

Asia: VN/30511/2023

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

Lausunnonantajan lausunto

1. Näkemyksenne Suomen työmarkkinamallin kehittämisestä.

Suomen työmarkkinoiden sopimisjärjestelmä on ollut käymistilassa keskitettyjen ratkaisujen päättymisen jälkeen. Uutta mallia on yritetty synnyttää yksipuolisesti EK:laisten työnantajaliittojen koordinaation avulla, mutta tämä ei ole työmarkkinoiden kannalta kestävä ratkaisu – kestävä mallin olisi oltava sellainen, joka on yhdessä laadittu ja johon kaikki osapuolet voivat sitoutua.

Työmarkkinaosapuolten yhteisymmärryksen saavuttaminen työmarkkinamallista olisikin kansantalouden ja työmarkkinoiden toimivuuden kannalta välttämätöntä. Toimivassa työmarkkinamallissa korostuvat työntekijöiden näkökulmasta työehtojen vähimmäistason turvaaminen, tasa-arvo (mm. samapalkkaisuuden edistäminen ja palkkatasa-arvo) ja yhdenvertaisuus sekä ostovoiman turvaaminen ja ansioiden kehittyminen.

Yritysten näkökulmasta kovin polarisoituneet ja poliittisten suhdanteiden mukaan heilahtelevat työmarkkinat luovat epävarmuutta toimintaympäristöön ja vähentävät myös Suomen houkuttelevuutta investointikohteena.

Työmarkkinoiden sääntelyä kehitettäessä on pyrittävä tasapainoon, jossa huomioidaan kohtuudella niin työntekijöiden kuin työnantajienkin edut.

Hallitusohjelman työrauhaa ja paikallista sopimista koskevien kirjausten edistäminen hankaloittaa olennaisesti työmarkkinamallin rakentamista. Työrauhaa koskevalla sääntelyllä on olennainen merkitys työmarkkinamallin kannalta, ja sitä koskevat asiat olisi ratkaistava osana työmarkkinamallia. Paikallista sopimista koskevat kirjaukset taas uhkaavat sekoittaa koko

työmarkkinoiden sopimusjärjestelmän, joka on niin ikään olennainen osa toimivaa työmarkkinamallia.

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

Hallitusohjelmakirjaus on ongelmallinen niin juridiselta kuin käytännön soveltamisenkin kannalta.

Hallitusohjelmakirjauksen mukainen sääntely rajoittaisi käytännössä työmarkkinaosapuolten oikeutta sopimusautonomian mukaiseen neuvottelutoimintaan, joka on lähtökohtana mm. Kansainvälisen työjärjestön ILO:n yleissopimuksissa ja suosituksissa (mm. C98, R91, C135, R143, C154 ja R163). Myös mm. EU:n vähimmäispalkkadirektiivissä painotetaan kollektiivisen neuvottelutoiminnan merkitystä. Sääntely on ongelmallinen myös Suomen perustuslain suojaaman yhdistymisvapauden näkökulmasta.

Juridisesta näkökulmasta on siis todettava, että kaavailtu sääntely rikkoisi todennäköisesti Suomen ihmisoikeusvelvoitteita.

Käytännön näkökulmasta sääntely olisi myös erittäin ongelmallinen. Se veisi valtakunnansovittelijan ja sovittelulautakunnan ”työkalupakista” yhden olennaisen työkalun ja kaventaisi sekä sovittelijan että lautakunnan mahdollisuuksia työriitojen ratkaisemiseen. Tämä johtaisi todennäköisesti työriitojen pitkittymiseen ja monimutkaistumiseen. Esimerkiksi kunta-alan vuoden 2022 työriitaa ei todennäköisesti olisi saatu ratkaistua, mikäli lainsäädännössä olisi rajoitettu sovittelumahdollisuuksia nyt suunnitellulla tavalla.

Palkantarkistusten yleisen linjan määrittely on myös erittäin vaikeaa nykyisessä sopimusympäristössä, jossa eri työ- ja virkaehtosopimusten alkamis- ja päättymisajankohdat vaihtelevat suuresti. Epävarmassa maailmanpoliittisessa ja taloustilanteessa tällainen sääntely voisi myös johtaa siihen, että sopimusten voimassaoloaika lyhenisi – tehtäisiin esimerkiksi vain vuoden mittaisia sopimuksia – jolloin työmarkkinoiden epävarmuus ja työmarkkinahäiriöt entisestään lisääntyisivät.

Suomi on saanut toistuvasti moitteita mm. ILO:n asiantuntijakomitealta palkkatasa-arvon hitaasta edistymisestä. Viime vuosina naisten ja miesten keskimääräisen palkkaeron kaventuminen on käytännössä pysähtynyt. Suomen segregoituneilla työmarkkinoilla on vaikea edistää palkkatasa-arvoa ilman sopimuspolitiikkaa ja mahdollista kohdentaa naisvaltaisille aloille korkeampia korotuksia kuin miesvaltaisille aloille. Segregaation väheneminen ei näytä kovin todennäköiseltä, joten palkkatasa-arvon edistymisessä ei voi luottaa vain segregaation purkautumiseen. Suomi on

sitoutunut palkkatasa-arvon edistämiseen mm. ILO:n, EU:n ja Euroopan neuvoston yleissopimusten ja muun sääntelyn nojalla.

Segregaation ohella – ja myös sen taustalla – vaikuttaa naisvaltaisten alojen palkkauksellinen aliarvostus, jonka korjaaminen olisi jatkossa erityisen vaikeaa.

Kaavailtu työmarkkinamalli voisi johtaa jopa sukupuolten ja eri alojen välisten palkkaerojen kasvamiseen, koska sopimuskorotusten lisäksi erityisesti yksityisellä sektorilla ns. palkkaliukumien vaikuttavat ansiokehitykseen. Julkisella sektorilla tällaisia palkkaliukumia ei käytännössä juurikaan ole; sama koskee osittain myös yksityisiä palvelualoja.

On syytä muistuttaa, että tasa-arvolain (laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta) 4 §:n mukaan viranomaisten tulee kaikessa toiminnassaan edistää naisten ja miesten välistä tasa-arvoa tavoitteellisesti ja suunnitelmallisesti sekä luoda ja vakiinnuttaa sellaiset hallinto- ja toimintatavat, joilla varmistetaan naisten ja miesten tasa-arvon edistäminen asioiden valmistelussa ja päätöksenteossa. Erityisesti tulee muuttaa niitä olosuhteita, jotka estävät tasa-arvon toteutumista.

Nämä tasa-arvolain velvoitteet koskevat myös lainsäädäntöä valmistelevia ministeriöitä sekä lainsäädäntö- ja budjettivaltaa koskevaa eduskuntaa.

Suomalaisessa yhteiskunnassa on meneillään useita muutostrendejä, jotka vaikuttavat syvästi myös työmarkkinoihin – esimerkiksi väestön ikääntyminen, digitalisaatio ja vihreä siirtymä. Lakisääteinen vientimalli jäykistäisi palkanmuodostusta myös näiden trendien näkökulmasta ja hankaloittaisi niiden huomioimista neuvottelu- ja sopimustoiminnassa ja muussa työmarkkinapolitiikassa.

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

Sellainen työmarkkinamalli, joka ei mahdollistaisi alakohtaisten tarpeiden huomioonottamista ”palkankorotuskaton” vuoksi, olisi edellä kerrotuin tavoin ongelmallinen mm. sopimusautonomian, palkkatasa-arvon ja työmarkkinoiden häiriöalttiuden näkökulmasta. Mallin olisi siis joka tapauksessa mahdollistettava palkkauksen kehittämistarpeiden huomioonottamisen eri aloilla.

Suomen työmarkkinoilla on ollut mahdollista tehdä ratkaisuja, jotka poikkeavat ns. yleisestä linjasta. Poikkeamisen perusteet ovat liittyneet kunkin toimialan erityistarpeisiin. Esimerkiksi kuntasektorilla on aiemminkin ollut käytössä palkkaohjelmia, joilla on pyritty korjaamaan palkkojen jälkeenjääneisyyttä; näitä on voitu käyttää myös tupo-kaudella, jolloin palkankorotuslinjaa on muutoin ”vahdittu” tiukasti. Palkkauksen jälkeenjääneisyyden (esimerkiksi palkkaliukumien vähäisyys) korjaamisen, palkkausjärjestelmien käyttöönoton ja tekstikysymyksiin liittyvien erityistarpeiden olisi mahdollistettava yleisen linjan ylittäminen.

Eri alojen erityistarpeiden korjaaminen on ollut viime vuosien työmarkkinaratkaisuisissa (ja myös sovittelussa) vaikeaa siksikin, että aiempi palkankorotuslinja on vaihtunut kustannuskoordinaatiolinjaksi. Käytännössä siis palkankorotusten sijaan on koordinoitu koko työehtosopimuksen kustannusvaikutusta. Tämä on tehnyt työ- ja virkaehtosopimusten sisällöllisen kehittämisen entistä vaikeammaksi, kun yleisen linjan mukaiset palkankorotukset on haluttu eri sopimusaloilla turvata tekstikysymysten ratkaisemisen kustannuksella.

Esimerkkinä kustannuskoordinaatiolinjan ongelmallisuudesta voidaan mainita vuoden 2022 perhevapaa-uudistuksen huomioiminen työehtosopimusratkaisuisissa. Uudistus johti siihen, että työ- ja virkaehtosopimusten määräyksiä oli päivitettävä mm. tasa-arvon huomioimiseksi vapaiden palkallisuudessa. Koska Suomen työmarkkinat ovat erittäin segregoituneet, oli uudistusten kustannus eri sopimusaloilla hyvin erilainen, mikä hankaloitti tasa-arvon kannalta tärkeiden tekstimuutosten viemistä työehtosopimukseen.

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

Työmarkkinamallin on perustuttava osapuolten yhteisymmärrykseen, ja se on valmisteltava työmarkkinajärjestöjen yhteistyönä. Hallitusohjelman vientimallia koskevista kirjauksista on luovuttava.

Koska EK on ilmoittanut, ettei se enää osallistu työmarkkinatoimintaan, on malli laadittava toimialaliittojen toimesta. Samalla on hyväksyttävä, että mallista ei välttämättä tule kerralla valmista, vaan sitä on kehitettävä neuvottelukierroksesta toiseen. Osapuolten olisikin sitouduttava pitkäjänteiseen kehittämiseen poukkoilevan työmarkkinapolitiikan sijaan.

Mallin on oltava työmarkkinaosapuolten näkökulmasta tasapainoinen. Mikäli halutaan hyödyntää muiden maiden – esimerkiksi Pohjoismaiden – käytäntöjä, on huomioitava niin palkansaajien kuin työnantajienkin kannalta hyödylliset elementit.

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)?

Lakia työriitojen sovittelusta on jo kehitetty vastaamaan vapaaehtoista sovittelutoimintaa koskeviin tarpeisiin. Valtakunnansovittelijalla siis lienee nykyisellään riittävät mahdollisuudet vapaaehtoisen sovittelun edistämiseen.

Työmarkkinaosapuolia olisi kuitenkin edelleen rohkaistava keskinäiseen vuoropuheluun ja riitojen ratkaisemiseen ja rajaamiseen ensisijaisesti keskenään. Joissakin tapauksissa valtakunnansovittelijaan voidaan turvautua asioissa, jotka olisivat myös osapuolten itsensä ratkaistavissa.

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 edistämässä ja työriitojen sovittelussa?

Kuten edellä kohdassa 2 on todettu, veisi lakisääteinen vientimalli valtakunnansovittelijan ja sovittelulautakunnan keinovalikoimasta yhden olennaisen työkalun ja kaventaisi sekä sovittelijan että lautakunnan mahdollisuuksia työriitojen ratkaisemiseen. Tämä johtaisi todennäköisesti työriitojen pitkittymiseen ja monimutkaistumiseen.

Työrauhan kestävä ylläpitäminen ja työmarkkinahäiriöiden välttäminen perustuvat toimivaan työmarkkinamalliin, jonka perusrakenteesta on sovittu työmarkkinaosapuolten kesken. Mallin toimintaa voidaan tukea instituutioilla, kuten sovitteluinstituutiolla. Nämä instituutiot itsessään eivät kuitenkaan voi turvata työrauhan säilymistä.

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?

Työmarkkinaosapuolten yhteisen taloudellisen tilannekuvan muodostamiselle on tarvetta. Tilannekuvaa olisi lisäksi päivitettävä riittävän tiheästi; esimerkiksi palkkakehitystä olisi voitava seurata eri aloilla mieluummin kuukausi- kuin vuositasolla. Kattava palkkatilastointi olisi turvattava (esimerkiksi kunta- ja hyvinvointialuesektoreilla) ja sitä olisi kehitettävä työmarkkinaosapuolten yhteistyönä.

Ammattiliitto Jyty ei halua ottaa tässä vaiheessa kantaa siihen, minkä instituution tai instituutioiden olisi huolehdittava talouden tilannekuvan ylläpitämisestä ja päivittämisestä. Kun työmarkkinamalli jäsentyy, eri tahojen roolia sen tukemisessa voidaan arvioida kattavammin.

7. Muut mahdolliset kommentit.

-

Maarianvaara Jukka
Ammattiliitto Jyty ry.