehdasteollisuuden reaaliset yksikkötyökustannukset ovat kehittyneet koko tarkastelujakson ajan suotuisasti Saksaan ja euroalueen 19 ensimmäiseen jäsenmaahan verrattuna. Myös Tanskaan ja Ruotsiin verrattuna Suomen kustannuskilpailukyvyn kehitys on ollut hyvää, vaikka viimeisenä tarkasteluvuonna erityisesti Tanskan teollisuuden kustannuskilpailukyky onkin vahvistunut voimakkaasti.

Kuvio 1. Reaaliset yksikkötyökustannukset tehdasteollisuudessa 2015–2023 (2015=100). Lähde: AMECO.



Suomessa ei olekaan merkittävää kustannuskilpailukykyongelmaa eikä tässä mielessä tarvetta olennaisiin institutionaalisiin muutoksiin kustannuskilpailukyvyn turvaamiseksi. Hallituksen esityksen vaikutukset kustannuskilpailukyvyn kehitykseen ovat todennäköisesti myös hyvin marginaalisia.

Esitys muuttaisi vain sovittelulautakuntien toimintaa. Näitä taas on käytetty Suomen työmarkkinahistoriassa hyvin harvoin, joten myös vaikutukset jäänevät vähäisiksi. Esityksen todennäköisin vaikutus liittyykin niihin erityistilanteisiin, jolloin pitkittynyt työmarkkinakonflikti ei ole ollut ratkaistavissa sovittelijan käyttämin keinoin.

Jatkossa nämä konfliktit saattavat pitkittyä, koska sovittelulautakunnilla ei olisi käytettävissään enempää työkaluja kuin valtakunnansovittelijalla. Näin ollen voidaan arvioida, että sovittelulautakuntien käyttö entisestään harvenee jatkossa tai lautakuntien vaikutus työmarkkinakonfliktien päättämiseen vähentyy. Näin ollen erityisesti yhteiskunnallisiin erityistilanteisiin (esimerkiksi koronakriisi) tai palkkarakenteeseen liittyvät työmarkkinakiistat saattavat jatkossa jossain määrin pitkittyä ja edellyttää epävirallisia sovittelujärjestelyitä.

Ainoa kuviteltavissa oleva kanava kustannuskilpailukyvyn vahvistumiseen liittyisi ammattiliittojen mahdollisesti kokeman julkisen paineen kasvuun. Jos kotimaansektorilla toimivat liitot ovat aiemmin voineet toivoa ääritilanteissa sovittelulautakunnista myös yleistä linjaa korkeampia sovintoehdotuksia, ei tällaista mahdollisuutta ole uudessa järjestelmässä enää olemassa. Tämä saattaa vähentää liittojen halukkuutta ryhtyä työtaistelutoimenpiteisiin, mutta tämäkin on lopulta kiinni ammattiliittojen tekemistä strategisista valinnoista. Joka tapauksessa kyse on harvinaislaatuisista erityistilanteista, joiden merkitys Suomen talouden pitkän aikavälin kehitykselle ei ole järin suuri.

Selvää kuitenkin on, että pitkällä aikavälillä vientialojen määrittelemän palkkalinjan ylittäminen on todennäköisesti toisinaan välttämätöntä. Koska palkkaliukumia ei esimerkiksi julkisella sektorilla ole samassa määrin kuin yksityisellä sektorilla, tarkoittaisi yleisen linjan määrittelemä palkkakatto palkkaerojen jatkuvaa kasvua vientialojen hyväksi.

On lähes mahdotonta luoda sellaisia yhteiskunnallisia olosuhteita, joissa eri alojen välisen palkkarakenteen tarkastelu ei olisi milloinkaan mahdollista. Jatkuva jälkeenjääneisyys vientialojen palkkakehityksestä kasaisi lopulta merkittävää palkankorotuspainetta kotimaansektorille, mikä olisi ratkaistava tavalla tai toisella. Palkkaerojen kasvu vientialojen ja muiden alojen välillä voi myös vähentää muiden alojen houkuttelevuutta pitkällä aikavälillä ja johtaa ongelmiin työvoiman saatavuudessa.

Toisin sanoen yleiseen linjaan nojaava palkanmuodostusjärjestelmä voi olla suomalaiselle työmarkkinajärjestelmälle hyvä lähtökohta, mutta järjestelmässä olisi säilytettävä myös elementtejä, joiden avulla laajempi palkkarakennetarkastelu on ajoittain mahdollista. Sovittelulautakuntien sitominen vientialojen palkkalinjaan poistaa yhden elementin, joilla näitä ongelmia on aiemmin voitu hallita.

3 Työmarkkinoiden kehitystarpeista

Hallituksen esityksessä korostetaan koordinoitujen työmarkkinajärjestelmien vahvuuksia suhteessa koordinoimattomiin järjestelmiin. Tätä näkemystä tukevat esimerkiksi OECD:n laskelmat siitä, että koordinoiduissa järjestelmissä työllisyysaste on keskimäärin selvästi hajautettuja järjestelmiä korkeammalla tasolla. Parhaat työllisyysvaikutukset saadaan OECD:n mukaan keskitetyissä ja

koordinoiduissa järjestelmissä sekä organisoidusti hajautetuissa mutta koordinoiduissa järjestelmissä. Selvästi huonointa työllisyys on täysin hajautetuissa järjestelmissä.[1]

Keskitetyt ja koordinoidut järjestelmät ovat lähellä Suomen perinteistä tulopoliittisten kokonaisratkaisujen mallia, kun taas organisoidusti hajautetut mutta koordinoidut järjestelmät muistuttavat esimerkiksi Ruotsin nykyistä työmarkkinamallia, jossa vientialojen palkkaratkaisu määrittelee yleisen linjan mutta josta poikkeaminen kuitenkin on tietyillä ehdoilla mahdollista.

Olennainen ero eri koordinoitujen mallien välillä liittyy kuitenkin työttömyysasteeseen. Keskitetyissä ja koordinoiduissa järjestelmissä työttömyysasteet ovat keskimäärin noin prosenttiyksikön alempana kuin organisoidusti hajautetuissa mutta koordinoiduissa järjestelmissä. Silti molemmissa järjestelmissä työttömyysaste on selvästi matalammalla tasolla kuin täysin hajautetuissa järjestelmissä.

Tämän ja muun työmarkkinatutkimuksen pohjalta voidaan vetää kaksi olennaista johtopäätöstä:

1. Hallituksen pyrkimys luoda työmarkkinoille vakiintuneita koordinaation mekanismeja on sinänsä oikea. Toisaalta koordinaation vahvistaminen on ristiriidassa paikallisen sopimisen lisäämiseen liittyvien päämäärien kanssa. Työmarkkinajärjestelmän kehittämisessä olisi jatkossa pyrittävä nykyistä johdonmukaisempaan päätöksentekoon.
2. Keskitettyihin ja koordinoituihin järjestelmiin liittyy hyötyjä, joita ei ole organisoidusti hajautetuissa mutta koordinoiduissa työmarkkinajärjestelmissä. Ennen kaikkea keskitetyt työmarkkinajärjestelmät mahdollistavat pelkän kustannuskilpailukyvyn turvaamisen lisäksi myös kotimaisen kysynnän koordinoimisen. Palkkamaltin vastineeksi on keskitetyissä ja kolmikantaisissa järjestelmissä mahdollista virittää finanssipolitiikkaa ekspansiivisemmaksi kuin korkeampien palkkavaateiden ympäristössä.

Merkittävä haaste Suomen tämänhetkisessä työmarkkinaympäristössä liittyykin kotimaisen kysynnän koordinoimiseen. Matalan työttömyyden olosuhteissa muodostaa palkkavaateiden kasvu rajoitteen finanssipolitiikan ekspansiolle. Rajoittamalla palkkavaateita olisikin tietyissä tilanteissa mahdollista keventää finanssipolitiikkaa ja täten vähentää työttömyyttä sekä vahvistaa talouskasvua ja työllisyyttä. Tällaisen sopimuksen aikaansaaminen ei kuitenkaan ole nykyisissä institutionaalisissa olosuhteissa mahdollista.

Palkansaajaosapuolen sisäisen koordinaation vahvistaminen voi kuitenkin avata mahdollisuuksia yhdistää palkkakoordinaatioon myös kysynnänsäätelyn elementtejä. Kotimarkkinoiden osuus Suomen bruttokansantuotteesta on noin 60 prosenttia. Näin ollen pelkkä kustannuskilpailukyvyn tarkastelu ei ole riittävä koordinaatioon elementti. Palkat ovat itsessään tärkeä osa kotimaista kysyntää, mutta toisaalta palkkojen kasvu on myös yhteydessä siihen, kuinka paljon finanssipoliittista liikkumavaraa taloudessa on. Hyvin toimiva koordinaatio edellyttäisi myös näiden kysymysten käsittelyä.

Lisätietoja:
Lauri Holappa
valtiotieteiden tohtori, vieraileva tutkija
Helsingin yliopisto
lauri.holappa@helsinki.fi, p. 044 248 6540

[1] OECD (2019). Negotiating our way up. Paris: OECD publishing.