

Asia: VN/30511/2023

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

Lausunnot

Yleiset huomiot

Katsomme, että ehdotettavat muutokset ovat huomattava parannus nykytilaan, sillä esityksellä vahvistettaisiin lain tasolla sovittelijan jo nykyisin noudattamaa käytäntöä niin sanotun palkantarkistuksen yleisen linjan huomioimisessa.

Ehdotetut muutokset, joilla muutetaan sovittelulautakunnan käytänteitä, ovat myös hyviä ja tarpeellisia. Jatkossa valtakunnansovittelija tai hänen määräämänsä sovittelija toimisi sovittelulautakunnan puheenjohtajana ja sovittelulautakunta olisi sidottu sovittelijaa velvoittavaan sääntelyyn. Lisäksi työ- ja elinkeinoministeriö määräisi sovittelulautakunnan muut jäsenet valtakunnansovittelijan esityksestä.

Esitetyllä sääntelyllä voidaan ohjata sovittelulautakunnan ja valtakunnansovittelijan työtä niin, että ne toimillaan tukevat Suomen kansantalouden ja kilpailukyvyn edellyttämää työmarkkinamallia. Tulevalla lainsäädännöllä voidaan myös estää vuonna 2022 tapahtunut jäljempänä tarkemmin kuvatun kaltainen sovittelulautakunnan menettely, jolla on ollut huomattavat negatiiviset vaikutukset työmarkkinatoimintaan.

Hallituksen esitysluonnoksessa on kuitenkin useita kohtia, joita tulee täsmentää ja selkeyttää, jotta lainsäädäntö paremmin toteuttaisi hallitusohjelmakirjauksen tavoitteen ja tarkoituksen.

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman mukaan: "Suomen pitkän tähtäimen kilpailukyvyn vahvistamiseksi hallitus vahvistaa vientivetoista työmarkkinamallia. Laissa työriitojen

sovittelusta säädetään, että palkantarkastusten yleistä linjaa ei voida ylittää valtakunnansovittelijan toimistosta tai sovittelulautakunnan toimesta annettavalla sovintoehdotuksella. ”Työ- ja elinkeinoministeriön kolmikantaisen työryhmän asettamispäätöksen mukaan työryhmä asetettiin ”valmistelemaan työriitojen sovittelujärjestelmää koskevia muutoksia vientivetoisen työmarkkinamallin edistämiseksi”.

Hallitusohjelman ja työryhmän asettamispäätöksen tarkoitus ja tavoite on vahvistaa ja edistää vientivetoista työmarkkinamallia. Tämä tulisi käydä selkeämmin ilmi hallituksen esitysluonnoksesta. Jotta ehdotettavat muutokset toteuttaisivat hallitusohjelman kirjauksen, hallituksen esitysluonnoksessa tulisi selvemmin kautta linjan todeta, että lakimuutoksessa on kyse nimenomaan avoimen sektorin kansainväliselle kilpailulle alttiiden alojen muodostamasta yleisestä linjasta, joka tulee ottaa huomioon sovittelutoiminnassa.

Vientivetoisella työmarkkinamallilla tarkoitetaan sitä, että vientialat avaavat neuvottelukierroksen ja määrittelevät palkankorotusten tason siten, että se ei vaaranna talouden avoimen sektorin menestymistä kansainvälisillä markkinoilla. Koska myös muiden alojen palkkaratkaisut vaikuttavat vientiyriyten kustannuksiin, vientivetoiseen työmarkkinamalliin kuuluu lisäksi periaate, jonka mukaan muut alat eivät saa ylittää viennin avauksen kustannusvaikutusta. Vientivetoinen malli ei poista miltään alalta mahdollisuutta neuvotella oman alan kannalta järkevää työehtosopimusratkaisua.

Sovittelijan tai sovittelulautakunnan mahdollisuus ylittää avaajaliittojen sopimuksen kustannusvaikutus johtaisi alojen väliseen palkkakilpailuun, mikä puolestaan johtaa kustannuskilpailukyyn menetykseen.

Suomessa toteutettiin kolmen työehtosopimuskierron ajan vuodesta 2017 lukien varsin hyvällä menestyksellä vientivetoista liittokohtaista työmarkkinamallia. Työmarkkinatilanteeseen muodostui kesällä 2022 kuitenkin selkeä häiriö, kun työ- ja elinkeinoministeriön asettama sovittelulautakunta epäonnistui tehtävässään esittämällä ratkaisun, jonka perustella kunta- ja hyvinvointialueiden palkat nousevat lähivuosina viennin avauksista enemmän. Sovittelulautakunnan ehdotukseen perustuva ratkaisu johtaa vääristyneeseen tilanteeseen, jossa verorahoitteinen julkinen sektori on työmarkkinoiden palkkajohtaja.

Nykytila ja sen arviointi

Ei huomautettavaa.

Yleisperustelut luvut 3–6

Esityksen kohdassa 2.3.6, jossa on käsitelty ehdotuksen suhdetta Suomea sitoviin kansainvälisiin velvoitteisiin (s. 17) on todettu, että ehdotus jättäisi sovittelijalle liikkumavaraa huomioida palkkauksen kehittämistarpeita ala- ja tehtäväkohtaisesti. Samalla sivulla on myös todettu, että sovittelija harkitsee muiden tekijöiden ohella ala- ja tehtäväkohtaisia palkkauksen kehittämistarpeita. Vastaava toteamus on hallituksen esitysluonnoksen sivulla 37. Muotoilut ja

viittaukset liikkumavarasta ala- ja tehtäväkohtaisten palkkausten kehittämistarpeiden huomioimisessa ovat huonosti harkittuja ja selkeässä ristiriidassa ehdotuksen tavoitteiden kanssa, ja ne tulee nykyisessä muodossaan poistaa esityksestä. Työmarkkinoiden toimivuus vaarantuu, jos sovittelutoimessa huomioidaan erilaisia palkkauksen kehittämistarpeita siten, että työehtosopimusratkaisun kokonaiskustannustaso ylittäisi tason, jonka kansainväliselle kilpailulle alttiit, lähtökohtaisesti vientialat, ovat määritelleet. Esityksessä tulisi todeta, että sovittelussa olisi tarvittaessa mahdollista huomioida alakohtaisia tarpeita ja tehdä sovintoehdotuksia, joiden sisältö voisi olla erilainen kuin yleisen linjan muodostanut ratkaisu, kunhan kustannusvaikutus kokonaisuudessaan olisi enintään yleisen linjan tasolla.

Esityksen kohdassa 4.1 keskeiset ehdotukset (s. 18) on todettu, että ”ehdotus ei käytännössä merkitsisi muutosta valtiollisessa sovittelutoimessa nykyisin noudatettuun käytäntöön”, pitää paikkansa sikäli, että sovittelijat ovat jo vuosikymmeniä katsoneet olevansa sidottuja yleisen linjan noudattamiseen. Merkittävä muutos olisi kuitenkin se, että esityksellä tämä käytäntö tuotaisiin lain tasolle. Esityksellä vahvistettaisiin palkantarkistusten yleisen linjan huomiointia lain tasolla. Edellä on tuotu esille, että Suomen kilpailukyvyyn kannalta olennaisia ovat nimenomaan kansainväliselle kilpailulle alttiiden avoimen sektorin alojen palkkaratkaisut. Esityksessä (s. 18) esitettyä toteamusta siitä, että sovittelijan toimivaltaa ei ennakkollisesti sidottaisi tietyn alan ratkaisuun, tulisikin täsmentää siten, että kysymys on nimenomaan avoimen sektorin kansainväliselle kilpailulle alttiiden alojen eli käytännössä vientisektorin alojen palkkaratkaisuista, joita tulee noudattaa sovittelutoiminnassa.

Kohdassa 4.2.4, esityksen vaikutukset sukupuolten väliseen tasa-arvoon, on selkeästi todettu, että esitetty muutos sovittelujärjestelmään pyrkii edistämään kansantalouden kannalta kestäväää palkanmuodostusta siten, että työriitojen sovittelutilanteessa sovittelijan tai sovittelulautakunnan antaman sovintoehdotuksen kustannusvaikutuksen tulisi pysyä vientialojen sopimusten kustannusvaikutuksen puitteissa (s. 22). Edelleen on todettu, että sellaisten ratkaisujen etsiminen on mahdollista, joilla ei vaaranneta kansantalouden kilpailukykyä ja työmarkkinoiden toimivuutta (s. 23). Esitystä tulisi täydentää toteamalla, että tällaiset ratkaisut olisivat sellaisia, joiden kustannusvaikutus kokonaisuudessaan olisi enintään yleisen linjan tasolla. Lakimuutoksessa on kysymys työehtosopimusten kokonaiskustannusvaikutuksesta, jonka puitteissa voidaan tehdä tarpeellisia kohdennuksia työehtosopimusosapuolten yhteisen näkemyksen mukaisesti. Yleisen linjan ylittävät ratkaisut johtavat väistämättä kansantalouden kilpailukyvyyn vaarantumiseen ja aiheuttavat negatiivisia vaikutuksia työmarkkinoilla. Yleisen linjan ylitykset heijastuvat tuleviin sopimusratkaisuihin sekä neuvottelutilanteeseen.

Tarkasteltaessa esitysluonnoksessa olevia taulukkoja miesten ja naisten kokonaisansioista, tulee huomata, että palkkaerot johtuvat pitkälti huomattavan suuresta segregaatiosta eli naisten ja miesten sijoittumisesta eri aloille. Vertailussa ei ole otettu huomioon myöskään erilaisia työnkuvia, jotka ovat syynä alojen sisäisille palkkaeroille. Saman alan sisällä naiset ja miehet toimivat erilaisissa tehtävissä eli kyse on alan sisäisestä segregaatiosta. Huomattava on myös, että esitetyissä vertailuissa ei ole otettu huomioon alojen toisistaan poikkeavia työaikoja ja vuosilomia eli kokonaistyöaika. Palkkauksen kehitystarpeista keskusteltaessa verrataan yleisesti ottaen vain eri alojen euromääräisiä palkkoja. Huomiota tulisi kiinnittää myös alojen erilaisuuksiin, jotka vaikuttavat

palkkauksen taustalla. Näitä ovat esimerkiksi alojen erilainen tuottavuus, tehdyn työajan pituus tai erilaiset etuudet, kuten vuosiloman pituus.

Vientivetoinen työmarkkinamalli ei ole ristiriidassa sukupuolten välisten palkkaerojen vähentämisen kanssa. Vientivetoiseen työmarkkinamalliin sitoutuneessa Ruotsissa naisten ja miesten väliset palkkaerot ovat huomattavasti kaventuneet. Vuosien 2007 ja 2019 välillä palkkaerot naisten ja miesten välillä pienenevät suhteellisen nopeasti. Keskimääräinen palkkaero laski yli 16 prosentista alle 10 prosenttiin.

Ruotsin julkisella sektorilla palkat joustavat paikallisesti, sillä palkankorotuksia kohdennetaan alueellisesti ja tehtäväkohtaisesti. Paikallinen liikkumavara on erityisen suuri, koska monet työntekijät Ruotsissa julkisella sektorilla ovat numerottomien sopimusten piirissä. Ruotsissa on huomioitu julkisen sektorin sisällä alat, joihin on ollut tarvetta kohdistaa korkeampia palkankorotuksia. Vientivetoinen malli ei siten estä palkankorotusten kohdentamista sellaisille aloille tai tehtäviin, joissa on palkkauksellisia kehittämistarpeita.

Tässä yhteydessä toteamme myös, että valtakunnallisilla työehtosopimuksilla sovittavilla palkantarkistuksilla ei voi korjata työvoimapulaa. Työvoimapulaan tulee etsiä ratkaisuja työehtosopimusten ulkopuolelta.

Muiden toteuttamisvaihtoehtojen osalta toteamme, että mielestämme hallitusohjelmakirjaus olisi tullut toteuttaa yksityiskohtaisemmalla sääntelyllä. Pykälätasolla olisi tullut viitata nimenomaisesti ventialoilla muodostuneen yleisen linjan noudattamiseen ja lainsäädäntö olisi tullut kirjoittaa siten, että selkeämmin todettaisiin kyseessä olevan nimenomaan ventialojen kustannusvaikutuksen huomioiminen sovittelutoiminnassa.

Pykälät ja säännöskohtaiset perustelut

1 § *Lain tarkoitus ja soveltamisala*

Esitys, jonka mukaan sovittelulautakunnan puheenjohtajana toimisi joko valtakunnansovittelija tai sivutoiminen sovittelija, on ehdottoman kannatettava. Muutoksella sidottaisiin sovittelulautakunnan toimintaa vahvemmin työriitalain määräyksiin työriitojen sovittelusta.

3 § *Valtakunnansovittelijan tehtävät*

Esitys, jonka mukaan valtakunnansovittelijan olisi toimittava joko itse sovittelulautakunnan puheenjohtajana tai määrättävä sovittelija toimimaan puheenjohtajana, on ehdottoman kannatettava.

Olennaista on, että valtakunnansovittelija itse arvioisi toimiiko hän sovittelulautakunnan puheenjohtajana vai määrääkö hän tehtävään sovittelijan. Valtakunnansovittelijan tai sovittelijan

toimiminen sovittelulautakunnan puheenjohtajana toisi sovittelulautakuntaan sen tehtävän menestymisen kannalta olennaista työmarkkinatuntemusta.

11 § *Sovinnon aikaansaaminen*

Ehdotettavan lakimuutoksen mukaan sovittelijan olisi kansantalouden ja muun yleisen edun turvaamiseksi meneteltävä sovittelutoimessaan siten, että palkanmuodostus toimii mahdollisimman hyvin eikä työmarkkinoiden toimivuutta vaaranneta. Sovittelijan tulisi huomioida, että palkanmuodostukseen voi tulla häiriöitä ja työmarkkinoiden toimivuus voi vaarantua hyvin eri kokoisten toimialojen palkkaratkaisujen myötä. Myös pienemmillä aloilla tehtävillä ratkaisuilla voi olla hyvin negatiivisia yleisiä vaikutuksia.

Yleisen linjan muodostumista tulisi kuvata perusteluissa täsmällisemmin kuin esitykseen on nyt kirjattu. Esityksessä on nyt todettu, että ”yleisen linjan syntymistä osoittaisi muun muassa se, että muut alat ovat seuranneet ratkaisuisaan tietyn merkittävän, kuten päänavaajana toimineen alan kustannusvaikutusta”. Perusteluihin tulisi tarkentaa, että yleinen linja voi muodostua jo tarpeeksi vahvana pidettävän päänavaajana toimivan alan ratkaisusta ja että yleisen linjan syntymistä vahvistaisi se, että muut alat ovat seuranneet ratkaisuisaan merkittävän päänavaajana toimineen alan kustannusvaikutusta.

Perusteluissa on hyvin todettu, että Suomen vientivetoisessa taloudessa kansantalouden kilpailukyvyn turvaava kustannustaso muodostuu vientialoilla ja siten yleisenä linjana olisi perusteltua ottaa huomioon vientialojen työehtosopimukseen perustuva kustannusvaikutusten taso. Seuraavassa kappaleessa esitetty toteamus siitä, että yleisen linjan muodostavaa sopimuskokonaisuutta ei voitaisi yksiselitteisesti määrittellä, tulisi kuitenkin muotoilla uudestaan. Lainsäädäntömuutoksen tavoitteena ja tarkoituksena on huomioida ja suojella nimenomaan kansainväliselle kilpailulle alttiiden, avoimen sektorin toimialan tai toimialojen avausta, joka muodostaa yleisen linjan. Tämä tulisi käydä perusteluista selkeämmin ilmi. Perusteluista tulisi ilmetä, että kyse on avoimen sektorin kansainväliselle kilpailulle alttiilla aloilla sopimuksin muodostuneesta kustannustasosta, jonka huomioiminen muillakin aloilla turvaa Suomen kansainvälistä kilpailukykyä. Julkinen sektori ei voi toimia sellaisen kustannusvaikutuksen määrittäjänä, joka turvaisi kansainvälistä kilpailukykyä.

Olennaista on se, että yleinen linja voi perustua vain valtakunnallisiin työehtosopimuksiin. Tämä on hyvin perusteltu esityksessä.

13 § *Sovintoehdotus ja sovittelun keskeyttäminen*

Perusteluissa todettu lähtökohta, että sovintoehdotuksen tulee tukea työmarkkinoiden toimintaa, eikä se saisi heikentää palkanmuodostuksen toimivuutta muilla sopimusaloilla, on olennainen esityksen tavoitteen kannalta. Samoin perusteluissa on hyvin todettu, että palkanmuodostuksen toimivuutta turvaisi sovintoehdotus, joka kokonaisuutena ylläpitää kansantalouden ja muun yleisen edun turvaavan yleisen linjan noudattamista työmarkkinoilla. Perusteluissa on hyvin huomioitu, että yleisen linjan kustannusvaikutusten tason ylittävä sovintoehdotus heijastuu tuleviin sopimusratkaisuihin ja tilanne voisi johtaa potentiaalisesti hinta-palkkakierteen syntymiseen. Samoin

on hyvin todettu se tosiasia, että tietyllä alalla tehdyllä ratkaisulla on heijastevaikutuksia myös muiden alojen neuvottelutilanteeseen. Tässä yhteydessä tulisi todeta, että heijastevaikutuksia muodostuu helposti alan koosta riippumatta johtuen esimerkiksi ratkaisun ajankohdasta.

Yleisen linjan ajallisesta ulottuvuudesta on kirjoitettu esityksessä epäselvästi ja lainsäädännön tavoitteiden toteutumisen kannalta ongelmallisesti. Toisin kuin esitykseen on kirjoitettu, yleisen linjan ajallinen ulottuvuus on mahdollista määritellä yksiselitteisesti. Perusteluissa tulee yksiselitteisesti todeta, että yleisen linjan muodostavan sopimuksen tai sopimusten kokonaiskustannusvaikutusta on seurattava päänavausratkaisusta päänavausratkaisuun. Yleinen linja on voimassa seuraavan yleisen linjan muodostumiseen saakka eli päänavausratkaisusta päänavausratkaisuun. Perusteluissa on nyt virheellisesti todettu, että velvoite seurata kustannusvaikutusta olisi voimassa työehtosopimuksen voimassaolon päättymiseen saakka. Yleiseen linjaan jäisi silloin todennäköisesti aukko, joka voisi johtaa häiriöihin palkanmuodostuksessa ja vaarantaisi työmarkkinoiden toimivuuden.

Yleisen linjan noudattamista koskevien kirjausten tulee olla selkeät. Lakiehdotuksen perusteluista tulee siten poistaa toteamukset sovittelijan mahdollisuuksista huomioida kulloinkin vallitsevaa tilannetta tai tilannekohtaisesti tarkastella jonakin muuna aikana solmittuja sopimuksia. Kyseiset kirjaukset vaikeuttavat myös sovittelijan työtä ja mahdollisuutta noudattaa esitettävää lainsäädäntöä.

Perusteluissa on hyvin otettu esille todellisuudessa käytetty ratkaisu sopia verrokkialakirjauksesta tilanteessa, jossa sovintoehdotuksen antamishetkellä ei ole syntynyt vientisektorilla uutta päänavausratkaisua ja siihen perustuvaa uutta yleistä linjaa.

Esityksen perusteluissa todetaan huomioon otettavaksi ”yleisen linjan mukaiset palkantarkistukset ja kunkin määräyksen laskettavissa olevat kustannusvaikutukset”. Perusteluja tulee tältä osin tarkentaa ja selkeyttää siten, että yleisen linjan mukainen kustannusvaikutus muodostuu palkantarkistusten ja laskettavissa olevien työehtosopimusmääräysten muutosten kustannusvaikutusten yhteenlasketusta kustannusvaikutuksesta. Arvioitaessa onko sopimuksen kustannusvaikutus yleisen linjan mukainen, on kiinnitettävä huomiota sekä sopimuksen kustannusvaikutukseen sopimuskaudella (johon vaikuttavat mm. sopimuskorotusten ajankohdat ja mahdolliset kertaerät) että kustannusten tason eroon sopimuskauden alussa ja sopimuskauden päättyessä.

Perusteluissa on sinänsä ymmärrettävistä syistä todettu, että sovittelijan tulisi huomioida yleisen linjan mukainen kustannusvaikutus siinä määrin kuin se on hänen käytettävissään olevien tietojen perusteella mahdollista. Perustelujen lause siitä, että sovintoehdotuksen ja yleisen linjan kustannusvaikutusten ei tarvitsisi laskennallisesti täsmällisesti vastata toisiaan, on kuitenkin epäselvä ja ristiriidassa esityksen tarkoituksen ja tavoitteen kanssa. Perusteluihin tulee kirjoittaa, että tarkoituksena on, että sovintoehdotus ja yleisen linjan kustannusvaikutus kaikki siihen vaikuttavat

tekijät huomioiden vastaavat laskennallisesti toisiaan. Kustannusvaikutusten täsmävyys tulee toteutua sillä laskentatavalla ja tiedolla, joka sovittelijalla on käytettävissään.

Esityksessä on todettu, että sovittelijalla olisi liikkumavaraa etsiä erilaisia ratkaisuja, kunhan niillä ei vaaranneta työmarkkinoiden toimivuutta, kansantalouden kantokykyä ja kilpailukykyä sekä julkisen talouden kestävyyttä. Perusteluissa tulisi todeta selvemmin, että ratkaisut, jotka vaarantaisivat työmarkkinoiden toimivuutta ja muita edellä todettuja seikkoja, olisivat lainsäädännön vastaisia. Jotta lainsäädäntö toteuttaisi tavoitettaan ja estäisi epätoivotut häiriöt työmarkkinoille, kuten hinta-palkkakierteen syntymisen ja heijastevaikutukset muille aloille, tulee liikkumavaraan liittyvät kirjaukset poistaa tai muotoilla uudestaan. Yleisen linjan tason ylittävä sovintoehdotus heijastuu tuleviin sopimusratkaisuihin ja poikkeuksetta johtaa potentiaalisesti hinta-palkkakierteen syntymiseen. Tietyllä alalla tehdyllä ratkaisulla on lähtökohtaisesti aina heijastevaikutuksia myös muiden alojen neuvottelutilanteeseen. Perusteluissa voidaan todeta, että sovittelussa olisi mahdollista huomioida alakohtaisia tarpeita ja tehdä sovintoehdotuksia, joiden sisältö voisi poiketa yleisen linjan ratkaisun sisällöstä, kunhan ratkaisujen kustannusvaikutus kokonaisuudessaan olisi enintään yleisen linjan tasolla. Kyse ei olisi sovintoehdotuksen sisältöä liian tarkkarajaisesti määrittelevien kriteerien säätämisestä, sillä yleisen linjan mukaisen kustannusvaikutuksen raameissa hyvinkin erilaiset ratkaisut olisivat mahdollisia.

Osapuolten on työriitalain 10 §:n 2 momentin mukaan annettava sovittelijalle tämän tarpeelliseksi katsomat tiedot. Tulee huomata, että saman lainkohdan mukaan osapuoli voi asettaa ehdon, ettei annettuja tietoja ilman tämän lupaa saa muille ilmaista. Tietoja voidaan siten antaa vain sovittelijan tietoon, hänen omaan käyttöönsä. Myös yrityssalaisuudet, liikesalaisuudet ja kilpailulainsäädäntö voivat rajoittaa tietojen antamista ja jakamista. Työriitalain 18 §:n mukaan sovittelija ei saa luvattomasti ilmaista liikesalaisuutta, jonka hän on virassaan tai tehtävässään saanut tietää, eikä asiaa, joka hänelle on 10 §:n 2 momentissa mainitulla ehdolla annettu tiedoksi. Perusteluja tulisi täsmentää tältä osin.

5 §

Esitys, jonka mukaan työ- ja elinkeinoministeriö määräisi sovittelulautakunnan muista jäsenistä valtakunnansovittelijan esityksestä, on perusteltu ja kannatettava.

6 §

Ei huomautettavaa.

Lahti-Leeve Suvi
Elinkeinoelämän keskusliitto EK