LAUSUNTO

18.11.2024

Eduskunnan Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle

Asiantuntijalausunto: HE 146/2024 vp, hallituksen esitys laiksi työriitojen sovittelusta ja eräiden työriitojen sovittelusta annetun lain muuttamisesta

Tehyn kanta lakiesitykseen

Tehy vastustaa esitettyä lainmuutosta kokonaisuudessaan. Esitys tulee hylätä eikä muutosta tule säätää.

Lakiesitys on laadittu niin, että se muuttaisi sekä sovintolautakunnan että valtakunnansovittelijan toimivaltaa nykyisestä ja johtaisi ratkaisemattomaan ristiriitaan Suomen perustuslain 6 § 4 momentin sekä Suomea sitovien palkkatasa-arvon edistämisvelvoitteiden kanssa.

Tehyn jäsenistö ja työpaikat

Tehy on sosiaali-, terveys- ja kasvatusalan ammattijärjestö, joka edustaa ammattilaisia yksityisellä ja julkisella sektorilla. Tehyn jäsenistöstä valtaosa on hyvinvointialueiden ja -yhtymien palveluksessa SOTE-sopimuksen alaisessa työssä. SOTE-sopimusta sovelletaan ainoastaan sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävissä työskentelevään hyvinvointialueiden ja -yhtymien henkilöstöön.

Hyvinvointialueet ja hyvinvointiyhtymät (esim. HUS) noudattavat kaikkiaan kolmea eri työ- ja virkaehtosopimusta:
1) SOTE-sopimus
2) Hyvinvointialan yleinen virka- ja työehtosopimus HYVTES, ja
3) Lääkärien virka- ja työehtosopimus (Lääkärisopimus)

Hyvinvointialueiden ja -yhtymien kokonaishenkilöstömäärä jakaantuu näihin sopimuksiin seuraavasti:

	Lukumäärä	**%**
YHTEENSÄ	**224 421**	**100**
SOTE-sopimus	182 167	81,2 %
HYVTES	24 841	11,1 %
Lääkärisopimus	17 413	7,8 %

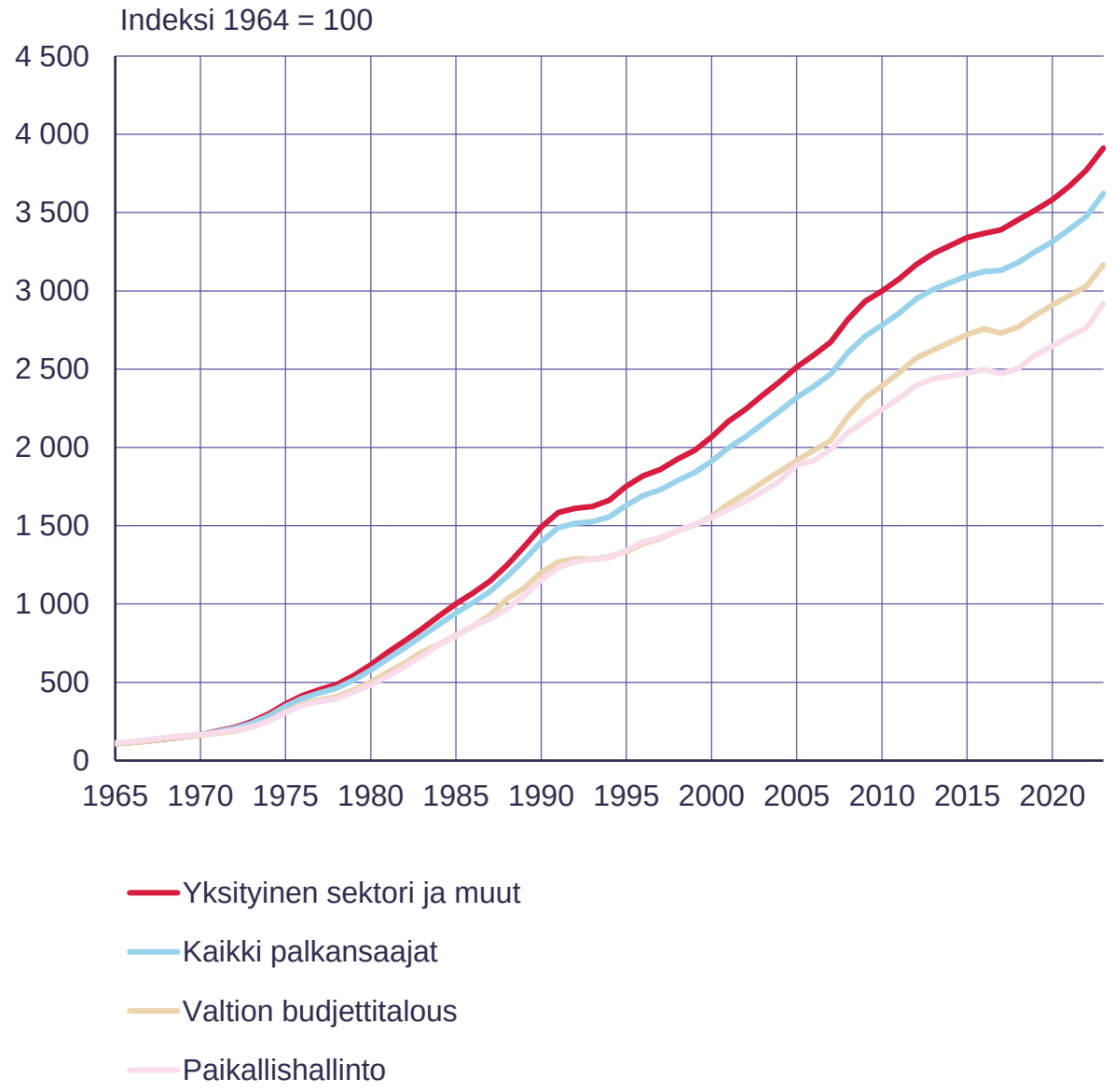
Lähde: Tilastokeskuksen kuntasektorin palkkatilasto, vuosi 2022.

Tehy ry
Vaihde +358 9 5422 7000
Tehy.fi

Hyvinvointialueiden ja -yhtymien koko henkilöstöistä selvästi suurin osa on SOTE-sopimuksen määrittämillä työehdoilla työskenteleviä hoitajia eri hoitajanimikkeillä ja tehtäväsisällöillä.

Esitetyn muutoksen merkitys Tehyn jäsenten palkanmuodostukselle

Menneinä vuosikymmeninä Suomen työehtosopimusratkaisut ovat muodostuneet TUPO-ratkaisuina tai ns. liittokierroksilla. Riippumatta kummalla tavalla työehtosopimukset ovat muodostuneet, yksityisten ja julkisten työ- ja virkaehtosopimukset ovat käytännössä aina sisältäneet samansuuruiset palkkojen sopimuskorotukset. Tänä keskenään samansuuruisten palkankorotusten ajanjaksona todellinen ansiokehitys yksityisellä ja julkisella sektorilla on ollut viimeisen 60 vuoden aikana seuraava:



Lähde: Tilastokeskuksen ansiotasoindeksi, vuodet 1964-2023.

Julkisella sektorilla työskentelevät hoitajat sijoittuvat kuvaajassa paikallishallintoon. He ovat vuosikymmenten ajan jatkuneiden yhtenäisten työehtosopimuskorotusten aikana jääneet kokonaisansioissaan jälkeen yksityisen sektorin työntekijöiden ansioista järjestelmällisesti ja pitkäaikaisesti. Tämä kehitys johtuu siitä, että yksityisellä sektorilla ansiot nousevat työehtosopimuksen palkankorotusten lisäksi annetuilla palkankorotuksilla (ns. palkkaliukuma) enemmän kuin tiukkaa budjettitaloutta noudattavalla julkisella sektorilla.

Ero ansiokehityksessä julkisen ja yksityisen sektorin välillä samoilla palkankorotuksilla on rakenteellinen asia, mitä osoittaa edellä osoitettu 60 vuoden kehityskulku. Tästä seuraa aika-ajoin paine julkisen sektorin palkkojen jälkeenjääneisyyden korjaamiselle. Se ei ole mahdollista muulla tavoin kuin korottamalla julkisten työehtosopimusten palkkoja kokonaisuudessaan enemmän kuin yksityisellä sektorilla kyseisellä sopimuskierroksella. Hoitajien kohdalla näitä ansiotason jälkeenjääneisyyden korjauksia on historiassa tehty harvakseltaan, viimeksi vuosien 2007 ja 2022 sopimuskierroksilla eli 15 vuoden välein.

Vientiteollisuuden merkitystä Suomen taloudelle tai palkankorotusvaran realiteeteille ei kiistäne kukaan. Samaan aikaan kaikkien tahojen - mukaan lukien hallitus ja eduskunta - on myönnettävä, että julkisen sektorin ansiokehityksen ei voi antaa pysyvästi jäädä eri uralle yksityiseen sektoriin nähden. On selvää, että esitetty julkisen sektorin sopimusten kustannusvaikutusten enimmäistason määrittäminen sovittelussa aina yksityisen sektorin vientialan mukaan tulee estämään sovittelussa sopimusratkaisut, joilla puututaan kuvaajan osoittamaan kehitykseen.

Suomessa julkisen sektorin sopimusalat ovat naisvaltaisia ja vientiteollisuuden sopimusalat miesvaltaisia. On selvää, että nyt sovitteluun esitetty muutos asettaa virkatoimintaan rajoitteen edistää miesten ja naisten ansiokehityksen todellista yhdenmukaisuutta työehtosopimusratkaisuilla. Rajoite on todellinen, koska se on väistämättä edessä pakkosovittelussa, vaikka ammattiliitto ei haluaisi asiaansa sovitteluun, mutta työantajaa on tarve painostaa lakolla osapuolten keskinäisissä neuvotteluissa.

Esitys on puutteellisesti laadittu

Lakiesityksessä valtion velvoite edistää perustuslain 6 § 4 momentissa säädettyä palkkauksen tasa-arvoa sukupuolten välillä samanarvoisessa työssä on arvioitu ala-arvoisella tavalla, joka ei kelpaa asianmukaisen lainsäädäntöharkinnan pohjaksi.

Esityksessä väitetään, että sovittelulla ei ole mahdollisuutta edistää palkkatasa-arvoa eri sopimusalojen välillä (s. 67). Tässä käsitellään työehtosopimusriitojen sovittelua ja sen mahdollisuuksia ratkaista palkkatasa-arvokysymyksiä kuin se olisi työehtosopimustoiminnasta erillinen asia. Tämä johtopäätös on ristiriidassa Suomea koskevien velvoitteiden kanssa.

Sovittelun ainoa tarkoitus saada aikaan osapuolten välillä työehtosopimus, jolla sovitaan säännönmukaisesti tuon sopimusalan vähimmäispalkoista. Suomen valtiolla on EU:n jäsenvaltiona velvollisuus vähimmäispalkkadirektiivin velvoittamana tukea alakohtaisia työehtosopimusratkaisuja, joilla matalapalkka-alojen palkat nousevat *enemmän kuin ei-matalapalkka-alojen,* kuten esimerkiksi vientialojen. Direktiivin tarkoituksena on kansalaisten

”elin- ja työolojen, työehtojen ja etenkin työntekijöiden palkkojen riittävyyden parantamiseksi turvata mahdollisuus *ylöspäin suuntautuvan sosiaalisen lähentymisen edistämiseen ja palkkojen liittyvän eriarvoisuuden vähentäminen.*” Suomen valtion on pakko noudattaa kyseistä direktiiviä ja sen velvoitteita kaikissa lainsäädäntötoimissaan. Tätä velvoitetta ei voida mitenkään täyttää matalapalkka-alojen sitomisella sovittelussa korkeammin palkattujen alojen kustannusvaikutuksiin, mitä kuitenkin nyt esitetään.

Esityksessä on käsittelemättä riittävällä huolellisuudella EU-oikeus, jolla on merkitystä valtion ja sovittelijan velvoitteita asetettaessa. Samapalkkaisuusvaatimus on perus- ja ihmisoikeus, joka sitoo Suomea, ja Euroopan Unionin perustamissopimukseen perustuen on annettu direktiivejä, joiden pohjalta on muodostunut Suomea ja myös sovittelua sitovaa oikeuskäytäntöä.

Nyt esityksessä ei käsitellä lainkaan esimerkiksi sovittelijan velvoitetta huomioida samapalkkaisuus- ja palkkatasa-arvovelvoitteet tilanteessa, jossa *samaa työnantajaa sitoo useita eri työehtosopimuksia*, ja näiden eri työehtosopimusten alla olevat työtehtävät ovat EU-oikeuden arviointiperusteilla *samanarvoista työtä*.

> Esimerkki, hyvinvointialueet:
> Naisvaltaisen SOTE-sopimuksen (n. 90 % naisia) alla on hoitajatehtävät ja samaa työnantajaa sitovan HYVTES:n alla on muita työtehtäviä, joista iso osa on erittäin miesvaltaisia tehtäviä.
>
> Tällä hetkellä HYVTES:n sääntelemissä eräissä vahvasti miesvaltaisissa teknisissä tehtävissä TES:n mukainen tehtäväkohtainen kuukausipalkka voi olla sairaanhoitajaan nähden vastaavalla koulutustasolla jopa noin 1 000 euroa suurempi kuin sairaanhoitajan SOTE-sopimuksen mukainen palkka.
>
> Kuitenkin nyt lakiin esitetään, että sovittelija ei tarkastele näitä samojen työnantajien SOTE-sopimuksen ja HYVTES:n työehtosopimusten palkkausta keskenään mitenkään. Ei silloinkaan, vaikka sovittelija arvioisi sitä, millaisiin palkankorotusesityksiin sovintoehdotuksissa on perusteet. Sen sijaan sovittelija sovittelisi näitä kahta samoja työnantajia koskevaa työehtosopimusta erikseen ja kummankin osalta palkankorotusten taso olisi sidottu ns. yleiseen linjaan, jonka ulkopuoliset tekijät olisivat määrittäneet yhteneväksi tasoksi.

EU-oikeuden oikeaksi tulkinnaksi on kuitenkin katsottu jo yli 30 vuotta sitten, että saman työnantajan eri tehtävissä työehtosopimus itsessään ei voi olla oikeudellisesti hyväksyttävä peruste palkkaeroille, kun työt katsotaan EU-oikeuden mukaan tehtävässä tarkastelussa samanarvoisiksi (EYT:n tuomio Enderby, C-127/92). Samaa työantajaa koskevien eri työehtosopimusten palkkausjärjestelmiä kehitettäessä on pakko huomioida se, että eräiden työehtosopimusten ja niiden alla olevien tehtäväryhmien osalta on lakisääteinen velvollisuus korottaa palkkoja enemmän kuin toisten työehtosopimusten. Näin siis mm. edellä olevaa hyvinvointialueita ja HYVTES ja SOTE-sopimusta koskien. Nämä kysymykset eivät ratkea kaikille työehtosopimuksille samalla yleisellä linjalla tai kunkin työehtosopimuksen sisäisillä palkankorotuskohdennuksilla. Tämä EU-oikeuden suhde sovittelijalta virkamiehenä edellyttämään menettelyyn on esityksessä käsittelemättä. Eduskunta ei voi sivuuttaa sitä.

Sovittelijan ja sovintolautakunnan velvoitteet seurata sovintoesityksessä vientialan työehtosopimusten kustannusvaikutusta ja *oikeudet saada tästä kustannusvaikutuksesta tietoa* eivät ole esityksessä tasapainossa. Sovintoehdotuksissa ei saisi ylittää sovittelun ulkopuolella sovitun vientiteollisuuden työehtosopimuksen kustannusvaikutusta tietämättä mikä se on.

Sovittelijalla ei ole nykyisen lain mukaan asiallisesti mitään mahdollisuutta saada esimerkiksi vientiteollisuuden työehtosopimuksen sisältämän palkan kertaerän tai tekstimuutoksen vaikutuksesta tietoja, joiden perusteella kustannusarvio tulisi laskea tai arvioida. Jokainen työehtosopimuksen tekstimuutos on kustannusvaikutteinen, mutta muiden kuin sopimusalan järjestöjen on mahdotonta laskea, mikä tuo kustannusvaikutus kulloinkin on.
Kun tämän yhdistää siihen, että vientiteollisuuden sopimusalat ovat miesvaltaisia ja kaikkien muiden alojen sovintoehdotuksissa pitäisi noudattaa ko. sopimusten kustannusvaikutusta, on erittäin suuri riski sille, että tietämättä viennin sopimuksen todellista kustannusvaikutusta sovittelija tulkitsee kustannusvaikutuksen pienemmäksi kuin se todellisuudessa on. Tällöin *sovintoehdotukset naisvaltaisilla aloilla ovat todellisuudessa matalamman kustannusvaikutuksen sisältäviä kuin miesvaltaisen vientialan työehtosopimus*. Esityksessä on kyse sukupuoleen perustuvan palkkasyrjinnän rakenteen laillistamisesta lainsäädännöllä, mikä on kiellettyä.

Esitys merkitsee siirtymistä osapuolten keskinäisten esitysten kunnioittamisesta kansantalouden vartijaksi. Tämä tuo sovitteluun aiempaa huomattavasti enemmän sitovammaksi soviteltavan riidan ulkopuoliset intressit. Julkisen sektorin palkansaajien kannalta sovittelijalle asetettava velvoite katsoa kansantalouden kokonaisedun perään muodostaa erityisen huolen *sovittelun puolueettomuudelle*, koska jokainen pienikin muutos työehtosopimukseen merkitsee muutosta työnantajan henkilöstökustannuksiin. Julkisella sektorilla työehtosopimuksissa on aina kyse myös kansantaloudesta ja sen kantokyvystä. Säätämällä esitetty laki menetetään sovittelijan toiminnan puolueettomuus myös työehtosopimuksen tekstikysymyksiä koskevissa riidoissa, koska jokainen tekstimuutos ja sitä koskeva esitys on kustannusvaikutteinen. Kaikkia esityksiä ja ratkaisuja julkisen sektorin työehtosopimuksiin liittyen voidaan perustella työnantajakustannusten kautta kansantaloudella.

Virheelliset väittämät esitetyn muutoksen vaikutuksista ja hoitajien palkanmuodostuksesta

Kansanedustaja- ja ministeritasolla on esitetty julkisesti monenlaisia kannanottoja tämän lain vaikutuksista ja edellytyksistä hoitajien palkkausasioiden ratkaisemiseen, jos muutokset tulevat voimaan. Oiomme tässä yhteydessä virheellisiä väitteitä.

On kerrottu, että esitetty muutos ei tosiasiassa muuttaisi valtakunnansovittelijoiden jo noudattamaa linjaa sovintoehdotuksissa, vaan se vaikuttaisi vain sovintolautakuntiin. Tämä ei pidä paikkaansa. Koko vuosikymmeniä jatkuneen TUPO-sopimusten ajan niiden ulkopuolelle jättäytyneillä yksittäisillä sopimusaloilla on sovittu valtakunnansovittelijan laatimista sovintoesityksistä työehtosopimuksia, jotka ovat ylittäneet TUPO:n kustannusvaikutusten tason. Samaa on tapahtunut useilla vuosikymmenillä eri liittokierroksilla. Näin on tapahtunut

vielä 2010- ja 2020-luvuilla ja mm. voimassa oleva SOTE-sopimus ns. yleisen linjan ylittävine palkkaohjelmineen on sovittu valtakunnansovittelijan sovintoehdotuksella syksyllä 2022.

On esitetty, että hoitajien palkkaedunvalvonta on mahdollista kunnallisten työehtojen sopimisen tavan uudelleen järjestämisellä ja kohdentamalla kunnallisia palkankorotuksia eri ammattiryhmiltä hoitajille. Villeimmät esitykset lähtevät siitä, että kuntien palveluksessa olevien palkansaajien, kuten kunnanjohtajien tai teknisen henkilöstön, pienemmillä korotuksia hoitajille voitaisiin saada suuremmat korotukset. Näissä puheenvuodoissa ei eroteta kuntia ja hyvinvointialueita toisistaan. Hoitajat ovat hyvinvointialueiden palveluksessa, eivätkä kunnat erillisine tehtävineen, budjetteineen, rahoitusmalleineen ja velvoitteineen ole missään määrin vastuussa hyvinvointialueiden palkkauksesta. Hoitajien palkkoja sääntelevän SOTE-sopimuksen sovittelussa sovittelija ei voi hakea ratkaisua aivan eri työnantajien palkkakustannuksista.

Lausuman ensimmäisellä sivulla on tuotu esiin hyvinvointialueiden henkilöstön jakauma eri henkilöstöryhmiin ja sopimuksiin. Ottaen huomioon hoitajien suuren määrän suhteessa muihin henkilöstöryhmiin hoitajaryhmien palkkauksen jälkeenjääneisyyden korjaaminen rahoittamalla se yleistä linjaa matalammilla palkankorotuksilla esimerkiksi HYVTES:ssä tai lääkärisopimuksessa ei ole edes matemaattisesti realistista. Ei, vaikka toiset henkilöstöryhmät siihen joissain tilanteissa suostuisivatkin, mihin niillä ei ole velvoitteita tai intressiä. Lakiesityksen mukaan sovittelussa soviteltaisiin jokaista näistä kolmesta työehtosopimuksesta erillisinä eikä mikään lakiesityksessä mahdollista sovittelijalle kustannusvaikutuksiltaan yleisen linjan yli olevaa sovintoehdotusta silläkään perusteella, että samaa työnantajaa koskevassa toisessa sopimuksessa kustannusvaikutus olisi alle yleisen linjan. Lain perusteeksi esitetyt argumentit eivät ole realismia eivätkä ne vastaa lakia, jota niillä perustellaan.

On väitetty, että TES:n sisäisillä palkankorotuksilla palkkauksen tasa-arvo ja muut ongelmat ovat ratkaistavissa. Tässä argumentissa on hoitajien näkökulmasta kyse ns. nollasummapelistä SOTE-sopimuksen sisällä, jossa yhden hoitajan palkkamontun korjaaminen ajaa toisen SOTE-sopimuksen alla työskentelevän hoitajan palkkamonttuun. Näin väistämättä kävisi, koska SOTE-sopimuksen sisällä hoitajat ovat niin suuri ryhmä, ettei yhden korotusta voida ratkaista toista alentamatta. Tämä väite ei muutoinkaan ratkaise lainkaan lausuman toisella sivulla kuvaajassa todettua ongelmaa, että samansuuruisilla sopimuskorotuksilla *koko SOTE-sopimuksen ansiotasokehitys* jää jälkeen vientiteollisuuden ansiotasokehityksestä ja koko muusta yksityisestä sektorista. Näin on käynyt aiemmin ja näin tulisi käymään jatkossakin.

Työministeriä myöden eri kansanedustajat ovat väittäneet, että myös Suomessa hoitajien palkkausta voidaan ratkaista tästä laista huolimatta jatkossa ns. numerottomilla työehtosopimuksilla eli työehtosopimuksilla ilman palkankorotusten määriä, ja sopimalla korotukset pelkästään paikallisesti. Tällä viitataan Ruotsissa tehtäviin työehtosopimuksiin terveydenhuollossa. Asiallisesti siis väitetään, että hoitajien palkkaongelmat kuten esimerkiksi lausuman toisella sivulla kuvattu palkkojen jälkeenjääneisyys, ratkeaa sillä, että hyvinvointialueet vapaaehtoisesti sopivat tai muutoin antavat hoitajilleen vientiteollisuuden palkankorotuksia korkeammat palkankorotukset. Näille väitteille ei kuitenkaan ole mitään asiallista pohjaa, kun hyvinvointialueet ja HUS eivät taloudellisen ahdinkonsa alla kykene selviytymään edes lakisääteisistä pakollisista velvoitteistaan, eikä hallitus ei ole valmis edes pidentämään tarkastelujaksoa hyvinvointialueiden alijäämien kattamiseksi. Ei ole realismia

väitteissä, että hyvinvointialueet vapaaehtoisesti maksaisivat korkeampia tai edes samansuuruisia palkankorotuksia kuin muilla aloilla.

Hyvinvointialueiden ja -yhtymien henkilöstömenot ovat vuonna 2024 noin 13,5 miljardia euroa. Suorien palkkakustannusten osuus noin 10,8 miljardia euroa. Niiden rahoitus on tosiasiassa täysin valtion rahoituksen varassa.

Jos hyvinvointialueilla on lakisääteisiä velvoitteita tai muita tarpeita korjata henkilöstönsä palkkojen tasoa ylöspäin omilla päätöksillään, hyvinvointialueilla ei ole siihen tosiasiallista mahdollisuutta. Tämä johtuu niiden toimintaa ja rahoitusta koskevasta sääntelystä. Hyvinvointialueilla ei ole verotusoikeutta, joten ne eivät voi kasvattaa tulopuoltaan olennaisesti. Hyvinvointialueiden menot muodostuvat väistämättä lakisääteisten pakollisten velvoitteiden täyttämisestä, mihin niiden nykyinen rahoitus ei riitä. Hyvinvointialueiden työnantajaedustajat toimivat virkavastuulla ja ovat ratkaisemattomissa ongelmissa yksin hyvinvointialueiden pakollisten velvoitteiden kanssa. Hyvinvointialueiden itsenäisten palkkaratkaisujen mahdollistamiseksi ei ole toimintamallia, rahoitusrakenteita eikä tosiasiassa myöskään toimintaoikeuksia, joita virkavastuu rajoittaa. Siten hyvinvointialueet ovat kykenemättömiä tekemään sellaisia ratkaisuja henkilöstön palkkauksesta, mitä työehtosopimusten sisältämien palkankorotusten sijaan tuleva erittäin laaja paikallinen sopiminen vaatisi. Ruotsin malli palkanmuodostukselle ei ole mahdollinen.

On ymmärrettävää, että yleistä keskustelua hyvinvointialueista tai niiden henkilöstön palkkauksesta käydään vailla täyttä ymmärrystä kunta- ja hyvinvointialueista tai niiden työehtosopimusrakenteesta. Lain muuttaminen ei kuitenkaan voi perustua tällaisiin vääriin käsityksiin ja väittämiin.

Millariikka Rytkönen, puheenjohtaja, Tehy ry

Lisätiedot: Jarkko Pehkonen, erityisasiantuntija, juristi: jarkko.pehkonen@tehy.fi