



Budjettiosasto
Rakenneyksikkö

Sovittelujärjestelmän kehittäminen

Muistiossa tarkastellaan hallituksen esityksen HE 146/2024 vp työllisyysvaikutuksia.

- Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että
 - Sovittelijalla olisi velvollisuus menetellä sovittelutoimessaan kansantalouden kokonaisedun turvaamiseksi siten, että palkanmuodostus toimii mahdollisimman hyvin eikä työmarkkinoiden toimivuus vaarannu. Sovittelija ohjaisi työriidan osapuolia kilpailukyvyyn ja hyvin toimivan palkanmuodostuksen kannalta tasapainoisiin ratkaisuihin.
 - Sovittelulautakunnan puheenjohtajana toimisi valtakunnansovittelija tai hänen määräämänsä sovittelija. Sovittelulautakunta olisi menettelyssään sidottu sovittelijaa velvoittavaan sääntelyyn, jolla edistetään työmarkkinoiden toimivuutta.
- Talousteorian valossa muutokset voidaan nähdä keinona edistää palkkakoordinaatiota. Koordinoitujen neuvottelujärjestelmien on havaittu olevan yhteydessä korkeampaan työllisyyteen (Garnero 2021)
- Ehdotettujen muutosten työllisyysvaikutusten arvioidaan jäävän vähäisiksi
 - Muutokset voivat vaikuttaa työmarkkinaosapuolten neuvottelukäyttäytymiseen ja sitä kautta työehtosopimusten palkkaratkaisuihin ja edelleen palkkakoordinaatioon sekä mahdollisesti työllisyyteen vain epäsuorasti
 - Muutokset sovittelutoiminnassa jäävät käytännössä vähäisiksi. Kun muutokset sovittelutoiminnassa suhteessa nykytilaan ovat vähäisiä, jäävät muutosten kautta mahdollisesti syntyvät työllisyysvaikutuksetkin vähäisiksi
 - Sovittelijat ovat jo vuosikymmeniä katsoneet olevansa sidottuja käytäntöön, jossa noudatetaan työmarkkinoilla muodostunutta palkantarkistusten yleistä linjaa.
 - Muutoksilla olisi merkitystä sovittelulautakunnan kannalta. Sovittelulautakuntaa on kuitenkin käytetty viime vuosikymmenten aikana vain muutamia kertoja. Näin ollen muutokset rajoittuisivat tiettyihin poikkeustapauksiin.
 - Sovittelutoiminnan kautta muutokset voivat vaikuttaa työehtosopimusten palkkaratkaisuihin. Palkat voivat kuitenkin muuttua myös muuten kuin työehtosopimusten kautta
 - Työn kysynnällä ja tarjonnalla on keskeinen merkitys palkkojen määräytymisessä. Jos työn kysyntä kasvaa, aiheuttaa se todennäköisesti palkkapaineita. Ehdotetut muutokset eivät estä
 - sopimasta työnantaja- ja työntekijätasolla työehtosopimusmääräykset ylittävistä palkoista ja palkankorotuksista
 - työmarkkinaosapuolia sopimasta keskenään yleistä linjaa korkeammista sopimuskorotuksista

Ehdotetut muutokset

Hallituksen esityksessä HE 146/2024 vp esitetään, että sovittelijalle säädettäisiin velvollisuus menetellä sovittelutoimissaan kansantalouden kokonaisedun turvaamiseksi siten, että palkanmuodostus toimii mahdollisimman hyvin eikä työmarkkinoiden toimivuus vaarannu. Sovittelutehtävässään sovittelija ohjaisi työriidan osapuolia Suomen kilpailukyyn ja hyvin toimivan palkanmuodostuksen kannalta tasapainoiseen ratkaisuihin. Sovittelijan tulisi noudattaa tätä periaatetta myös sovintoehdotusta antaessaan. Lisäksi ehdotetaan, että valtakunnansovittelija tai hänen määräämänsä sovittelija toimisi sovittelulautakunnan puheenjohtajana. Sovittelulautakunta olisi menettelyssään sidottu sovittelijaa velvoittavaan sääntelyyn, jolla edistetään työmarkkinoiden toimivuutta. Lain säännöksiä sovintoehdotuksen antamisesta sovellettaisiin myös sovittelulautakunnan antamaan sovintoehdotukseen.

Muutokset voidaan hahmottaa keinona edistää palkkakoordinaatiota

Esityksen tavoitteena on edistää palkanmuodostuksen ja työmarkkinoiden toimivuutta sekä suotuisaa talous- ja työllisyyskehitystä. Esityksellä pyritään vakiinnuttamaan käytäntö kustannuskilpailukyyn ja kansantalouteen eli yleiseen etuun ja työmarkkinoilla muodostuneisiin käytänteisiin liittyvien tekijöiden huomioimisesta valtiollisessa sovittelutoiminnassa. Ehdotetut muutokset voidaan talousteorian näkökulmasta hahmottaa keinona edistää palkkakoordinaatiota.

Yksittäisten ryhmien palkankorotusvaatimuksilla on ulkoisvaikutuksia muualle talouteen. Esimerkiksi korkeampi palkkavaatimus yhdellä toimialalla voi välituotekäytön kautta nostaa lopputuotteiden hintaa toisella toimialalla, mikä voi puolestaan heijastua kyseisen toimialan työllisyyteen negatiivisesti kannattavuuden tai kysynnän kautta. Palkkavaatimus voi siis ulkoisvaikutukset huomioiden olla koko kansantalouden kannalta liian korkea. Se, missä määrin yksittäisten ryhmien palkankorotusvaatimukset huomioivat niiden vaikutukset muualle talouteen, vaikuttaa siihen, millaiseksi palkankorotukset muodostuvat koko talouden hinta- ja työllisyyskehityksen näkökulmasta. Palkanmuodostusjärjestelmän koordinaation aste kuvaa sitä, missä määrin eri tahojen palkankorotuspyrkimyksiä pyritään yhteen sovittamaan sekä sitä, missä määrin palkankorotusvaatimuksissa on huomioitu kokonaistaloudelliset vaikutukset.

Palkkakoordinaatio voi toteutua eri tavoin. Yksi koordinaation muoto on palkkajohtajuus-malli, jossa neuvottelut avaava(t) toimiala(t) asettavat palkankorotusten tason ja muut toimialat seuraavat perässä. Usein neuvottelut avaava toimiala eli palkkajohtaja on vientisektorin toimiala, jonka palkankorotuksia rajoittaa kansainvälinen kilpailu (Sinko 2009). Ajatus on, että vientisektori asettaa palkkatason, koska kansainvälinen kilpailu rajoittaa vientisektorin mahdollisuuksia siirtää palkkakustannusten nousu hyödykkeiden hintoihin. Palkkajohtajuus-malli voi maltillistaa palkkavaatteita kahta kautta. Yhtäältä se voi rajoittaa seuraaja-toimialojen palkankorotusvaateita. Toisaalta se voi maltillistaa myös palkkajohtajan palkkavaatimuksia: palkkajohtaja tiedostaa, että korkea palkankorotusvaatimus heijastuu korkeina palkankorotuksina myös muilla toimialoilla ja muiden alojen korkeilla palkankorotuksilla voi puolestaan olla kielteisiä vaikutuksia heidän omalle alalleen muun muassa välituotekäytön kautta.

Palkkakoordinaatio voi tukea työllisyyttä eri tavoin. Yhtäältä koordinaatio voi edistää kilpailukykyä tukevien palkkaratkaisujen syntymistä (Kauhanen ja Nevavuo 2021). Toisaalta koordinaatio voi myös helpottaa sokkeihin sopeutumista taantumissa, sillä sopeuttaminen voi olla hyväksyttävämpää silloin, kun se koskee eri talouden sektoreita samoin tavoin (emt.).

Kollektiivisten palkanmuodostusjärjestelmien ja niiden ominaisuuksien, kuten koordinaation, vaikutusta talouteen on yleisesti ottaen vaikea tutkia empiirisesti (ks. esim. Bhuller ym. 2022, OECD 2018, Obstbaum ja Vanhala 2016, Aidt ja Tzannatos 2008) eikä empiirisistä tuloksista useinkaan voi vetää vahvoja kausaalisia johtopäätöksiä (Aidt ja Tzannatos 2008). Sen lisäksi empiiristä tutkimusta palkkakoordinaation vaikutuksista työllisyyteen on vähän. Garnero (2021) on tarkastellut neuvottelujärjestelmien sekä työllisyyden, työttömyyden ja palkkahajonnan välistä yhteyttä OECD -maissa hyödyntäen sekä yli ajan tapahtuvia muutoksia että maiden välisiä eroja neuvottelujärjestelmissä¹. Garnero (2021) havaitsi, että koordinoitua neuvottelujärjestelmät ovat yhteydessä korkeampaan työllisyyteen. Garnero (2021) tarkastelun pohjalta ei kuitenkaan voida luotettavasti tunnistaa koordinaation vaikutuksia työllisyyteen. ts. tuloksia ei voida tulkita koordinaation ja työllisyyden välisenä syy-seuraussuhteena. Barth ym. (2023) ovat puolestaan tarkastelleet palkkakoordinaation vaikutusta siihen, miten työllisyys ja palkat reagoivat paikallisesti kasvaneeseen tuontikiilpailuun Kiinasta. Barth ym. (2023) hyödyntävät tarkastelussaan maiden sisäistä vaihtelua Kiina -sokille altistumisessa 13 Euroopan maassa. He havaitsivat, että koordinoimattoman palkanmuodostuksen maissa tuontisokille altistuneet alueet kokivat selkeän työllisyyden laskun, kun taas koordinoitua palkanmuodostuksen maissa tuontisokille altistuneet alueet eivät kokeneet vastaavaa työllisyyden laskua. Teoreettisilla malleilla palkkakoordinaatiota, ja spesifimmin palkkajohtajuus-malliin perustuvaa koordinaatiota, ovat tarkastelleet esimerkiksi Calmfors ja Seim (2013) sekä Juvonen (2023). Calmfors ja Seim (2013) teoreettisen analyysin tulokset eivät tue perinteistä ajattelua, jonka mukaan vientivetoinen palkanmuodostus välttämättä edistäisi palkkamalttia ja työllisyyttä. Tarkastelun tulosten perusteella palkkajohtajuusmalli, jossa suljettu sektori toimii palkkajohtajana, puolestaan edistää palkkamalttia sekä työllisyyttä (Calmfors ja Seim 2013). Juvonen (2023) teoreettisessa tarkastelussa, jossa on paljon yhtäläisyyksiä Calmfors ja Seim (2013) mallin kanssa, ei löydetä tukea vienti- eikä suljetun sektorin johtamalle palkkajohtajuus-mallille.

Mahdolliset vaikutukset palkkakoordinaatioon epäsuoria

Ehdotetut muutokset kohdistuvat sovittelujärjestelmään. Näin ollen muutokset voivat vaikuttaa työmarkkinaosapuolten neuvottelukäyttäytymiseen sekä sitä kautta työehtosopimusten palkkaratkaisuihin ja edelleen palkkakoordinaatioon (ja maltilliseen palkkakehitykseen) vain epäsuorasti.

Vaikutusmekanismeja voidaan hahmottaa esimerkiksi seuraavasti. Ehdotettujen muutosten myötä työmarkkinaosapuolet tietävät, että jos työriita päättyy sovittelijalle tai sovittelulautakuntaan, sovittelija tai sovittelulautakunta ei voi tehdä yleisestä linjasta merkittävästi poikkeavaa sovintoehdotusta. Voidaan ajatella, että tämä vahvistaa työnantajan kannustinta olla hyväksymättä merkittävästi yleisen linjan ylittäviä palkkavaatimuksia. Työntekijäpuolta muutokset voivat puolestaan kannustaa hyväksymään maltillisempia palkkatarjouksia. Tämä siksi, että yhtäältä heidän tiedossaan on, ettei sovittelujärjestelmän kautta ei ole odotettavissa yleisestä linjasta merkittävästi poikkeavaa sovintoehdotusta.² Toisaalta odotus todennäköisesti on, että työnantajan kannustimet hyväksyä merkittävästi yleistä linjaa korkeampi tarjous eivät välttämättä ole kovin vahvat. Muutoksilla voi olla vaikutusta myös niin sanotun yleisen linjan muodostavien toimialojen palkkavaatimuksiin. Tieto yleisen linjan keskeisestä merkityksestä sovittelutoiminnassa saattaa maltillistaa

¹ Neuvottelujärjestelmät luokitellaan tutkimuksessa kolmen piirteen perusteella: 1) neuvottelemisen taso eli onko kyseessä yrityskohtaiset, toimialakohtaiset vai toimialat ylittävät neuvottelut, 2) joustavuus ja 3) palkkakoordinaatio.

² Tilanne voi johtaa työmarkkinariidan pitkittymiseen ja sopimuksen etsimiseen sovittelujärjestelmän ulkopuolella. Esitetyn muutoksen myötä sovittelujärjestelmä ei voi täysin edistää sopimuksen syntyä niissä tilanteissa, joissa sekä työnantajapuoli että työntekijäpuoli ovat valmiita yleisen linjan ylittäviin sopimusratkaisuihin, mutta ovat keskenään erimielisiä korotuksen suuruudesta.

kyseisten alojen palkkavaatimuksia, jos kyseiset toimialat olettavat, että heidän palkankorotusvaatimuksensa heijastuvat tätä kautta myös muiden alojen sopimuskorotuksiin.

Palkkakehityksestä laajemmin

Yllä käsiteltiin, miten ehdotetut muutokset voivat vaikuttaa sovittelutoiminnan kautta epäsuorasti työehtosopimusten palkkaratkaisuihin. Huomionarvoista kuitenkin on, että palkat voivat muuttua myös muuta kautta kuin työehtosopimusten palkkaratkaisujen myötä. Työehtosopimukset määrittelevät palkan vähimmäistason ja vähimmäiskorotukset. Työnantaja- ja työntekijätasolla voidaan kuitenkin vapaasti sopia korkeammista palkoista ja työehtosopimusten määräykset ylittävistä palkankorotuksista. Toteutuneen ansiokehityksen ja sopimuskorotusten erotukseen viitataan usein termillä palkkaliukuma³. Viime vuosina palkat ovat nousseet sopimuskorotuksia selvästi nopeammin eli liukumien ovat kasvattaneet palkkoja (Fornaro ja Maliranta 2023). Liukumien suuruudessa on kuitenkin eroja työnantajasektoreittain (emt.).

Vaikka työmarkkinat eivät ole täysin kilpailulliset ts. palkka ei puhtaasti asetu tasolle, jolla työn kysyntä ja tarjonta tasapainottuisivat ja kaikki halukkaat saisivat töitä vallitsevalla palkkatasolla, työn kysynnällä ja tarjonnalla on keskeinen merkitys palkkojen määräytymisessä. Työn kysynnässä ja sen kehityksessä on alakohtaisia eroja. Jos työvoiman kysyntä jollain alalla kasvaa, aiheuttaa se todennäköisesti kyseiselle alalle palkkapaineita, etenkin jos vapaista resursseista on niukkuutta. Palkat voivat nousta työehtosopimusten kautta tai työnantaja- ja työntekijätasolla. Ehdotetut muutokset vaikuttavat sovittelutoimintaan, mutta ne eivät estä sopimasta työnantaja- tai työntekijätasolla työehtosopimuksen määräykset ylittävistä palkoista ja palkankorotuksista. Toisaalta ehdotetut muutokset eivät suoraan myöskään estä työmarkkinaosapuolia keskenään sopimasta yleistä linjaa korkeammista sopimuskorotuksista.

Muutokset sovittelutoiminnassa

Ehdotettu sääntely ei aseta tarkasti määriteltyjä rajoitteita sovittelijalle. Hallituksen esityksessä HE 146/2024 vp todetaan, että Koskinen (2018) mukaan sovittelijat ovat jo vuosikymmeniä katsoneet olevansa sidottuja käytäntöön, jossa noudatetaan työmarkkinoilla muodostunutta palkantarkistusten yleistä linjaa. Näin ollen voidaan ajatella, että ehdotettujen muutosten vaikutukset koskien sovittelijoiden toimintaa ovat käytännössä vähäisiä suhteessa nykytilaan. Tällöin myös vaikutukset työehtosopimusten palkkaratkaisuihin ja palkkakoordinaatioon (ja sitä kautta mahdollisesti työllisyyteen) jäisivät vähäisiksi.

Nykytilassa sovittelulautakunnan antamasta sovintoehdotuksesta ei ole määräyksiä työriitalaissa eikä valtioneuvoston asetuksessa. Lautakunta käytännössä seuraa valtakunnansovittelijan toimiston vakiintuneita käytänteitä tai sopii toimintatavoistaan työnsä aloittaessaan. Sovittelulautakunta on asetettu niin harvoin, ettei sen vakiintuneesti noudattamia käytänteitä ole muodostunut. (Koulu (2009) mukaan HE 146/2024 vp.) Ehdotetuilla muutoksilla olisi siis merkitystä sovittelulautakunnan toiminnan kannalta. Sovittelulautakunnan asettamista on kuitenkin käytetty työriitojen ratkaisukeinona viime vuosikymmenten aikana vain muutamia kertoja (Valtakunnansovittelijantoimisto 2023). Näin ollen muutokset rajoittuisivat tiettyihin poikkeustapauksiin.

Lopuksi

Ehdotetuilla muutoksilla arvioidaan olevan vain vähäinen vaikutus työllisyyteen. Kun muutokset sovittelutoiminnassa suhteessa nykytilaan jäävät käytännössä vähäisiksi, sovittelutoiminnan muutosten kautta

³ Tässä kohdin viitataan jatkajien eli samassa tehtävässä samalla työnantajalla jatkavien palkkaliukumaan, josta on puhdistettu pois työvoimarakenteen vaikutukset

mahdollisesti syntyvät työllisyysvaikutuksetkin jäävät vähäisiksi. Lisäksi ehdotetut muutokset voivat vaikuttaa sovittelutoiminnan kautta työmarkkinaosapuolten neuvottelukäyttäytymiseen ja sitä kautta työehtosopimusten palkkaratkaisuihin ja edelleen palkkakoordinaatioon sekä siten mahdollisesti työllisyyteen vain epäsuorasti.

Lähteet

Aidt, Toke S. ja Tzannatos, Zafiris (2008). Trade unions, collective bargaining and macroeconomic performance: a review. *Industrial Relations Journal* 39:4, 258–295.

Bhuller, Manudeep; Moene, Karl Ove; Mogstad, Magne; Vestad Ola L. (2022). Facts and Fantasies about Wage Setting and Collective Bargaining. *Journal of Economic Perspectives*, 36 (4): 29–52.

Fornaro, P. & Maliranta, M. (2023), Palkkakehitys työntekijätasolla – julkisen ja yksityisen sektorin vertailua, Raportteja 47, Labore.

Garnero, Andrea (2021). The impact of collective bargaining on employment and wage inequality: Evidence from a new taxonomy of bargaining systems. *European Journal of Industrial Relations*, 27(2), 185-202.

Kauhanen, Antti; Nevavuo, Jenni (12.4.2021). ”Neuvottelujärjestelmät: Tutkimustuloksia ja maiden välisiä vertailuja”. ETLA Raportti No 110.

Obstbaum, Meri ja Vanhala, Juuso (2016). Paikallinen sopiminen. *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 1112, 2/2016.

Sinko, Pekka (2009). Palkanmuodostuksen kehittämistarpeet. Valtioneuvoston julkaisusarja, 3/2009.

Valtakunnansovittelijan toimisto (2023). Valtakunnansovittelijan toimiston vuosiraportti 2022. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2023:41. [\[linkki\]](#)