

Asia: VN/30511/2023

Työ- ja elinkeinoministeriön lausuntopyyntö vientivetoista työmarkkinamallia ja sovittelujärjestelmän kehittämistä koskevista hallitusohjelmakirjauksista

Lausunnonantajan lausunto

1. Näkemyksenne Suomen työmarkkinamallin kehittämisestä.

Kunta- ja hyvinvointialueuetyönantajat KT pitää välttämättömänä Suomen työmarkkinamallin kehittämistä.

Sen jälkeen, kun EK päätti yksipuolisesti luopua keskitetyistä työmarkkinaratkaisuksista, Suomessa ei ole ollut enää kaikkien sopijaosapuolten yhteisesti hyväksymää työmarkkinamallia.

Kehitys on johtanut siihen, että neuvottelukierrosten työmarkkinaratkaisut ja työrauha syntyvät yhä enenevässä määrin pitkittyneiden neuvotteluiden ja sovitteluiden sekä työtaistelu-uhkien ja toteutuneiden työtaisteluiden jälkeen. Negatiiviset vaikutukset mm. talouteen, lakisääteisiin palveluihin ja hoitovelkaan ovat kasvaneet.

Esimerkiksi kunta-alalla menetettiin vuonna 2022 ennätysellisen laajoissa ja yhteiskuntavaarallisissa työtaisteluissa yli 700 000 työpäivää ja niihin osallistui noin 150 000 palkansaajaa. Ilman sovittelujärjestelmää työtaistelut olisivat olleet vieläkin pitkäkestoisempia ja laajempia.

2. Näkemyksenne hallitusohjelmakirjauksesta, jonka mukaan: ”Laissa työriitojen sovittelusta säädetään, että palkantarkastusten yleistä linjaa ei voida ylittää valtakunnansovittelijan toimistosta tai sovittelulautakunnan toimesta annettavalla sovintoehdotuksella”.

KT suhtautuu hallitusohjelmakirjaukseen kriittisesti. On poikkeuksellista kansainvälisestikin, jos poliittinen päätöksentekijä puuttuu ilman työmarkkinaosapuolten yhteistä näkemystä lailla työmarkkinajärjestöjen neuvottelutoiminnan ydinkysymyksiin ja neuvotteluosapuolille kuuluvaan sopimusautonomiaan. Kunta-alan työmarkkinahistoriassa on työnantajan ja työrauhan

aikaansaamisen kannalta kielteisiä kokemuksia siitä, jos poliittiset puolueet ovat pyrkineet vaikuttamaan sopimusneuvotteluihin ja työmarkkina-asioihin.

Hallitusohjelmakirjaus tekee nykyisenkaltaisesta työriitojen sovittelujärjestelmästä todennäköisesti tarpeettoman, koska sovittelujärjestelmän mahdollisuudet ratkoa erityisesti vaikeita ja yhteiskuntavaarallisia työmarkkinakriisejä heikkenevät olennaisesti. Hallitusohjelmakirjaus pikemminkin saattaa lisätä ja pitkittää työrauhaongelmia, koska työriitalain mukaisella sovittelujärjestelmällä ei olisi enää juurikaan välineitä sovitella kriisejä.

Ilman työriitalain mukaista sovittelujärjestelmää, yhteiskuntavaaralliset työtaistelutoimet kunta-alalla vuonna 2022 olisivat edelleen laajentuneet ja jatkuneet todennäköisesti vuoden 2023 puolelle saakka. On huomattava, että sovittelulautakunta asetetaan vain hyvin harvoin ja erityisen vaikeissa yhteiskuntavaarallisissa työtaisteluissa ja niiden uhkissa.

Suomen kansainvälisen kilpailukyvyn huomioinen työmarkkinaratkaisussa on perusteltua. Vientivetoista työmarkkinamallia ei ole toistaiseksi kuitenkaan määritelty tavalla, jonka kaikki työmarkkinaosapuolet voisivat hyväksyä. Siksi vientivetoisuus ja yleisen linjan määräytyminen pitäisi laissa tarkasti määritellä, jos lain säätämiseen päädytään.

Selvitettäviä asioita olisivat ainakin seuraavat seikat: Mitkä työehtosopimukset otetaan huomioon yleistä linjaa määriteltäessä ja mikä on niiden edustavuus? Millä tavoin sopimuskausien pituuksien erot, päättymisen ja mahdolliset muutokset talouden tilanteessa otetaan huomioon? Miten tekstimuutokset huomioidaan kustannuslaskennassa yhdenmukaisesti eri sopimusaloilla. Mitkä ovat keskitettyjen ja paikallisten erien osuudet palkankorotuksista sekä niiden kohdentamis- ja neuvottelulausekkeiden vaikutus kokonaiskustannusvaikutuksiin.

Olennaisen tärkeää vientivetoisuuden ja yleisen linjan määrittelyn ja hyväksyttävyyden kannalta on, minkälaiseen talouden tilannekuvaan päänavaus perustuu. Yleisen linjan kustannuslaskennan läpinäkyvyys ja vertailukelpoisuus eri sopimusalojen välillä täytyisi määritellä laissa.

2 a). Millä tavoin vientivetoisessa mallissa voitaisiin kohdentaa palkankorotuksia sellaisille aloille tai sellaisiin tehtäviin, joissa on palkkauksen kehittämistarpeita?

Yleisesti ottaen voidaan todeta, että yleiskorotuspainotteinen vientivetoinen päänavausratkaisu johtaa yleensä palkkaliukumien lisääntymiseen, koska työnantajat joutuvat käyttämään sopimuskorotusten lisäksi omaa rahoitusta esimerkiksi paikallisten palkkausepäkohtien korjaamiseen. Yleiskorotuspainotteisuus heijastuu yleensä myös päänavauksen jälkeen tehtäviin työ- ja virkaehtosopimuksiin.

Mitä suurempi on paikallisesti neuvoteltavien erien osuus kaikista palkankorotuksista, sitä enemmän korotuksia voidaan lähtökohtaisesti kohdentaa paikallisesti tarkoituksenmukaisella tavalla. Olennainen lisäehto paikallisille neuvotteluille on, että työnantajan pitäisi viime kädessä päättää erien kohdentamisesta, jos paikallisesti ei päästä neuvotteluissa yhteiseen näkemykseen.

Jos erimielisiksi jääneiden paikallisten erien neuvottelulausekkeissa on niin sanottu yleiskorotusperälauta, myös paikalliset erät toteutetaan yleiskorotuksina ja ne lisäävät siten palkkaliukumia.

Neuvottelukierrosten yleisestä linjasta poikkeaminen edellyttää palkkauksen kehittämistarpeiden määrittelyä. Yleisimmät perusteet ja tekijät liittyvät toimialojen ja sopimusalojen palkkausjärjestelmien uudistamiseen, eri syistä johtuvaan ansiokehityksen jälkeenjääneisyyteen yleisestä ansiokehityksestä, lakisääteiseen palkkojen yhteensovittamiseen ja alan työvoimapulaan.

Hallitusohjelmassa on myös asetettu tavoite miesten ja naisten välisen palkkaeron kaventamiseksi. Orpon hallitus ja työmarkkinajärjestöt ovat sitoutuneet edistämään samapalkkaisuustavoitetta eri tavoin.

Työriitalain mukaisiin sovintoesityksiin perustuvat ja voimassa olevat kunta- ja hyvinvointialan työ- ja virkaehtosopimukset kaventavat miesten ja naisten välistä palkkaeroa Suomen yleisillä työmarkkinoilla vuositasolla 0,35 prosenttiyksikköä ja oletuksena viiden vuoden aikana 1,77 prosenttiyksikköä.

Lisäksi sopimuskausien pituuden ja päättymisen eriytyminen voi johtaa siihen, että taloudellinen tilanne ja inflaatio muuttuvat olennaisesti myöhemmin neuvoteltavien sopimusalojen osalta neuvottelukierroksen päänavaukseen verrattuna.

Yleisesti ottaen julkisen talouden, kuntien ja hyvinvointialueiden taloustilanne jatkuu ennusteiden mukaan alijäämäisenä ja kireänä vuosia eteenpäin. Suomessa kunnilla ja hyvinvointialueilla ei lähtökohtaisesti ole taloudellisia mahdollisuuksia sopimuskorotukset ylittäviin paikallisiin palkankorotuksiin.

Poikkeamisen yleisestä linjasta täytyy perustua esimerkiksi edellä mainittuihin perusteisiin ja niiden kustannukset on kyettävä avaamaan luotettavalla tavalla muille työmarkkinajärjestöille ennen sopimusten hyväksymistä. Toimialan sopijaosapuolten on kyettävä vakuuttamaan muut työmarkkinatoimijat siten, että muilla sopimusaloilla ei synny vastaavia kompensatiovaatimuksia.

Poikkeaminen ei voi olla lyhytaikainen ratkaisu vaan sen pitää olla osa useampivuotista, esimerkiksi palkkausjärjestelmien uudistamisen, tuottavuuden parantamisen ja lakisääteisten tehtävien työvoimatarpeiden varmistamisen muutosprosessia.

Yleisestä linjasta poikkeamiseen tarvitaan sopimusalan molempien sopijaosapuolten, työnantajien ja palkansaajien, suostumus eikä poikkeamiseen saa painostaa työtaistelu-uhalla.

3. Millaisessa menettelyssä työmarkkinaosapuolten yhteistä hyväksyntää nauttiva työmarkkinamalli olisi mahdollista valmistella?

Tavoitteena on, että Suomen työmarkkinoiden keskeisimmät ja edustavimmat eri toimialoja edustavat yksityisen ja julkisen sektorin sopijaosapuolet neuvottelevat yhteisestä työmarkkinamallista, joka korvaisi hallitusohjelman kirjauksen. Valmistelukokoonpanon pitäisi olla mieluummin suppea kuin liian laaja.

Yksi vaihtoehto on jatkaa valmistelua sen kokoonpanon pohjalta, jonka KT ja neljä EK:n liittoa kutsuivat 24.11.2023 käynnistämään keskustelut/neuvottelut yhteisestä työmarkkinamallista.

Yhteisymmärryksen saavuttaminen Suomen työmarkkinamallista on erittäin vaativa neuvottelukokonaisuus. Tavoitteen saavuttaminen voi edellyttää vaiheittaista etenemistä ja osaratkaisuja esimerkiksi yhteisen tilannekuvan osalta.

Keskeistä on tunnistaa myös se, että jokaisella maalla on oma työmarkkinahistoria eikä toisen maan, esimerkiksi Ruotsin työmarkkinamallia voida sellaisenaan soveltaa Suomeen ja päinvastoin.

4. Onko työriitojen sovittelusta annettuun lakiin perustuvaa vapaaehtoista sovittelua tarpeellista kehittää? Voidaanko lakisääteisen sovittelujärjestelmän rinnalla kehittää liittojen keskinäistä sovittelujärjestelmää esimerkiksi työehtosopimusten rajariitojen ratkaisemiseksi (keskusjärjestöjen välinen/sisäinen konsiliaatio, vrt. vastaava menettely Ruotsissa)?

Vapaaehtoisen sovittelun mahdollistamisen ja lisäämisen osalta työriitojen sovittelua koskevaa lainsäädäntöä on vähän aikaa sitten muutettu. Siksi KT ei näe juuri tällä hetkellä tarvetta tältä osin muutoksiin, ennen kuin saadaan kokemuksia uuden lainsäädännön toimivuudesta.

Suomen työmarkkinajärjestöjen keskinäistä sovittelujärjestelmää niin sanottujen rajariitojen ratkaisemiseksi on kokeiltu aiemmin. Vuonna 2008 hyväksyttiin keskusjärjestöjen yhteinen sopimus konsiliaatiomenettelystä, jonka tulokset ja toimivuus jäivät kuitenkin vähäisiksi. Kaikki työmarkkinaosapuolet eivät käytännössä sitoutuneet sopimuksen mukaiseen menettelyyn.

KT:n puolesta ei ole estettä käydä keskusteluja myös työmarkkinajärjestöjen keskinäisestä konsiliaatiosta, jossa arvioitaisiin nykytilanne huomioiden mahdollinen tarve keskinäiselle sovittelumenettelylle.

5. Näkemyksenne työriitojen sovitteluinstituutioon kuuluvien toimijoiden (valtakunnansovittelija, sivutoimiset sovittelijat, sovittelulautakunta) merkityksestä ja roolista neuvotteluratkaisuun pääsemisessä ja työrauhan ylläpitämisessä. Kuinka lakisääteinen vientimalli vaikuttaisi sovitteluinstituutioon rooliin työmarkkinoiden toimivuuden edistämiseksi ja työriitojen sovittelussa?

Hallitusohjelmakirjaus tekee nykyisenkaltaisesta työriitojen sovittelujärjestelmästä todennäköisesti tarpeettoman, koska sovittelujärjestelmän mahdollisuudet ratkoa erityisesti vaikeita ja yhteiskuntavaarallisia työmarkkinakriisejä heikkenevät olennaisesti. Hallitusohjelmakirjaus pikemminkin saattaa lisätä ja pitkittää työrauhaongelmia, koska työriitalain mukaisella sovittelujärjestelmällä ei olisi enää juurikaan välineitä sovittaa kriisejä.

Kunta-alalla menetettiin vuonna 2022 ennätyksellisen laajoissa ja yhteiskuntavaarallisissa työtaistelussa yli 700 000 työpäivää ja niihin osallistui noin 150 000 palkansaajaa. Ilman työriitalain mukaista sovittelujärjestelmää lakisääteisiin palveluihin kohdistuneet yhteiskuntavaaralliset työtaistelutoimet kunta-alalla vuonna 2022 olisivat edelleen laajentuneet ja jatkuneet todennäköisesti vuoden 2023 puolelle. Lakisääteisiin yhteiskunnan ydinpalveluihin kohdistuneet työtaistelut olisivat olleet siten vieläkin pitkäkestoisempia ja vaikutuksiltaan laajempia.

Sovittelulautakunta asetetaan vain hyvin harvoin ja erityisen vaikeissa yhteiskuntavaarallisissa työtaistelussa ja niiden uhkissa. Kunta-alan työriidoissa sovittelulautakunta on asetettu vuoden 2001 lääkärilakossa, Tehyn joukkoirtisanoutumisuhassa 2007 ja vuoden 2022 koko kunta-alaa koskevissa laajoissa työtaistelussa. Sovittelujärjestelmän ja sovittelulautakunnan sovintoesitysten merkitys on ollut ratkaiseva kaikkien edellä mainittujen vakavien ja yhteiskuntavaarallisten työtaisteluiden päättämisessä ja sovinnon aikaansaamisessa.

Sovittelujärjestelmän muutoksia arvioitaessa on huomioitava työriitojen vaikutukset eri toimialoihin. Yksityinen ja julkinen sektori poikkeavat tältä osin toisistaan merkittävästi.

Kunnat ja hyvinvointialueet vastaavat lakisääteisistä yhteiskunnan ydinpalveluista ja huoltovarmuudesta kuten esimerkiksi terveys- ja sosiaalipalveluista, vanhustenhuollosta, lastensuojelusta, pelastustoimesta, opetuksesta ja varhaiskasvatuksesta, kriittisestä infrasta kuten vesi-, energia- ja jätehuollosta jne. Lakisääteisten palveluiden toimivuus on kyettävä turvaamaan kaikissa tilanteissa, myös työtaistelutilanteissa. Yhteiskunnan ydinpalveluiden kriittisen huoltovarmuuden merkitys korostuu entisestään Venäjän hyökkäyssodan vuoksi.

Kunnat ja hyvinvointialueet ovat vastuussa lakisääteisistä palveluista sekä kansalaisten hengen ja terveyden turvaamisesta myös työtaistelutilanteissa. Lakisääteisiä toimintoja voidaan rajoittaa työtaistelussa vain rajallisesti ja määräaikaisesti.

6. Tulisiko sovittelun tueksi ja työmarkkinajärjestöjen yhteisen tilannekuvan muodostamiseksi edistää toimenpiteitä, joilla tuotetaan objektiivista tietoa työmarkkinoista, makrotaloudellisesta kehityksestä ja toimialakohtaisista olosuhteista? Jos kyllä, mitä nämä toimenpiteet voisivat olla?

Sovittelujärjestelmän tueksi ja työmarkkinajärjestöjen yhteisen tilannekuvan muodostamiseksi tarvitaan useita toimenpiteitä.

Ensinnäkin on muodostettava keskeisimpien ja edustavimpien yksityistä ja julkista sektoria edustavien työmarkkina-järjestöjen pysyvä yhteinen foorumi, jossa tarkastellaan säännöllisesti tilannekuvaa Suomen kansantaloudesta ja kilpailukyvyistä verrattuna keskeisiin kilpailijamaihin, eri toimialojen tilanteesta ja työvoimatarpeista, julkisesta taloudesta, ansiokehityksestä ja hinnoista sekä muista työmarkkinoihin vaikuttavista tekijöistä. Yhteisen talousfoorumin sihteeristö voisi tulla esimerkiksi Valtiovarainministeriöstä ja Suomen pankista.

Yhteisen tilannekuvan merkitys korostuu, kun uusi neuvottelukierros on käynnistymässä. Tällöin on perusteltua pitää yhteisiä seminaareja, joissa käydään sopijaosapuolten välistä vuoropuhelua yhteisen talousfoorumin tuottamien aineistojen pohjalta.

Etenkin ennen neuvottelukierroksen käynnistymistä sopimus- ja toimialakohtaisesti on käytävä läpi toimialan työmarkkinaratkaisuihin vaikuttavia tekijöitä. Esimerkiksi kunta- ja hyvinvointialan sopimusjärjestelmässä toimii pysyvä sopijaosapuolten välinen tilastoryhmä, joka tarkastelee muun muassa ansiokehitystä ja henkilöstörakenteen muutoksia sopimuskauden aikana. Neuvottelutilanteissa tilastoryhmä käy läpi kustannuslaskentaa yhteisen tilastoaineiston pohjalta. Ennen sopimusneuvottelujen käynnistymistä kunta- ja hyvinvointialan pääneuvotteluryhmä tarkastelee toimialan työmarkkinoiden ja talouden tilannekuvaa.

Yleisen linjan muodostumisen ja päänavauksen kustannusvaikutuksen osatekijät on kyettävä luotettavasti ja vertailukelpoisesti avaamaan kaikille keskeisille työmarkkinaosapuolille. Sopimusten kustannuslaskennan läpinäkyvyys on tässä keskiössä.

Yleisen linjan kustannusvaikutuksen ja sopimusratkaisun ”läpivalaisu” lisäisi olennaisesti Suomen työmarkkinamallin yleistä hyväksyttävyyttä ja ymmärrettävyyttä.

7. Muut mahdolliset kommentit.

-

Pirhonen Jaana
KT Kuntatyönantajat - 291/04.01.00/2023

