

Asia: VN/30511/2023

Työ- ja elinkeinoministeriön lausuntopyyntö hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi työriitojen sovittelusta ja eräiden työtaistelutoimenpiteiden edellytyksistä annetun lain muuttamisesta

Lausunnot

Yleiset huomiot

Kunta- ja hyvinvointialuetyönantajat KT (jäljempänä KT) pitää välttämättömänä Suomen työmarkkinamallin kehittämistä.

Sen jälkeen, kun EK päätti yksipuolisesti luopua keskitetyistä työmarkkinaratkaisusta, 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 työtaisteluisa yli 700 000 työpäivää ja niihin osallistui noin 150 000 palkansaajaa. Ilman sovittelujärjestelmää työtaistelut olisivat olleet vieläkin pitkäkestoisempia ja laajempia.

Esityksen tavoite vahvistaa Suomen työmarkkinamallia siten, että se edistää kilpailukykyä ja parantaa kansantalouden kantokykyä, on kannatettava. Esitetyt lakimuutokset vaikuttaisivat olennaisesti valtakunnansovittelijan, sovittelijoiden ja sovittelulautakunnan toimintaan.

Lainvalmistelun yhteydessä uudistusta on perusteltu ns. Ruotsin mallilla. Ruotsin työmarkkinamalli perustuu maan työmarkkinaosapuolten pitkäaikaiseen neuvottelutoimintaan ja yhteiseen kehitystyöhön. Ruotsin työmarkkinamallia ei ole luotu lakivalmistelu edellä kuten Suomessa nyt ollaan tekemässä.

Lakivalmistelua kestävämpi ja hyväksyttävämpi työmarkkinamallin kehittämisjärjestys olisi se, että Suomen työmarkkinoiden keskeisimmät ja edustavimmat eri toimialoja edustavat yksityisen ja julkisen sektorin sopijaosapuolet neuvottelevat yhteisestä työmarkkinamallista. Huomioitavaa on, että myös valtakunnansovittelijan lausunnoissa korostetaan työmarkkina-osapuolten roolia ja ensisijaisuutta työmarkkinamallin muodostamisessa. Esitystä ei ole laa-dittu siten, että se olisi työmarkkinaosapuolten yhteisesti hyväksymä.

Työryhmässä ei ole kuultu KT:n esittämää asiantuntijaa, joka on osallistunut useisiin yhteiskuntavaarallisten työriitojen sovitteluihin sovittelulautakunnan jäsenenä. Työryhmässä ei kuultu ketään sellaista asiantuntijaa, joka on osallistunut sovitteluun, jossa neuvotteluita ovat vaikeuttaneet yhteiskuntavaaralliset henkeä, terveyttä ja/tai omaisuutta vaarantavat työtaistelut ja joissa laissa toteutetun uudistuksen (hyvinvointialueuudistus) vuoksi on ollut tarpeen uudistaa palkkausjärjestelmiä sekä edistää palkkaharmonisaation toteutumista.

Jos työriitojen sovittelujärjestelmä sekä siihen kiinteästi liittyvä palkanmuodostus ja yleisen linjan määrittely perustuvat vain laintasoiseen säätelyyn, riskinä on, että työmarkkinaneuvottelujen intressikysymykset voivat nousta myös aiempaa enemmän poliittisten vaalien agendalle.

Valtakunnansovittelijan ensisijainen tehtävä tulisi olla edistää työmarkkinoiden toimivuutta ja sovittelua työriitoja. Valtakunnansovittelijalla ja sovittelulautakunnalla tulee olla todellinen mahdollisuus alakohtaisten tarpeiden huomioimiseen sovitteluprosessin yhteydessä.

Lakiesityksessä ei ole lainkaan huomioitu yleisen palkankorotuslinjan rakennetta ja esimerkiksi paikallisten erien neuvottelulausekkeita. Yleiskorotuspainotteinen vientivetoinen pääntarjous johtaa yleensä palkkaliukumien ja kustannusten lisääntymiseen, koska työn-antajat joutuvat käyttämään sopimuskorotusten lisäksi omaa rahoitusta esimerkiksi paikallisten palkkausepäkohtien korjaamiseen. Yleiskorotuspainotteisuus heijastuu yleensä myös pääntarjouksen jälkeen tehtäviin työ- ja virkaehtosopimuksiin.

Sovittelulautakunta asetetaan vain hyvin harvoin ja erityisen vaikeissa yhteiskuntavaarallisissa työtaisteluissa ja niiden uhkissa. Kunta-alan työriidoissa sovittelulautakunta on asetettu vuoden 2001 lääkäri lakossa, Tehyn joukkoirtisanoutumisuhassa 2007 ja vuoden 2022 koko kunta-alaa koskevissa laajoissa työtaisteluissa. 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. Yhteiskuntavaaralliset ja kansalaisten henkeä ja terveyttä uhkaavat työtaistelut ovat kohdistuneet tähän mennessä vain kuntiin ja hyvinvointialueisiin.

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. Kunnat ja hyvinvointialueet ovat vastuussa lakisääteisistä palveluista sekä kansalaisten hengen ja terveyden turvaamisesta myös työtaistelutilanteissa. Lakisääteisiä toimintoja voidaan rajoittaa työtaisteluissa vain rajallisesti ja määräaikaaisesti. Yhteiskunnan ydinpalveluiden kriittisen huoltovarmuuden merkitys korostuu entisestään Venäjän hyökkäyssodan vuoksi.

Esityksessä tulisi selkeästi todeta, että TEM voi nimetä sovittelulautakunnan kokoonpanon, joka poikkeaa sovittelijan esityksestä.

Nykytila ja sen arviointi

Esityksessä ei voi todeta, että kunta- ja hyvinvointialan kehittämisohjelma on raamin ylittävä, koska tässä vaiheessa ei vielä tiedetä, minkä suuruisia yleisen linjan mukaiset korotukset tulevat olemaan kehittämisohjelman voimassaoloaikana. Keskeistä työriitojen sovittelujärjestelmään perustuvissa kunta- ja hyvinvointialan ratkaisussa oli se, että kyse oli myös monivuotisesta palkkarakenteita ja palkkausjärjestelmiä koskevasta kehittämisohjelmasta, jolla uudistetaan palkkausjärjestelmät eri sopimusaloilla sekä edistetään työvoiman saatavuutta ja paikallista sopimista. Sovintoesitykset mahdollistivat kunta- ja hyvinvointialalle myös Suomen pisimmän kolmen vuoden työrauhan aikana, jossa Suomen julkinen hallinto on historiansa suurimmassa muutostilassa. Tämä tulee tuoda esiin, jotta tekstin perusteella voidaan ymmärtää, että kyse oli sovittelulautakunnassa ja sovittelussa tehdystä kriisiolosuhteiden poikkeuksellisesta ratkaisusta. Sovittelun kautta syntynyt ohjelma oli tarpeellinen myös hyvinvointialueuudistuksen johdosta, koska se tukee uudistuksesta aiheutuvien palkkausjärjestelmien yhteensovittamista ja lakisääteisen palkkaharmonisaation toteuttamista. Sovintoesitykset kaventavat merkittäväällä tavalla myös miesten ja naisten välistä palkkaeroa Suomen työmarkkinoilla.

Esitykseen tulee tehdä seuraavat muutokset ja lisäykset, jotta siinä kuvataan kunta- ja hyvinvointialan sopimusratkaisun faktat oikein:

o Vuonna 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. Kehittämisohjelmalla uudistetaan palkkausjärjestelmät eri sopimusaloilla ja edistetään työvoiman saatavuutta, paikallista sopimista ja turvataan työmarkkinoiden pisin työrauha. Korotukset toteutetaan paikallisina järjestelyinä.

o Kehittämisohjelma ja muut sovintoesityksiin perustuvat kunta- ja hyvinvointialan virka- ja työehtosopimukset kaventavat miesten ja naisten välistä palkka-eroa vuositasolla 0,35 % prosenttiyksikköä ja oletetusti viiden vuoden aikana 1,77 prosenttiyksikköä.

Yleisperustelut luvut 3–6

Tavoitteeksi tulisi kirjata muun ohella myös työrauhan turvaaminen ja sen saavuttaminen.

Suomen kansainvälisen kilpailukyvyyn huomioinen työmarkkinaratkaisussa on perusteltua. KT kannattaa sitä, että sovittelijan tulee jatkossakin noudattaa yleistä linjaa. Tämän tulee olla pääsääntö. Sovittelijan tulee kuitenkin voida erityisissä poikkeustilanteissa poiketa yleisestä linjasta, jos neuvottelun kohteena olevan alan erityistarpeet ja yhteiskunnan yleinen etu tätä vaativat.

Jos voidaan puhua yleisestä linjasta, pitää samaa peruslinjaa noudattaen tehdä useita sopimuksia.

Esityksen kirjoitustapa jättää epäselväksi sen, onko poikkeaminen yleisestä linjasta ylipäättään enää mahdollista. Laissa ja sen perusteluissa tulee selkeästi tuoda esiin, että yleisestä linjasta poikkeaminen on poikkeustilanteissa mahdollista aiemman sovittelukäytännön mukaisesti. Lain perusteluissa toisaalta tuodaan esiin, että ”Ehdotus ei käytännössä merkitsisi muutosta valtiollisessa sovittelutoimessa nykyisin noudatettuun käytäntöön”. Lain ja sen perusteluiden sanamuoto on kuitenkin kirjoitettu niin tiukaksi, että lukijalle jää epäselväksi, onko yleisestä linjasta poikkeaminen jatkossa enää lainkaan mahdollista?

Perusteluissa tulisi tuoda esiin, että yleisestä linjasta poikkeaminen on mahdollista samankaltaisissa tilanteissa kuin aiemminkin. Kohdassa 2.1 Nykytilan arviointi on todettu mm. seuraavaa ”Poikkeamista yleisestä linjasta pidettiin mahdollisena vain esimerkiksi alakohtaisista erityisolosuhteista johtuvista syistä ja poikkeamat oli pyrittävä asettamaan oikeaan suhteeseen yleisen linjan kanssa. Sama perustelulähtökohta on näkynyt valtakunnansovittelijoina myöhemminkin toimineiden sovittelijoiden esittämissä käsityksissä yleisen linjan asemasta sovittelussa. Sovittelijat ovat perustelleet kannanottojaan sillä, että työmarkkinajärjestöt kantavat vastuun työmarkkinoiden sopimustoiminnasta ja sen sisällöstä. Työriitojen sovittelu palvelee työmarkkinajärjestöjä, minkä vuoksi sovittelijan on tarkoituksenmukaisuutta ja kohtuutta arvioidessaan otettava huomioon paitsi kunkin alan olosuhteet myös muun muassa

työmarkkinakentän yleinen tilanne, keskusjärjestöjen väliset sopimukset ja työehtosopimuspolitiikan yleinen linja. Sovittelija ei näin ollen voi yksittäisissä työriidoissa olennaisesti poiketa työmarkkinajärjestöjen laajalti hyväksymistä ratkaisuksista. Valtakunnansovittelijoiden sidonnaisuudesta työmarkkinoilla sopimusneuvottelujen yhteydessä syntyneeseen yleiseen linjaan ei ole säädetty työriitalaissa.

Toteutuessaan esitys voi heikentää olennaisesti sovittelujärjestelmän mahdollisuuksia ratkoa erityisesti vaikeita ja yhteiskuntavaarallisia työmarkkinakriisejä. Esitys pikemminkin saattaa lisätä ja pitkittää työrauhaongelmia.

Vaikutukset työnantajiin: Tulisi lisätä, että muutos voi lisätä neuvottelukustannuksia mm. sen vuoksi, että neuvotteluja voidaan joutua käymään nykyistä pidempään, kun lailla rajoitetaan sovittelijan liikkumavaraa. Muutos voi myös vaikeuttaa työrauhan saavuttamista. Sovittelijan toimivallan rajaaminen voi johtaa siihen, että sovinnon aikaansaamiseksi osapuolet joutuvat muodostamaan oman sovittelujärjestelmän.

Vaikutukset työllisyyteen ja työelämään: Työriitojen määrä: Tulisi lisätä, että muutos voi johtaa riitojen pitkittymiseen ja sovittelukustannusten kasvamiseen ja siten myös heikentää työrauhaa, kun sovittelijalla ei ehdotuksen mukaan käytännössä vaikuta olevan enää liikkumavaraa ratkaisun etsimiseen.

Vaikutukset sukupuolten väliseen tasa-arvoon:

Esitykseen tulisi lisätä kunta- ja hyvinvointialan sovintoesityksiin perustuvan palkkaratkaisun tasa-arvoa edistävä vaikutus. Ratkaisu kaventaa naisten ja miesten keskimääräistä palkka-eroa: Kunta- ja hyvinvointialan palkkarakenteita ja palkkausjärjestelmiä koskeva kehittämisohjelma ja muut sovintoesityksiin perustuvat kunta- ja hyvinvointialan virka- ja työehtosopimukset kaventavat miesten ja naisten välistä palkkaeroa vuositasolla 0,35 % prosenttiyksikköä ja oletetusti viiden vuoden aikana 1,77 prosenttiyksikköä.

Samapalkkaisuusohjelmassa on sitouduttu tavoittelemaan keskimääräisen palkkaeron kaventumista. Esityksen mukaan palkkojen nousu keskeisillä ventialoilla nostaa palkkoja enemmän kuin naisten, koska ventialoilla työskentelee enemmän miehiä kuin naisia. Esitykseen tulisi lisätä, että näin ollen esitys johtaa siihen, että naisten ja miesten keskimääräinen palkkaero kasvaa eikä kapene.

Esitys jättäisi sovittelijalle liikkumavaraa etsiä yksittäisessä työriitatilanteessa erilaisia ratkaisuja, joilla ei vaaranneta kansantalouden kilpailukykyä ja työmarkkinoiden toimivuutta. Epäselväksi

kuitenkin jää, mitä tällä tarkoitetaan. Onko tarkoituksena, että poikkeustilanteissa sovittelija voi ylittää yleisen linjan vai ei? Kirjaus siitä, että ”liikkumavara” ei saa vaarantaa työmarkkinoiden toimivuutta, voi johtaa siihen, että sovittelijalla ei tosiasiaassa ole mahdollisuutta huomioida yksittäisen alan poikkeuksellisia tarpeita samassa määrin kuin ennen lain voimaantuloa.

Esityksen mukaan ”Myös naisvaltaisella kuntasektorilla miehet ansaitsevat naisia enemmän.” Esityksessä ei ole tuotu esiin mihin tämä väite perustuu.

Pykälät ja säännöskohtaiset perustelut

1 § *Lain tarkoitus ja soveltamisala*

-

3 § *Valtakunnansovittelijan tehtävät*

-

11 § *Sovinnon aikaansaaminen*

Esityksen mukaan ” sovittelijan olisi siten kannustettava osapuolia hakemaan neuvotteluratkaisua, joka tukee kansantalouden ja työmarkkinoiden toimivuuden kannalta kestäväää palkanmuodostusta. Sovittelijan olisi haettava ehdotuksissaan tasapainoa palkansaajien myönteisen ansiokehityksen, ostovoiman, työllisyyden ja tuottavuuden kasvun turvaamisen välillä.” Esityksessä ei tuoda riittävän selkeästi esille talouden tietopohjaa ja muita kestäväää palkan-muodostusta kuvaavia lukuja, johon yleisen linjan on tarkoitus perustua.

Sovittelujärjestelmän tulee tukea sitä, että riippumaton sovittelija voi aidosti edistää sovintoa ottaen huomioon tapauskohtaiset olosuhteet. Voidaan perustellusti kysyä, onko sovittelijalla enää aitoa mahdollisuutta edistää sovintoa erityisesti yhteiskuntavaarallisissa työtaisteluissa, jos sovittelutoimintaan rajoitetaan nyt esitetyn mukaisesti.

Säännöskohtaisissa perusteluissa tulisi tuoda esiin, että yleisestä linjasta poikkeaminen on mahdollista samankaltaisissa tilanteissa kuin aiemminkin.

13 § *Sovintoehdotus ja sovittelun keskeyttäminen*

On välttämätöntä, että esitys antaa sovittelijalle mahdollisuuden poiketa yleisestä linjasta erityisissä yhteiskuntavaarallisissa poikkeustilanteissa. Laissa tai ainakin sen perusteluissa, tulee tuoda selkeästi esiin, että yleisestä linjasta voidaan erityisissä poikkeustilanteissa poiketa.

On myös perusteltua, että yleinen linja on voimassa ”kyseisen” työehtosopimuksen voimassaolon päättymiseen asti, koska tuohon ajankohtaan asti kustannusvaikutukset on huomioitu.

Lausuntopyynnön kohteena oleva esitys on sanamuodostaan esillä olleita luonnoksia tiukempi. Tekstin sanamuodosta saa sen käsityksen, että yleisestä linjasta voitaisiin poiketa vain tilanteessa, jossa sovittelijalla ei ole saatavillaan riittävästi tietoa.

Perusteluiden toiseen kappaleeseen on palautettava sana ”pääpiirteissään”, eli teksti on muutettava muotoon (muutosesitys tummennettuna): ” Palkanmuodostuksen toimivuutta turvaisi sovintoehdotus, joka pääpiirteissään ylläpitää kansantalouden ja muun yleisen edun turvaavan yleisen linjan noudattamista työmarkkinoilla”. Sanan ”pääpiirteissään” poistaminen, johtaa tulkintaan, jonka mukaan yleisestä linjasta poikkeaminen ei olisi missään tilanteessa lainkaan mahdollista.

Säännöskohtaisissa perusteluissa tulisi tuoda esiin, että yleisestä linjasta poikkeaminen on mahdollista samankaltaisissa tilanteissa kuin aiemminkin.

Kts. myös 11 §:n kohdalla lausuttu.

5 §

-

6 §

-

Tammensalo Carita

Kunta- ja hyvinvointialueuetyönantajat KT - neuvottelujohtaja Anne Kiiski