HE 14/2025 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työriitojen sovittelusta ja eräiden työtaistelutoimenpiteiden edellytyksistä annetun lain ja työaikalain 2 ja 19 §:n muuttamisesta

Lausunto, Satu Ojala, apulaisprofessori, Työelämän tutkimuskeskus WRC, Tampereen yliopisto, 31.3.2025

Kiitän mahdollisuudesta lausua HE:sta 14/2025 vp. Luotaan seuraavassa näkökulmia työmarkkinoiden neuvottelujärjestelmään ja työehtojen kehitykseen henkeen ja terveyteen kytkeytyvillä sosiaali- ja terveyspalvelualoilla. Tarkastelen kahta näkökulmaa:

1) Suomi on pitkän perinteen mukaisesti kuulunut pohjoismaiseen työmarkkinamalliin ja tukeutunut kolmi- ja kaksikantaiseen, vastavuoroista luottamusta edistävään ja kannattelevaan neuvottelukulttuuriin paitsi ristiriitatilanteissa, myös työmarkkinoiden ohjaamisessa laajemminkin. Mitä esitys tarkoittaa tämän neuvotteluperinteen kannalta? Olisivatko esityksen tavoitteet paremmin saavutettavissa, mikäli painopiste työpolitiikassa olisi työmarkkinaosapuolten yhteistyön ja kompromissien edistämisessä?

2) Erittelen työoloja kehitystä "henkeen ja terveyteen" kohdistuvilla aloilla. Kysyn, päästäisiinkö tavoiteltuun lopputulokseen pyrkimällä edistämään kyseisten alojen työoloja ja työn laatua ja siten vähentämällä konfliktia ja sääntelyn tarvetta?

1: Suomen työmarkkinainstituutio hyötyisi vastavuoroisen neuvotteluperinteen vahvistamisesta

Lähestyn lausunnossa kysymystä työriidoista laajemmin työmarkkinasuhteiden ja työehtojen vuoropuheluna ja yhteisenä suuntana tai suuntaa vailla etenemisenä. Kysyn, voitaisiinko esitettyjä työrauhakysymyksiä edistää parhaiten vastavuoroisessa yhteistyössä työnantajien ja työntekijöiden välillä, lakisääntelyn sijaan. Suomalaisessa tulehtuneessa työmarkkinakentässä olisi tärkeää, että valtio edistäisi näiden tahojen yhteistyötä ja kompromisseja.

Pohjoismaisissa työmarkkinamalleissa työpolitiikan tavoitteiden edistämistä neuvotteluun perustuen on pidetty joustavampana kuin jäykemmäksi katsottua työlainsäädäntöä (ks. Sippola et al. 2023). HE:n nykytilan arvioinnissa (s. 35) todetaan: ”Yleisesti suojelutyötä tarjotaan ammattiyhdistysten vakiintuneiden toimintatapojen mukaisesti, ja **suojelutyötarpeista neuvotellaan työpaikkatasolla ammattiyhdistyksen edustajan ja työnantajan edustajan kesken. Toimipaikkatason tieto on tarpeen suojelutyön määrittelyssä.** […] **Suojelutyön tarjoamisessa ei ole yleisesti ilmennyt merkittäviä ongelmia tai epäselvyyksiä. Suojelutyön antamatta jättäminen ei ole aiheuttanut vakavia**

vahinkoja, vaan niiden estämiseksi riittävästä suojelutyöstä on pääsääntöisesti saatu sovittua. Sosiaali- ja terveydenhuollon työtaistelutilanteissa on jouduttu kaksi kertaa valmistelemaan lainsäädäntöä hoitoalan ammattiyhdistysten kieltäydyttyä antamasta suojelutyötä.” On ensiarvoista, että myös ristiriitatilanteet pystytään ensisijaisesti ratkomaan sopimisen keinoin.

Kieltäytymistä suojelutyön antamisesta voi pitää radikaalina toimintatapana, mutta se on myös oire tulehtuneista neuvottelusuhteista ja työolojen kehityksestä. Hoitajien työriita on kärjistynyt toistuvasti: ”Sari Sairaanhoitaja” -kamppailussa, koronapandemian aikaisessa kamppailussa sekä koronapandemian jälkeisellä sopimuskierroksella. Hoitajien työtaistelutavoitteiden edistämistä on myös estetty vetoamalla kansantalouteen. Kirjoitimme työmarkkinatutkijoiden kesken vuonna 2022 näin: ”Esimerkiksi vuoden 2007 Sari Sairaanhoitajalle maksettujen palkankorotusten sanotaan tulleen kansantaloudelle kalliiksi. […] Kun siis finanssikriisiä edeltävällä työehtosopimuskierroksella palkankorotusten yleinen linja osoittautui taloudellisesti kestämättömäksi, syyttävä sormi kohdistui Sariin. Sari sai tuolloin ensimmäisenä merkittävät palkankorotukset. Sari ei kuitenkaan ole todellinen syypää finanssikriisin aikana kehkeytyneeseen kansantalouden kilpailukykyvajeeseen.” (Ojala et al. 2022, 17.)

Tuolloin ja sittemmin julkiset rahoittajatahot ovat Suomessa hyväksyneet politiikan keskeiseksi tavoitteeksi kulukurin, kestävyysvajeen hallinnan ja ajatuksen siitä, että kokonaisveroasteemme olisi ongelmallisen korkea. Näin ei ole, vaan Suomi verottaa pohjoismaisena lakisääteisten hyvinvointipalveluiden maana verrokki-Pohjoismaita vähemmän. On pohjoismaisen mallin peruslähtökohta, että sosiaalisia ja terveydellisiä riskejä tasataan kollektiivisesti, eikä yksityisesti. Tällöin verotus on vastaavasti korkeampaa kuin maissa, joissa riskit jätetään yksilöille tai työnantajille; tästä huolimatta esimerkiksi terveydenhuoltomenot ovat Suomessa pohjoismaiden alhaisimmat (Ojala et al. 2022, 10). Veronkorotukset ovat myös menojen leikkaamisen ohella keskeinen keino tasapainottaa julkista taloutta. Onkin väistämätöntä, että myös veronkorotuksia saatetaan tarvita, kun väestö ikääntyy ja palveluntarve kasvaa. Suomessa veronkorotusten sijaan on kuitenkin valittu kulukurin linja, jolla on seurauksensa julkisalojen työoloille – myös sote-alojen työtaisteluina.

Koronapandemian aikana sotealojen kriisi kärjistyi taas. Tehyn Millariikka Rytköstä kovisteltiin, vaikka hoito- ja hoiva-alojen työkuormitus ”oli jo pitkään lyönyt yli äyräiden ja korona-aika oli vasta alkamassa” (Ojala et al. 2022, 26). On tulkittu, että kovan talouskurin Suomessa *naisenemmistöisiin julkispalvelualoihin kohdistuu institutionalisoitunut aliarvostus*, jonka monet tutkijat kuten Paula Koskinen Sandberg ovat osoittaneet. Palkat ovat aina paitsi hinta työstä ja elanto, myös *yhteiskunnallinen käytäntö*. (Koskinen Sandberg 2018.)

Julkisalojen ”paikka” yhteiskunnallisessa hierarkiassa on osoitettu eri työmarkkinatilanteissa, esimerkiksi kilpailukykysopimusta muodostettaessa (Kylä-Laaso ym. 2020; 2021) ja varhaiskasvatuksen opettajien palkkakartellitapauksessa (Koskinen Sandberg 2021). Julkispalveluissa on ylipäänsä voimakas pyrkimys palkkakustannusten hillintään ja

minimointiin, myös julkispalveluiden yhtiöittämis- ja ulkoistamistapauksissa (ks. Hirvonen & Mankki 2017).

Ongelmat sote-alan työolojen kehityksessä kytkeytyvät tähän kulukuriin. Olemme tutkineet työmarkkinadebatteja Suomessa pitkään (Ojala et al. 2022). Etenkin työnantaja on pyrkinyt irtautumaan Suomen pitkästä perinteestä, vastavuoroisesta sopimisen kulttuurista ja luottamuksen vaalimisesta näissä debateissa. Kun luottamus työehtosopimisessa uupuu, tällä on merkitystä esimerkiksi sote-toimialan houkuttelevuuteen, kun palkat ja työolot ovat jääneet osalla ammattiryhmistä jälkeen.

Työriitatilanteiden sääntely laeilla poikkeaa pohjoismaisesta työmarkkinaperinteestä, jossa sopijaosapuolet ovat halunneet pitää työlainsäädännön roolin vähäisempänä ja työmarkkinarakenteet joustavampina – eli keskinäiseen neuvotteluun perustuvina. Työelämän kehittäminen kaipaa myös valtiota, eli kaikkia kolmikannan toimijoita. Vaikka valtio on irtautunut suoraan kolmikantaisesta työehtosopimisesta, se paitsi rahoittaa julkispalvelut, on sen rooli myös ollut Suomessa merkittävä työmarkkinaosapuolten välisenä kompromissien hakijana ja tekijänä (ks. Laatunen 2019). **Paradoksaalisesti lainsäädäntötasoisen sääntelyn (vs. neuvottelun) riskinä on työmarkkinoiden epävakauden lisääntyminen – ja siten lisääntyvän sääntelyn tarve jatkossakin. Valtion olisi tärkeää tukea julkispalvelualojen työehtojen kestävää kehitystä. Siten työntekijöiden neuvotteluaseman lakisääteisessä rajoittamisessa tulisi olla varovainen.**

2: Työtaistelujen kohteena julkispalvelualat, joilla työehdot eivät ole kehittyneet kestävästi

HE:n kohdassa 2.4 Nykytilan arviointi todetaan, että ”[s]uojelutyön tarpeet liittyvät tarpeeseen suojata perusoikeuksien ja yleisen edun kannalta merkittäviä oikeushyviä eli ihmisten henkeä ja terveyttä, merkittävää aineellista omaisuutta, ympäristöä, eläimiä, maanpuolustusta, välttämättömien hyödykkeiden saatavuutta, yhteiskunnan toimintojen kannalta välttämättömien tieto- ja viestintäteknisten palvelujen ja yleisen maksuliikenteen toimivuutta sekä valtion ylimmän päätöksenteon toimivuutta”.

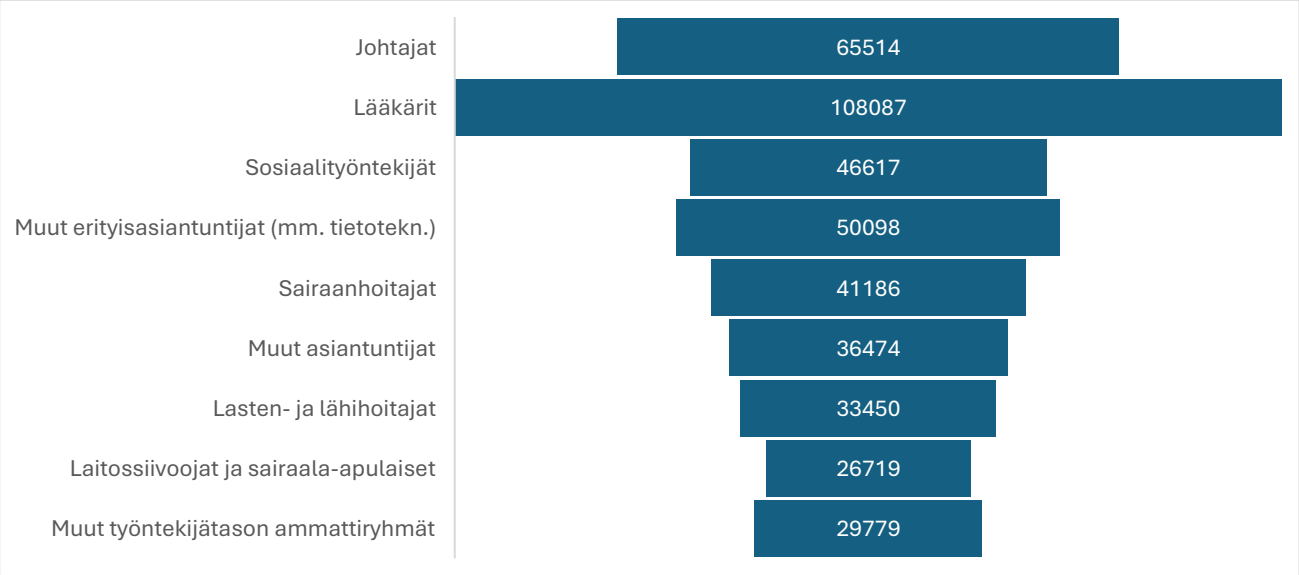
Lakiesityksen mukaan myös ”ILOn valvontaelimet ovat katsoneet, että olennaisiin palveluihin suppeassa merkityksessä voivat kuulua lennonjohto, puhelinpalvelut ja palvelut, jotka vastaavat luonnonkatastrofien seurauksista sekä palontorjuntapalvelut, terveys- ja ambulanssipalvelut, sähköpalvelut, vesihuolto, puhelinpalvelut, poliisi ja asevoimat, palopelastustoimi, julkiset ja yksityiset vankilat, kouluikäisten oppilaiden ruokahuolto ja koulujen siivous” (HE, s. 23).

Kyseessä ovat Suomessa tyypillisesti lakisääteiset palvelut, joiden työehtojen kehitys on jäänyt aikaa myöten jälkeen yksityisistä (vienti)aloista. **Seuraavaksi tarkastelen erityisesti henkeen ja terveyteen liittyvien alojen työolojen kehitystä Suomessa. Osoitan työoloihin peräytyviä syitä sille, miksi sote-aloilla on ollut useita kiivaita työtaisteluita viime aikoina.**

Totean myös, että näitä työolojen epäkohtia ei ole otettu Suomessa riittävän vakavasti, mistä työtaistelut ovat osin seurausta.

A. Hoito- ja hoiva-alojen palkat eivät ole kehittyneet riittävästi lääkäreitä lukuunottamatta. Oheista kuviota varten olen laskenut rekistereistä eri ammattiryhmien välisiä ansioeroja kokonaisväestörekisteri FOLK:sta. **On hyvä ymmärtää ammattiryhmien välisten ansioerojen mittaluokka. Vuonna 2022 12 kuukautta sote-aloilla työssä olleiden 20–65-vuotiaiden palkansaajien koko vuoden palkkatulot olivat esimerkiksi sairaala- ja laitossiivoojilla ja sairaala-apulaisilla 26 720, lasten- ja lähihoitajilla 33 450, sairaanhoitajilla 41 190 ja sosiaalityöntekijöillä 46 620, kun taas lääkäreillä 108 090 euroa** (yrittäjätuloja ei ole huomioitu; perustuu omaan laskelmaan Tilastokeskuksen FOLK-väestön kokonaisrekisteristä). Kymmenessä ikävuodessa lääkäri ansaitsee satoja tuhansia euroja siivoojaa enemmän. **Tällaiset ansioerot ovat kestämättömiä. Ne myös kertautuvat ansiosidonnaisen sosiaaliturvan myötä** aina kuolinvuoteelle saakka.

Kuvio. Sosiaali- ja terveystoimialoilla (toimialakoodit 86, 87, 88) koko vuoden työssä olleiden ***palkkatulot***, sote-ammattiryhmät vs. muut ammattiryhmät (opiskelijat poistettu, vanhuuseläkkeelle siirtyneet poistettu, vain 12 kk työssä olleet), €/vuosi



Pienimpiä ansioiden kehitys olisi turvattava. Se, että esimerkiksi lähihoitajien palkankorotukset maksavat paljon, ei oikeuta koulutettujen ammattilaisten jättämistä palkkakuoppaan aina uudelleen, joka sopimuskierroksella. Matalapalkka-alojen ansioilla ei Suomessa voi huolehtia aina edes tavanomaisista elinkustannuksista; puhutaan ruokaturvattomuudesta ja vaikeuksista saada asuntolainoja. Palkkoja joudutaan myös kompensoimaan esimerkiksi asumistuella; olisi mielekkäämpää maksaa nämä eurot palkkana.

B. Myös työn henkinen raskaus on lisääntynyt. Tilastokeskuksen työolotutkimus, jolla voi arvioida suomalaispalkansaajien työolojen kehitystä aina 1970-luvulta nykypäivään, on mitannut työn kokemista henkisesti raskaaksi jo vuodesta 1977 alkaen. **Vuonna 2023 työnsä erittäin tai melko raskaaksi henkisesti koki 49 prosenttia suomalaispalkansaajista. Mutta: ”hyvinvointialueilla ja -yhtymissä näin kokevien osuus oli 68 %”. Suurimmiksi, yli 70 prosenttiin, luvut kohosivat myös terveydenhuollon asiantuntijoilla, joista tyypillisin ammatti on sairaanhoitaja.** (Sutela et al. 2024, 120.) Useampi kuin kaksi kolmesta hyvinvointialueiden työntekijästä kokee työnsä henkisesti kuormittavaksi.

C. Ikävintä on väkivallan kokemusten ”kaksinkertaistuminen vajaassa kolmessa vuosikymmenessä” naispalkansaajilla Suomessa. ”Väkivaltaa tai sen uhkaa ylipäänsä *12 kuukauden aikana* työssään kokeneita oli yli puolet hoivapalvelun ja terveydenhuollon työntekijöistä sekä suojelu- ja vartiointityöntekijöistä.” Lisäksi ”[v]äkivaltaa tai sen uhkaa työssään *vähintään pari kertaa* kuussa olivat vuonna 2023 yleisimmin (24 %) kohdanneet hoivapalvelun ja terveydenhuollon työntekijät (kuten lähihoitajat). Myös noin joka kymmenes terveydenhuollon asiantuntijoista (kuten sairaanhoitajat) ja erityisasiantuntijoista (kuten lääkärit)” sijoittui kyseiseen ryhmään. (Emt., 168–169.) **Yliedustusta sosiaali- ja terveydenhoitoalalla oli myös seksuaalisen häirinnän kokemuksissa (emt., 173) ja työympäristön rauhattomuudessa (emt., 193).**

D. Myös työuupumuksen riskit ovat koholla sote-aloilla. Kyseinen indikaattori on osittain aikamme ilmiö, siksi yleistä työuupumuksen pelko on palkansaajilla: 57 prosenttia koki työuupumuksen joko selvänä vaarana työssään tai jossain määrin vaarana, naiset hieman miehiä useammin. **Kuitenkin sote-aloilla korostuu vakavan työuupumuksen vaara (jossain määrin tai selvä vaara): ”Ammateista erottuivat terveydenhuollon erityisasiantuntijat, kuten lääkärit (76 %), opettajat ja muut opetusalan erityisasiantuntijat (74 %), lainopilliset avustajat sekä sosiaali- ja kulttuurialan asiantuntijat, kuten sosiaalialan ohjaajat (70 %), terveydenhuollon asiantuntijat, kuten sairaanhoitajat (69 %), lainopilliset sosiaalialan ja kulttuurialan erityisasiantuntijat, kuten sosiaalityöntekijät ym. (67 %) sekä hoivapalvelun ja terveydenhuollon työntekijät, kuten lähihoitajat ja lastenhoitajat (63 %). (Emt., 196–197.)**

Luvut ovat osin hälyttäviä. Suomalaisessa yhteiskunnassa on kuitenkin tavoiteltu työn korkeaa laatua ohjelmallisesti ja kolmikantaisessa yhteistyössä vuosikymmenten ajan. Tämä kehitys on vaarantunut. Kuormittuneiden työolojen aloilla konfliktit voisivat vähetä ennen kaikkea työolojen kestävällä kehittämisellä. Valtiolla tulisi julkispalveluiden rahoittajatahona olla vahva rooli kestävien työolojen kehittämisessä yhdessä työmarkkinaosapuolten kanssa.

Lopuksi: Julkinen ja yksityinen ala ovat osa samaa kansantaloutta ja syvästi keskinäisriippuvaisia

Julkisalat mielletään helposti ”kalliiksi”, ”tuottamattomiksi” ja ”rahaa kuluttaviksi” aloiksi, joiden toimet vientiteollisuus rahoittaa. Tällainen ajattelu on yhteiskuntapoliittisesti haitallista. Yksityinen sektori ei yksioikoisesti rahoita julkista sektoria, vaan alat ovat syvästi riippuvaisia toisistaan. Yksityinen sektori saa käyttöönsä hoivatun, kasvatetun, koulutetun ja terveen työvoiman sekä julkisen infrastruktuurin. Jos julkinen sektori ei tuottaisi koulutettua työvoimaa tai huolehtisi päivähoidosta, yksityinen sektori joutuisi järjestämään nämä palvelut työntekijöilleen.

Myös mediassa on kuvattu osin vakaviksi äityneitä resurssivajeita niin hoivassa ja hoidossa, varhaiskasvatuksessa, työvoimapalveluissa, oikeudenhoidossa, palo- ja pelastustoimessa kuin poliisissakin. Julkisalojen työkuormitus on liiallista ja osaa aloista uhkaa työntekijöiden pako alalta. Eri alojen työvoimapula liittyy myös alalta pakoon, kun työolot eivät ole kestävät.

Esitänkin, että sote-aloilla on viime vuosina ollut perustellut syyt työtaisteluihinsa. Työrauhaongelmia vakavampi ongelma Suomen työmarkkinainstituutiossa on matalapalkka-alojen kannalta haitallinen, prosenttikorotuksiin perustuva sopiminen, sekä työolojen ongelmien sivuuttaminen. Suomessa työmarkkinaosapuolet ovat keskenäänkin pitäneet tiukasti kiinni samojen prosenttien suuruisista yleiskorotuksista eri alojen työntekijöille. Tämä tarkoittaa, että valmiiksi matalapalkkaisimpien alojen palkat jäävät aina enemmän jälkeen absoluuttisina euroina mitaten, vaikka prosentuaaliset erot pysyisivätkin samoina. Valtiolla voisi olla jatkossa vahvempi rooli tulonjaon kestävän kehityksen ohjaamisessa eri ammattiryhmien välillä.

Matalapalkka-alojen ansioilla ei Suomessa voi huolehtia aina enää tavanomaisista elinkustannuksista. Palkkoja joudutaan myös kompensoimaan esimerkiksi asumistuella. Pienimpien palkkojen korotukset ovat kuitenkin parasta mahdollista ostovoimapolitiikkaa. Ne eivät myöskään heikennä Suomen kansantalouden kestävyyttä. Julkiset palvelut rahoitetaan verovaroin, ja verotuksen taso on yhteiskuntapoliittinen päätös.

Empiirinen todellisuus huomioiden on olennaista, että myös valtio tukee sosiaalisesti kestävien työolojen ja korkean työn laadun politiikkoja yhdessä työmarkkinaosapuolten kanssa, eikä lakireformeilla tule lisänneeksi työmarkkinakonfliktien riskiä ja vahvistaneeksi institutionaalisia rakenteita, joilla heikkolaatuisen työn ehdot ja olot eivät parane.

Mitä heikompiehtoista Suomessa teetettävä työ on, sen todennäköisempiä myös ovat työriidat ja sen epävakaammaksi käy työmarkkinoita ohjaavan kolmi- ja kaksikantaisen instituution toiminta. Toisin sanoen riskinä on negatiivinen spiraali, joka ei kansainvälisessä tutkimuksessa tuota myönteisiä seurauksia työikäiselle väestölle, työnantajille tai kansantaloudelle pitkällä aikavälillä.

Viitteet

Hirvonen Helena & Mankki Laura (2017) Kunnallisen liikelaitoksen yhtiöittäminen: kun köksäys ja kuuraus kilpailutettiin. Teoksessa Eskelinen, T., Harjunen, H., Hirvonen, H. & Jokinen, E. (toim.) Tehostamistalous. Jyväskylän yliopisto: SoPhi, 100–119. https://jyx.jyu.fi/handle/123456789/53297

Koskinen Sandberg Paula (2018) The Corporatist Regime, Welfare State Employment, and Gender Pay Inequity. *NORA* 26 (1), 36–52. https://doi.org/10.1080/08038740.2018.1424726

Koskinen Sandberg Paula (2021) Wage politics and feminist solidarity: The case of a cartel regarding early education teachers' wages in the Finnish capital area. *Gender, Work & Organization* 28 (3), 973–991. https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/gwao.12628

Kylä-Laaso Miikaeli & Koskinen Sandberg Paula (2020) Affective institutional work and ordoliberal governance: Gender equality in the parliamentary debates on the Competitiveness Pact in Finland. *NORA* 28 (2), 86–98. https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/08038740.2019.1697749

Kylä-Laaso Miikaeli, Koskinen Sandberg Paula & Hokkanen Julius (2021) Gender equality and the feminised public sector in the affective struggles over the Finnish Competitiveness Pact. *Gender, Work & Organization* 28 (4), 1507–1523. https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/gwao.12693

Laatunen Lasse (2019) *Sopimisen edistäminen työmarkkinoiden murroksessa*. Helsinki: Teollisuuden palkansaajat TP ry. https://www.tpry.fi/edistysjulkaisusarja/edistys-analyysit/lasse-laatunen-sopimisen-edistaminentyomarkkinoiden-murroksessa.html

Sutela Hanna, Viinikka Joanna & Pärnänen Anna (2024) *Työolot murrosten keskellä – Työolotutkimuksen tuloksia 1977–2023*. Helsinki: Tilastokeskus. https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-244-731-9

Ojala Satu, Sippola Markku & Jonker-Hoffrén Paul (2022) *Julkisalojen palkkaneuvottelut määrittävät koko palvelujärjestelmän tulevaisuutta*. Helsinki: KAKS. https://kaks.fi/julkaisut/julkisalojen-palkkaneuvottelut-maarittavat-koko-palvelujarjestelman-tulevaisuutta/

Sippola Markku, Jonker-Hoffrén Paul & Ojala Satu (2023) The varying national agenda in variable hours contract regulation: Implications for the labour market regimes in the Netherlands and Finland. *European Journal of Industrial Relations*. https://doi.org/10.1177/09596801231197620