

Asia: VN/30511/2023

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

### Lausunnonantajan lausunto

#### **1. Näkemyksenne Suomen työmarkkinamallin kehittämisestä.**

Suomessa noudatettavan työmarkkinamallin perustehtävä on vahvistaa kansantaloutta ja edistää työllisyyttä kuten Ruotsissa. Tässä tarkoituksessa mallin tulee suojata avoimen sektorin kilpailukykyä ja tukea päänavausta siten, että neuvottelujärjestelmä toimii myös kokonaisuutena. Tämä edellyttää sitä, ettei päänavauksen kautta syntyneitä enimmäiskustannustasoa ylitetä myöskään muissa sopimuksissa. Muutoin voidaan joutua hallitsemattomaan palkkakilpailuun. Hyvä huono esimerkki tästä on vuoden 2007 neuvottelukierros, joka johti kilpailukyyn menettämiseen 10 vuodeksi.

Viime vuosina Suomessa on käytännössä noudatettu vientivetoista työmarkkinamallia. Järjestely on perustunut työnantajapuolen omaan toimintaan, koska laajempaa yhteisymmärrystä mallista ei ole useammasta yrityksestä huolimatta löytynyt.

Nykymalli on toiminut hyvin yksityisellä sektorilla. Sen sijaan julkisella sektorilla on ollut huojuntaa eikä malliin olla yksiselitteisesti sitouduttu. Tämä konkretisoitui sovittelulautakunnan ehdotuksesta vuonna 2022 kuntiin ja hyvinvointialueille sovitussa palkkaohjelmassa, jossa sovittiin ylisuurista, ns. yleisen linjan päälle maksettavista palkankorotuksista useiksi vuosiksi eteenpäin. Palkkaohjelmaa on kritisoitu laajasti työmarkkinoilla ja se on vaikuttanut negatiivisesti yksityisen sektorin TES-neuvotteluihin. Lisäksi palkkaohjelman vaikutukset ovat syventäneet entisestään julkisen talouden kriisiä ja rapauttaneet osaltaan Suomen kilpailukykyä.

Jatkossa myös julkisen sektorin tulisi sitoutua malliin. Näin on toimittu myös Ruotsissa, vaikka julkinen sektori ei olekaan osapuolena ns. teollisuussopimuksessa.

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

Hallitusohjelmakirjaus on tarpeellinen ja sen täytäntöönpano tärkeää kansatalouden, kilpailukyvyyn, neuvottelujärjestelmän toimivuuden ja työrauhan kannalta. Nykyään lähes kaikki alat ovat tavalla tai toisella kohdanneet kansainvälisen kilpailun, minkä vuoksi kilpailukyvyyn parantamisella ja ylläpitämisellä on keskeinen merkitys. Edellä esitetty koskee koko tuotantoketjua. Myös julkisen sektorin mukanaolo on tärkeää, koska se toimii verorahoitteisesti ja siellä tehtävät ratkaisut heijastuvat monin tavoin yksityiselle sektorille ja neuvottelujärjestelmään.

Viimeistään edellä mainittu kuntia ja hyvinvointialueita koskeva palkkaohjelma osoitti hallitusohjelmakirjauksen tarpeellisuuden. Tuolloin sovittelulautakunta ylitti ehdotuksessaan ns. yleisen linjan kriisiyttään koko neuvottelujärjestelmän, tehden julkisesta sektorista palkkajohtajan ja pahentaen julkisen talouden ahdinkoa. Tapahtumat osoittivat, ettei tällä hetkellä noudatettu vientivetoinen työmarkkinamalli välttämättä toimi ilman hallitusohjelmakirjausta. Näin siinäkin tapauksessa, että varsinaiset sovittelijat ovat käytännössä jo pitkään tukeneet ns. yleistä linjaa.

Hallitusohjelmakirjauksen täytäntöönpano tukee myös neuvottelujärjestelmän toimivuutta kannustaen omaehtosiin neuvotteluihin. Mikäli sovittelujärjestelmästä voisi saada ns. yleistä linjaa suuremmat korotukset, ruuhkautuisi valtakunnansovittelijan toimisto joka kierroksella. Aikaa ei kannattaisi käyttää itseneuvottelemiseen, kun sovittelijan toimistosta voisi saada enemmän. Tämä johtaisi koko vientivetoisen työmarkkinamallin rapautumiseen ennemmin tai myöhemmin, mikä olisi Suomen talouden kannalta tuhoisaa.

Toimiakseen vientivetoinen työmarkkinamalli tarvitsee vahvat takeet siitä, ettei päänavauksen kautta syntynyttä ns. yleistä linjaa ylitetä. Se on edellytys sille, että järkevän sisältöinen päänavaus saadaan neuvoteltua.

Lopputulokseltaan hallitusohjelmakirjauksen täytäntöönpano vastaa käsittääksemme Ruotsin tilannetta, jossa Suomen valtakunnansovittelijan toimistoa vastaava elin tukee normiin perustuen teollisuussopimuksen perusteella syntynyttä yleistä linjaa. Tämä on perusteltua myös Suomessa samoin kuin se, että avoimessa kilpailussa oleva vientisektori määrittää kustannusnousun enimmäistason myös muille aloille.

Lisäksi on huomattava, että hallitusohjelmakirjaus ottaa kantaa vain sovittelijan tai sovittelulautakunnan toimintaan. Sen sijaan hallitusohjelman mukainen muutos ei rajoita sopijaosapuolten keskinäisiä mahdollisuuksia sopia haluamansa sisältöistä

työ- tai virkaehtosopimusta.

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

Tämän kysymyksen osalta nykyiseen vientimalliin palkansaajapuolelta kohdistunut kritiikki on pääosin perustettua. Mallia syytetään asioista, joiden juurisyynä ovat pitkälti julkisen puolen järjestöjen keskinäiset erimielisyydet ja kyvyttömyys sopia yhdessä tiettyihin aloihin tai tehtäviin raamin puitteissa kohdennettavista lisäpanostuksista. Nämä ongelmat korostuivat viimeksi vuoden 2022 kierroksella. Myös paikallinen palkkapolitiikka on julkisella sektorilla kehittämätöntä suhteessa yksityiseen sektoriin.

Kokonaiskustannusvaikutuksen puitteissa vientivetoinen malli mahdollistaa suurempien, työehtosopimukseen perustuvien palkankorotusten kohdentamisen halutuille ryhmille. Käytännön toteuttamistapoja tähän on useita ja niitä on yksityisellä sektorilla hyödynnetty mm. edellisellä neuvottelukierroksella.

Koska kuitenkin toimitaan kokonaiskustannusvaikutuksen puitteissa, edellä esitetty kohdentaminen edellyttää raamissa pysymistä. Tämä tarkoittaa sitä, etteivät kaikki sopimuksen piirissä olevat työntekijät voi tällöin saada samansuuruisia korotuksia. Yksityisellä sektorilla tämä ei ole ollut ongelma, vaan tietyille ryhmille tehtävistä kohdennuksista on pystytty sopimaan. Julkisella sektorilla tilanne on ollut toinen johtuen ammattiliittojen keskinäisistä erimielisyyksistä.

Viime vuosikymmeninä työehtosopimuksissa ovat yleistyneet kirjaukset, joissa joko koko palkkaratkaisusta tai osasta siitä voidaan sopia paikallisesti. Paikalliseen sopimiseen perustuvia korotuksia on voitu ja voidaan käyttää palkkauksessa havaittujen epäkohtien poistamiseen. Käytännössä nämä korotukset ovat mahdollistaneet lisärahan kohdistamisen niille työntekijöille, joiden palkassa on ollut korjattavaa. Työehtosopimuksissa sovittujen palkkaratkaisujen osana olevat paikalliset erät ovat myös osa päänavauksessa määriteltyä kokonaiskustannusvaikutusta.

Lisäksi yksityisellä sektorilla voidaan talokohtaisesti maksaa varsinaisista työehtosopimuksista erillisiä palkankorotuksia, mikäli siihen on mahdollisuutta ja se nähdään tarkoituksenmukaiseksi. Näilläkin korotuksilla voidaan paikallisesti reagoida useisiin asioihin, kuten työvoimapulaan tai palkkauksessa havaittuihin kehittämistarpeisiin.

Myös Ruotsin julkisella sektorilla palkoissa on paikallista joustoa yksityisen sektorin tapaan.

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

Yhteistä hyväksyntää nauttivasta työmarkkinamallista on pyritty sopimaan jo useamman kerran. Jokainen kerta on päätynyt tuloksettomana. Viimeksi laajempi yhteinen prosessi kaatui palkansaajapuolen toimesta 13.12.2023.

Useat tuloksettomat prosessit ovat osoittaneet, ettei Suomessa - toisin kuin aikanaan Ruotsissa - ole näköpiirissä menettelyä, jolla työmarkkinaosapuolten yhteistä hyväksyntää nauttivaa työmarkkinamallia olisi mahdollista valmistella tai siitä sopia. Syynä ovat mm. eri palkansaaajajärjestöjen eriävät näkemykset mallin sisällöstä ja vientivetoisuuden merkityksestä sekä muut työmarkkinoihin liittyvät yleiset syyt.

Edellä esitettyyn viitaten katsomme, että kysymyksessä nro 3 tarkoitettua menettelyä on mahdotonta löytää. Tämän vuoksi hallitusohjelmakirjauksen täytäntöönpano tulee saada liikkeelle. Työnantaja- ja palkansaaajajärjestöt saivat äskettäin jälleen kerran mahdollisuuden sopimiseen, mutta sitä ei kyetty hyödyntämään.

**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)?**

Työriitojen sovittelusta annettu laki on uudistettu vasta vähän aikaa sitten. Näköpiirissämme ei ole uusia tarpeita, joiden osalta lakia tulisi edelleen kehittää.

Nykymallissa TES-sopijoina ovat toimialaliitot, joten keskusjärjestöille annettavat uudet, sovittelujärjestelmää koskevat tehtävät kuulostavat perin vierailta.

Historia on myös osoittanut, ettei konsiliaatiojärjestelmä - siellä, missä se on ollut käytössä - ole käytännössä tuonut riitojen ratkaisuun lainkaan lisäarvoa.

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

Valtakunnansovittelijalla ja sivutoimisilla sovittelijoilla on ollut iso merkitys työriitojen ratkaisemisessa. Omalla panoksellaan sovittelijat ovat tehneet merkittävää työtä auttaessaan osapuolia löytämään sovun. Kuten jo aiemmin on todettu, sovittelijat ovat käytännön toiminnallaan jo pitkään tukeneet ns. yleistä linjaa eli antaneet enintään sen tasoisia sovintoesityksiä.

Työrauhan ylläpitäminen on viime vuosina ollut entistä haasteellisempaa. Syynä tähän ei kuitenkaan ole sovitteluinstituutio, vaan työmarkkinoilla lisääntynyt yleinen kärjekkyyks, joka on myös näkynyt käytännön sovittelutilanteiden haastavoitumisena.

Sovittelulautakunnasta on nykyisillä työmarkkinatoimijoilla vähemmän kokemusta. Viime vuosikymmeninä sitä on käytetty joitain kertoja vaihtelevalla menestyksellä. Kuntiin ja

hyvinvointialueille vuonna 2022 tehty palkkaohjelma osoitti viimeistään sen, että sovittelulautakunnan toimintaan liittyy lukuisia epävarmuustekijöitä verrattuna valtakunnansovittelijan tai työriitojen sovittelijoiden johdolla tapahtuvaan sovitteluun. Sovittelulautakunnan työssä eivät samalla tavalla näytä korostuvan normaalia sovittelutoimintaa käytännössä linjaavat pelisäännöt eikä se välttämättä ota samalla tavalla huomioon ehdotetun ratkaisun vaikutuksia työmarkkinoille laajemmin. Siksi sovittelulautakuntien on vaikea nähdä nykyisellään edistävän työmarkkinoiden vakautta ja työrauhan ylläpitämistä pitkällä tähtäimellä. Myös lautakuntien ehdotusten perusteella hyväksytyt ratkaisut ovat aiheuttaneet jälkikäteen paljon porua.

Lakisääteinen vientimalli parantaisi työmarkkinoiden toimintaa, antaisi selkänöjää myös sovittelijoiden työhön ja tukisi työrauhaa. Lisäksi riski siitä, että sovittelujärjestelmän kautta tulisi enää jatkossa sovittelulautakunnan vuonna 2022 antaman esityksen tapaisia lopputuloksia, poistuisi. Ja kuten todettua hallitusohjelmakirjauksen mukainen muutos ei jatkossakaan rajoittaisi osapuolten mahdollisuuksia sopia itse haluamansa sisältöistä sopimusta. Sopimusvapauteen uudistus ei siis puutu millään tavalla.

Päänavauksen puolustamisella on erityinen merkitys neuvottelujärjestelmän toimivuudelle. Jotta järkevän sisältöinen päänaavaus syntyy, on oltava varmuus siitä, ettei se muodostu astinlaudaksi myöhemmin tehtäville sopimuksille. Tässä suhteessa on erityisen tärkeä tietää, ettei sovittelijan toimistosta voi saada yleistä linjaa suurempia korotuksia.

Hallitusohjelmakirjauksen täytäntöönpanon jälkeenkin sovittelutoimen rooli säilyy keskeisenä. Kuten tälläkin hetkellä, sovittelussa keskitytään myös jatkossa ratkaisun löytämiseen ja sen osatekijöiden sommitteluun ns. yleisen linjan puitteissa. Näin ollen sovittelijan rooli tulisi tulevaisuudessakin olemaan erittäin tärkeä. Se korostuisi erityisesti työehtosopimuksen teksteihin liittyvien eriävien näkemysten ja tavoitteiden yhteensovittamisessa sekä ratkaisuvaihtoehtojen löytämisessä ja ylipäättään umpikujaan ajautuneiden neuvotteluiden ratkaisemisessa. Ja vastaavalla tavalla toimisivat jatkossa myös mahdolliset sovittelulautakunnat. Myös tämän voidaan nähdä vakauttavan neuvottelujärjestelmää.

Lakisääteinen vientimalli ei siis tee sovittelujärjestelmää turhaksi, rapauta tai edes käytännössä muuta sitä siitä, miten valtakunnansovittelijat tai sivutoimiset työriitojen sovittelijat ovat jo pitkään toimineet. Sen sijaan muutos varmistaa, että kaikki sovittelujärjestelmän toimijat tukevat kaikissa olosuhteissa ja henkilöistä riippumatta työmarkkinoiden yleistä linjaa ja sitä kautta tuottavat koko kansantalouden kannalta järkeviä ratkaisuja.

Töitä sovittelijoilla siis riittää vielä muutoksen jälkeenkin. Myös Ruotsissa vastaava toiminta on tärkeä osa sikäläisen työmarkkinamallin toimivuutta.

**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?**

Käsite ”objektiivinen tieto” on TES-neuvotteluissa suhteellinen käsite. Käytännössä kokemus on osoittanut, että tiedon objektiivisuuteen suhtaudutaan sen mukaan, miten se tukee omaa neuvotteluasemaa ja siitä riippumatta kuinka objektiivista tieto oikeasti on. Tämän vuoksi yhteyttä objektiivisen tiedon tuottamista koskevan keskustelun ja käytännön neuvottelutoiminnan välillä on vaikea nähdä.

Tietoa on sinänsä paljon saavilla ja työmarkkinatoimijat myös hyödyntävät sitä paljon. Esimerkiksi Suomen Pankin asiantuntemus on aina ollut liittojen käytössä, kun sitä on toivottu. Myös liitoilla on tänä päivänä palveluksessaan lukuisia ekonomisteja toimialakohtaisen tilannekuvan muodostamiseksi. Samoin osapuolet huolehtivat itse neuvottelujen aikaisesta kustannuslaskennastaan. Mitään uusia tiedon tuottajia tai esimerkiksi Tulo- ja kustannuskehityksen selvitystoimikunnan (Tukusetö) työn uudelleenkäynnistämistä sovittelun tueksi tai työmarkkinajärjestöjen yhteisen tilannekuvan muodostamiseksi ei siksi tarvita.

Vientivetoisessa työmarkkinamallissa enimmäiskustannustaso määräytyy viennin päänavauksen mukaan. Siksi on tärkeää, että päänavausneuvottelujen osapuolilla on selkeä ymmärrys omasta tilanteestaan suhteessa kansainväliseen markkinaan. Käsittäksemme näin myös on. Lisäksi päänavausprosessissa hyödynnetään ymmärtäksemme jo nyt kattavasti tarvittavaa ulkopuolista talousasiantuntemusta.

Päänavausneuvottelujen lisäksi yhteisestä tilannekuvasta on toki hyötyä myös muissa neuvotteluissa. Tässä tarkoituksessa esimerkiksi Suomen Pankin tai muiden yhteisesti hyväksi todettujen tahojen avun hyödyntämistä on hyvä harkita muissakin neuvottelupöydissä, joissa näin ei ole vielä toimittu. Erillisiä virallisia toimenpiteitä ei näitä osin kuitenkin nähdäksemme tarvita.

**7. Muut mahdolliset kommentit.**

Pidämme tärkeänä, että hallitusohjelmakirjauksen täytäntöönpanon valmistelu alkaa mahdollisimman pian siten, että muutokset ovat voimassa seuraavan ison neuvottelukierroksen alkaessa syksyllä.

Aarto Tuomas  
Palvelualojen työnantajat Palta ry.