

# Julkisen sektorin palkanasetanta

VOIDAANKO SUOMEEN LUODA VIENTIVETOINEN TYÖMARKKINAMALLI?



## Antti Kauhanen

Elinkeinoelämän tutkimuslaitos  
antti.kauhanen@etla.fi

### Suosittelava lähdeviittaus:

Kauhanen, Antti (28.4.2025). ”Julkisen sektorin palkanasetanta: Voidaanko Suomeen luoda vientivetoinen työmarkkinamalli?”.

Etna Raportti nro 163.

<https://pub.etla.fi/ETLA-Raportit-Reports-163.pdf>

## Tiivistelmä

Suomen työmarkkinamalli on ollut murroksessa vuodesta 2007 asti, ja julkisen sektorin rooli työmarkkinamallissa on herättänyt paljon keskustelua. Julkisen sektorin palkanasetanta on tärkeä kysymys, sillä se vaikuttaa suoraan julkiseen talouteen ja epäsuorasti viennin kilpailukykyyn. Suomessa on pyritty luomaan vientivetoista työmarkkinamallia muiden Pohjoismaiden mallia seuraten, mutta tässä ei ole onnistuttu.

Tämän raportin aluksi käydään läpi yksityisen ja julkisen sektorin palkanasetannan eroja sekä pohditaan sitä, miksi koordinaatio työmarkkinoilla johtaa palkkamalltiin ja miksi koordinaation ylläpitäminen on vaikeaa. Tämän jälkeen käydään läpi Ruotsin, Tanskan ja Norjan työmarkkinamalleja erityisesti julkisen sektorin palkanasetannan näkökulmasta. Tässä pyritään hakemaan vastauksia siihen, miksi näissä maissa on onnistuttu luomaan vientivetoinen työmarkkinamalli, joka kattaa koko työmarkkinan ja mitkä instituutiot ylläpitävät koordinaatiota. Muissa Euroopan maissa julkisen sektorin palkanasetantaa hallitaan enemmän julkisen sektorin budjettirajoitteen kautta, ja raportissa kuvataan keskeisiä havaintoja myös muista Euroopan maista. Lopuksi pohditaan, mitä Suomi voi oppia erityisesti muiden Pohjoismaiden työmarkkinamalleista.

## Abstract

### Public Sector Wage-Setting: Can an Export-Led Labour Market Model Be Created in Finland?

The Finnish labour market model has been undergoing a transformation since 2007, and the role of the public sector in the labour market model has sparked a lot of discussion. Wage-setting in the public sector is an important issue, as it has a direct impact on public finances and indirectly on the competitiveness of exports. Finland has tried to create an export-driven labour market model following the model of the other Nordic countries, but this has not been successful.

This report begins with a review of the differences between wage setting in the private and public sectors and discusses why coordination in the labour market leads to wage moderation and why it is difficult to maintain coordination. This will be followed by a review of the labour market models of Sweden, Denmark and Norway, especially from the perspective of public sector wage setting. The aim here is to find answers to why these countries have succeeded in creating an export-driven labour market model that covers the entire labour market, and which institutions maintain coordination. In other European countries, public sector wage-setting is more controlled through public sector budget constraints, and the report also describes key findings from other European countries. Finally, it is considered what Finland can learn from the labour market models of the other Nordic countries in particular.

---

KTT **Antti Kauhanen** on Elinkeinoelämän tutkimuslaitoksen tutkimusjohtaja ja Aalto-yliopiston työelämäprofessori.

D.Sc. (Econ.) **Antti Kauhanen** is a Research Director at ETLA Economic Research and a Professor of Practice at Aalto University.

---

**Kiitokset:** Raportti on osa TT-säätiön rahoittamaa hanketta *Miten julkisen sektorin palkanmuodostusta hallitaan eri Euroopan maissa*. Kiitän Aki Kangasharjaa, Ilkka Kärrylää, Petteri Rautaporrasta ja Roope Uusitaloa kommenteista.

**Acknowledgements:** This report is part of the project *How is public sector wage-setting managed in different European countries* funded by TT-foundation. I thank Aki Kangasharju, Ilkka Kärrylä and Roope Uusitalo for comments.

---

**Avainsanat:** Palkat, Neuvottelujärjestelmä, Koordinaatio

**Keywords:** Wages, Collective bargaining system, Coordination

**JEL:** J31, J45, J52

---

## Sisällys

<b>1</b>	<b>Johdanto</b> .....	<b>4</b>
<b>2</b>	<b>Julkisen sektorin palkanasetanta</b> .....	<b>5</b>
<b>3</b>	<b>Eri alojen palkankorotusten koordinaatio</b> .....	<b>6</b>
3.1	Mitä koordinaatiolla tarkoitetaan?.....	6
3.2	Miksi koordinaatio johtaa palkkamalttiin?.....	6
3.3	Mitä haasteita koordinaatioon liittyy? .....	7
<b>4</b>	<b>Työmarkkinamallit Ruotsissa, Tanskassa ja Norjassa</b> .....	<b>8</b>
4.1	Ruotsi.....	8
4.2	Tanska .....	10
4.3	Norja.....	11
<b>5</b>	<b>Havaintoja muista maista</b> .....	<b>12</b>
<b>6</b>	<b>Mitä Suomi voi oppia muista Pohjoismaista?</b> .....	<b>13</b>
	<b>Viitteet</b> .....	<b>15</b>
	<b>Kirjallisuus</b> .....	<b>16</b>

# 1 Johdanto

Suomen työmarkkinamalli on hakenut muotoaan vuodesta 2007 alkaen, jolloin Elinkeinoelämän keskusliitto EK ilmoitti irtautuvansa keskitetystä sopimisesta. EK:n tavoitteena oli vientivetoinen työmarkkinamalli, joka on käytössä esimerkiksi Ruotsissa ja Tanskassa. Tällaisesta mallista ei Suomessa kuitenkaan ole löytynyt yhteisymmärrystä, vaikka ”Suomen mallia” on pyritty moneen kertaan rakentamaan. Muutaman liittokierroksen jälkeen Suomessa palattiin keskitettyihin ratkaisuihin vuosina 2011 (raamisopimus), 2013 (työllisyys- ja kasvusopimus) ja 2016 (kilpailukyky sopimus). Kilpailukyky sopimuksen osana käynnistettiin neuvottelut ”Suomen mallista”, mutta neuvottelut kariutuivat nopeasti. Palkansaajapuolella ei löytynyt yhteisymmärrystä mallin sisällöstä, ja työnantajapuolellakin metsäteollisuus irtautui neuvotteluista<sup>1</sup>. Keskeisiä ongelmakohtia olivat se, miten ”vientinormi” määritettäisiin ja minkä tahojen lukuja käytettäisiin yhteisen tilannekuvan muodostamisessa.

Kilpailukyky sopimuksen jälkeen Suomessa on käyty liittokierroksia, joissa vientisektori on toiminut päänaavaajana. Järjestelmä on siis päällisin puolin vaikuttanut samankaltaiselta kuin muissa Pohjoismaissa, vaikka yhteisymmärrystä työmarkkinamallista ei ole ollut. Vuonna 2022 kunta-alalle tehtiin kuitenkin sopimus, jossa sovittiin palkkaohjelmasta vuosille 2023–2027, joka takaa ventialoja korkeammat palkankorotukset. Tämä ratkaisu herätti runsaasti keskustelua. Erityisesti työnantajat kritisoivat tätä sopimusta, mutta myös teollisuuden palkansaajajärjestöt olivat kriittisiä<sup>2</sup>. Sopimus toi esille myös sen, kuinka erimielisiä yksityisen ja julkisen sektorin sekä palkansaaja, että työntajajärjestöt ovat työehtosopimusjärjestelmän kehittämisestä<sup>3</sup>. Kunta-alan ratkaisu osaltaan nosti uudelleen esille tarpeen sopia uudesta työmarkkinamallista Suomelle, ja nämä neuvottelut käynnistyivätkin vuonna 2023. Nekin kuitenkin loppuivat nopeasti, kun SAK vetäytyi neuvotteluista<sup>4</sup>. Kunta-alan sopimus johti myös Petteri Orpon hallituksen kirjaamaan hallitusohjelmaan sen, että ”Laissa työriitojen sovittelusta säädetään, että palkantarkastusten yleistä linjaa ei voida ylittää valtakunnansovittelijan toimistosta tai sovittelulautakunnan toimesta annettavalla sovintoehdotuksella.” Eduskunnassa vahvistetussa hallituksen esityksessä sanamuoto oli kuitenkin jo huomattavasti lievempi.

Suomessa erityisesti julkisen sektorin ammattiliitot ovat olleen kriittisiä vientimallia kohtaan. Ne näkevät, että se sementoi eri alojen palkkasuhteet ja estää sukupuolten palkkaeron kaventumista<sup>5</sup>. Toinen ongelma vientimallissa on se, että vientiteollisuudessa palkat nousevat tyypillisesti huomattavasti sopimuskorotuksia enemmän, kun taas erityisesti kuntasektorilla sopimuskorotukset määrittävät keskimääräistä ansiokehitystä huomattavasti enemmän. Julkisen alan ammattiliittojen näkemyksen mukaan tämä tulisi huomioida uudessa työmarkkinamallissa.

Julkisen sektorin palkanasetanta on ajankohtainen aihe yleisemminkin Euroopassa, sillä julkinen sektori on nykyään työmarkkinakonfliktien keskiössä (Szabó, 2022). Jos aiemmin lakkoja oli erityisesti teollisuudessa, esiintyy niitä nykyisin eniten julkisella sektorilla (Scheuer ym., 2016). Myös talouden rakenteet muuttuvat. Teollisuuden osuus työllisyydestä laskee samalla kun julkisen sektorin rooli korostuu (Di Carlo, 2020). Järjestäytymisaste on myös pysynyt Pohjoismaissa korkealla tasolla julkisella sektorilla, kun taas yksityisellä sektorilla se on ollut merkittävässä laskussa useimmissa Pohjoismaissa (Kjellberg, 2025). Tällä mittarilla ammattiliittojen voima on siis laskenut yksityisellä sektorilla ja pysynyt ennallaan julkisella<sup>6</sup>.

Tässä raportissa käsitellään eri Euroopan maiden työmarkkinajärjestelmiä erityisesti julkisen sektorin palkanasetannan näkökulmasta. Tavoitteena on jäsentää Suomessa käytävää keskustelua työmarkkinamallista ja julkisen sektorin roolista siinä. Uuden työmarkkinamallin kehittäminen on osoittautunut hankalaksi, koska siinä pitäisi sovittaa monenlaisia intressejä yhteen. Raportin aluksi käydään läpi palkanasetannan eroja yksityisellä ja julkisella sektorilla. Tämä auttaa ymmärtämään julkisen sektorin ominaispiirteitä osana työmarkkinamallia. Tämän jälkeen käsitellään koordinoitua työmarkkinajärjestelmää ja erityisesti sitä, miksi sen nähdään johtavan palkkamalltiin ja miksi tällaisen järjestelmän ylläpitäminen on haastavaa. Tässä esitetty viitekehys auttaa jäsentämään Ruotsin, Tanskan ja Norjan työmarkkinajärjestelmien kuvausta. Näissä maissa on onnistuttu luomaan ja ylläpitämään vientivetoista työmarkkinajärjestelmää sen haasteista huolimatta. Muissa Euroopan maissa julkisen sektorin palkanasetanta ei perustu vientimalliin vaan enemmänkin budjettikuriin. Käsittelem lyhyesti havaintoja muutamien Euroopan maiden järjestelmistä. Lopuksi pohdin, mitä Suomi voi oppia muiden Pohjoismaiden työmarkkinamalleista.

## 2 Julkisen sektorin palkanasetanta

Yksityisen ja julkisen sektorin palkanasetannassa on monia merkittäviä eroja (ks. esim. Traxler & Brandl, 2010; Park & Young, 2015). Yksityisellä sektorilla työehtosopimusneuvotteluissa palkankorotusvara määräytyy tuottavuus- ja hintakehityksen perusteella. Tähän normiin nähden korkeat palkankorotukset johtavat kilpailukyvyyn heikkenemiseen ja työllisyyden laskuun. Julkisella sektorilla työvoimakustannukset rahoitetaan verovaroin, ja palkankorotusvara määräytyy julkisen sektorin budjettirajoitteen kautta. Budjettirajoite on yksityistä sektoria pehmeämpi ja se on poliittisen päätöksenteon lopputulema, joten tätä kautta julkisen sektorin palkanasetanta helposti politisoituu (Di Carlo, 2022, 2–3). Poliittisilla päätöksentekijöillä työntajana on kannustimet tarjota korkeita palkankorotuksia julkisen sektorin työntekijöille äänien ja julkisen sektorin ammattiliittojen tuen toivossa (Di Carlo, 2022, 3). Samasta syystä julkisen sektorin työsuhteet ovat turvatumia: poliittiset päätöksentekijät eivät mielellään turvaudu irtisanomisiin, jotta eivät menetä ääniä seuraavissa vaaleissa. Julkisen sektorin ammattiliittojen palkkavaateet voivat siis olla yksityistä sektoria korkeampia, sillä negatiiviset seuraukset jäsenistölle korkeista palkankorotusvaateista ovat pienempiä kuin yksityisellä sektorilla.

Di Carlo (2022) esittääkin, että julkisen sektorin palkkamaltilta on mahdollista vain tapauksissa, joissa päätöksenteko julkisen sektorin ansiokehityksestä on delegoitu taholle, jonka tavoitteena on varmistaa päätöksenteon mielekkäisyys laajemmin kuin tiettyjen erityisryhmien (kuten julkisen sektorin työntekijät) kannalta.

Di Carlon (2022, table 1) mukaan julkisen sektorin palkkamaltilta voidaan saavuttaa seuraavilla keinoilla.

- Palkanasetannan suora delegointi valtiovarainministeriölle. Tässä tapauksessa valtiovarainministeriö neuvottelee julkisen sektorin ammattiliittojen kanssa tai määrittää yksipuolisesti julkisen sektorin palkkapolitiikan. Palkkamaltilta on seurausta siitä, että valtiovarainministeriö toteuttaa vastuullista palkkapolitiikkaa yleisen hyvän näkökulmasta.

- Palkanasetannan epäsuora delegointi valtiovarainministeriölle. Tässä tapauksessa valtiovarainministeriö asettaa etukäteen budjettirajoitteen taholle, joka neuvottelee julkisen sektorin työehtosopimukset. Palkkamaltilta on seurausta määritellystä budjettirajoitteesta.
- Palkanasetannan delegointi riippumattomalle valtion virastolle. Tässä tapauksessa riippumaton virasto neuvottelee julkisen sektorin ammattiliittojen kanssa tai määrittää yksipuolisesti julkisen sektorin palkkapolitiikan. Palkkamaltilta on seurausta viraston mandaatista toteuttaa vastuullista palkkapolitiikkaa, joka voi perustua esimerkiksi inflaatiotavoitteisiin ja vertailuun yksityisen sektorin ansiokehitykseen. Tässä on tärkeää, että viraston mandaatissa on myös budjettivastuu. Jos poliitikot voivat päättää viraston palkkaneuvotteluihin käytettävästä budjetista, ei budjettirajoite ole välttämättä pitävä, vaan poliitikot voivat pehmentää budjettirajoitetta kalastellakseen ääniä julkisen sektorin työntekijöiltä.

Toiset tutkijat eivät korosta politiikan merkitystä yhtä paljon vaan huomauttavat, että poliitikoilla on kuitenkin usein tavoitteena vastuullinen taloudenpito, joka rajoittaa pehmeän budjettirajoitteen ja erityisintressipolitiikan ongelmia (Park & Young, 2015, 579). Vaaleissa menestyäkseen täytyy osoittaa pystyvänsä hoitamaan taloutta tasapainoisesti. Lisäksi julkisen sektorin taloudellinen tilanne voi rajoittaa merkittävästi mahdollisuuksia korkeisiin palkankorotuksiin julkisella sektorilla (Park & Young, 2015, 579).

Julkisen sektorin korkeat palkankorotukset aiheuttavat ulkoisvaikutuksia avoimelle sektorille (Traxler & Brandl, 2010). Ne johtavat esimerkiksi korkeampaan inflaatioon ja kireämpään verotukseen, mitkä heikentävät avoimen sektorin kilpailukykyä. Tämän vaikutuksen lisäksi Traxler ja Brandl (2010) esittävät, että avoimen sektorin korkeampi tuottavuuskehitys näkyy myös julkisen sektorin ansiokehityksessä, sillä sektorit kilpailevat työvoimasta. Jos julkisen sektorin ansiokehitys heijastelee avoimen sektorin tuottavuuskehitystä ja tuottavuuskehitys julkisella sektorilla on hitaampaa, niin hintojen täytyy nousta suljetulla sektorilla ja siten reaalisen valuuttakurssin vahvistua. Tämä puolestaan johtaa kilpailukyvyyn heikkenemiseen. Avoimella sektorilla on siis selkeä intressi

palkkamalttiin julkisella sektorilla: palkkamaltti pelkäänsä avoimella sektorilla ei riitä takaamaan kilpailukykyä. Tämä on tietysti ristiriidassa julkisen sektorin ammattiliittojen tavoitteiden kanssa.

Myös työtaistelujen rooli on julkisella sektorilla erilainen kuin yksityisellä sektorilla. Julkisella sektorilla kamppailua ei käydä palkkojen ja voittojen välillä vaan joko palkkojen ja verotuksen tason välillä tai suhteellisesta asemasta julkisen sektorin palkkahierarkiassa (Scheuer ym., 2016, 369). Julkisen sektorin ammattiliittojen voi myös olla vaikeaa saada muiden ammattiliittojen tukea työtaisteluilleen, sillä budjettirajoitteen takia yhden ryhmän korkeammat palkankorotukset ovat muilta ryhmiltä pois. Scheuer ym. (2016) esittävät myös, että julkisen sektorin työnantajat kärsivät lakoista vähemmän kuin yksityisen sektorin työnantajat, sillä lakkojen aikana ne säästävät palkkakustannuksissa.

## 3 Eri alojen palkankorotusten koordinaatio

### 3.1 Mitä koordinaatiolla tarkoitetaan?

Työehtosopimusneuvotteluiden koordinaatiolla tarkoitetaan sitä, että eri sektoreiden neuvotteluosapuolet koordinoivat palkankorotuksia ottaen huomioon korotusten makrotaloudelliset vaikutukset (Hayter, 2002; OECD, 2019). Koordinaatiolla pyritään varmistamaan, että palkankorotusten taso on linjassa esimerkiksi oman maan ja kilpailijamaiden tuottavuuskasvun ja kilpailijamaiden työvoimakustannusten kasvun kanssa.

Työehtosopimusneuvotteluita voidaan koordinoida monin eri tavoin (Traxler, 2003). Nykyisin Euroopan maissa tyypillisiä koordinaation tapoja ovat keskitetty sopiminen, keskusjärjestöjen koordinointi ja mallineuvottelut (pattern bargaining). Mallineuvotteluissa usein vientisektori toimii päänavaajana ja tästä syystä tällaista mallia kutsutaan usein vientimalliksi.

Keskitetyssä sopimisessa eri alojen välinen koordinaatio muodostuu siitä, että sopiminen tapahtuu keskusjärjestötasolla. Suomalaiset tulopoliittiset kokonaisratkaisut (tupo) ovat esimerkki keskitetystä sopimisesta. Toisaalta

keskusjärjestöt voivat myös pyrkiä koordinoimaan jäsenliittojensa neuvotteluita, vaikka eivät olisikaan niissä suoraan osapuolena. Suomessa on käyty vuodesta 2017 liitto-kohtaisia neuvottelukierroksia, joissa yksityisen sektorin työnantajajärjestöt ovat selkeästi koordinoineet neuvotteluita. Mallineuvotteluissa jokin sektori (usein vientisektori tai joku ala tältä sektorilta) toimii päänavaajana ja asettaa palkankorotusten tason, jota muut alat seuraavat. Näissäkin järjestelmissä keskusjärjestöjen koordinaatio on usein merkittävässä roolissa.

### 3.2 Miksi koordinaatio johtaa palkkamalttiin?

Koordinaation tavoitteena on siis sen varmistaminen, että palkankorotusten taso ei uhkaa kilpailukykyä. Pohjoismaissa on omaksuttu periaate siitä, että vientisektori määrittelee kestävän palkankorotustason, jota muut sektorit seuraavat. Jäljempänä käsitellään tarkemmin sitä, miten tämä toteutuu eri Pohjoismaissa.

Tätä periaatetta perustellaan tyypillisesti seuraavalla logiikalla, joka on kehitetty 1960- ja 70-luvuilla (ks. esim. Calmfors, 2025, osio 5). Pohjoismaat ovat pieniä avotalousmaita, joille viennin menestys on taloudellisesti tärkeää. Kiinteän valuuttakurssin oloissa avoimen sektorin palkankorotusvaran määrittelee tuottavuuden ja vientihintojen kehitys. Jos palkat nousevat enemmän kuin tuottavuus ja vientihinnat, niin avoimen sektorin yritysten taloudellinen asema heikkenee ja työttömyys kasvaa. Kotimarkkinoilla toimivat yritykset puolestaan voivat ainakin jossain määrin viedä nousseet työvoimakustannukset hintoihin, joten kotimarkkinayritysten tappiot korkeammista palkankorotuksista ovat vientiyrityksiä pienempiä. Avoimen sektorin yritykset kärsivät siis enemmän ”liian suurista” palkankorotuksista. Kotimarkkinoilla toimivat yritykset voivat siis olla alttiimpia korkeammille palkankorotuksille kuin avoimen sektorin yritykset. Kotimarkkinayritysten palkankorotukset vaikuttavat puolestaan negatiivisesti avoimen sektorin yrityksiin nousseiden kustannusten kautta (avoimen sektorin yritykset käyttävät kotimarkkinayritysten tuottamia välipanoksia) ja mahdollisesti myös korkeampien palkankorotusvaateiden kautta, jos nousseet hinnat vaikuttavat palkkavaateisiin.

Nykyaikainen taloustieteellinen tutkimus näkee pohjoismaisen koordinaation toisesta näkökulmasta (ks. esim.

Calmfors, 2025, osio 5). Viimeaikainen tutkimus korostaa malleja, joissa alat seuraavat tarkasti toistensa palkankorotuksia ja seuraajat sopivat samansuuruisista korotuksista kuin päänavaaja. Syynä seuraamiseen voi olla joko sosiaalinen normi tai liittojen halu välttää muita pienempiä palkankorotuksia. Keskeinen tulos näistä malleista on se, että palkkamaltille tärkeää on koordinaatio itsessään eikä niinkään sektori, joka toimii päänavaajana. Joissain malleissa yhteiskunnan kannalta päädytään parempaan lopputulokseen, jos päänavaajana on avoin sektori.

Malleissa, joissa tällaisia sosiaalisia normeja ei ole, saadaan usein tulokseksi, että kotimarkkinasektorin ollessa päänavaajana ovat palkankorotukset maltillisempia ja työllisyys korkeampaa. Tämä tulos seuraa siitä, miten eri alojen palkankorotukset vaikuttavat hintatasoon, tuotantoon ja ansiokehitykseen talouden eri sektoreilla. Calmfors (2025, 33) kuitenkin toteaa, että näiden tulosten taustalla olevat mekanismit ovat niin monimutkaisia ja epäintuitiivisia, että ne jäänevät käytännön työehtosopimusneuvotteluissa huomiotta. Tietyt mallien tulokset ovat myös ristiriidassa empiiristen havaintojen kanssa (esim. se, että korkeammat korotukset avoimella sektorilla johtaisivat pienempiin korotuksiin kotimarkkinasektorilla), mikä heikentää mallien sovellettavuutta. Mallit voivat myös jättää huomiotta käytännön kannalta relevantteja seikkoja, kuten sen että ammattiliittojen neuvotteluvoima voi olla heikompi avoimella sektorilla tai että käsitykset palkankorotusten vaikutuksista voivat vaihdella sektoreittain. Joka tapauksessa on niin, että taloustieteellisistä malleista ei löydy suoraa tukea vientivetoiselle koordinaatiolle. Calmfors (2025, 35) kuitenkin esittää, että avoimen sektorin palkkajohtajuudella lienee korkeampi legitimizeetti, sillä tällä sektorilla sekä yritysten että palkansaajien järjestäytymisaste on korkeampi kuin yksityisellä kotimarkkinasektorilla. Avoimen sektorin työmarkkinajärjestöillä organisaatioilla on myös kokemusta normin asettamisesta, ja vastaavan kapasiteetin rakentaminen kotimarkkinasektorin organisaatioissa voisi kestää kauan.

Huomionarvioinen seikka on myös se, että yhdessäkään taloustieteellisessä mallissa ei ole ollut mukana julkista sektoria. Calmforsin legitimizeettiargumenttikin näyttää huomioivan vain yksityisen sektorin, sillä julkisella sektorilla järjestäytymisaste on korkeampi kuin avoimella sektorilla. Julkisen sektorin parempi huomioiminen taloustieteellisissä malleissa olisikin erittäin tärkeää.

### 3.3 Mitä haasteita koordinaatioon liittyy?

Koordinoidun palkanasetannan keskeinen haaste on se, että ei ole selvää, miten koordinaatiota voidaan ylläpitää. Perusongelma on seuraava. Oletetaan, että kaikkien kannalta paras ratkaisu olisi yhteistyöratkaisu, jossa kaikki alat neuvottelisivat maltilliset palkankorotukset. Tällöin työllisyys pysyisi korkealla tasolla, eikä inflaatio nousisi merkittävästi. Yksittäisen ammattiliiton kannalta on kuitenkin parempi ratkaisu pyrkiä neuvottelemaan itselleen muita korkeammat palkankorotukset, jos muut noudattaisivat maltillista linjaa. Tästä syystä yhteistyöratkaisun saavuttaminen on hankalaa. Vientivetoisen koordinaation toimivuus rajoittaa siis yksittäisten liittojen kykyä toimia omien lyhyen aikavälin intressien mukaan (Hansen & Seip, 2018, 85). Yhteistyöratkaisua voidaan ylläpitää, jos kaikki osapuolet kokevat, että lyhyen aikavälin hyödyt koordinaatiosta poikkeamisesta ovat pienemmät kuin pidemmän aikavälin kustannukset koordinoidun palkanasetannan kariutumisesta.

Monet tutkijat näkevätkin, että vientivetoinen koordinaatio edellyttää myös muita sitä tukevia instituutioita (Ibsen, 2016; Hansen & Seip, 2018; OECD, 2019). Koordinaatio edellyttää yhteistä tilannekuvaa esimerkiksi palkka- ja tuottavuuskehityksestä sekä kotimaan että keskeisten kilpailijamaiden osalta. Vientivetoinen järjestelmä edellyttää myös sitä, että sovittelujärjestelmä tukee päänavaajan linjaa (Ibsen, 2016).

Vientimallissa on myös haasteena se, että eri alojen välisiä palkkasuhteita on vaikea muuttaa. Talouden rakennemuutokset saattavat luoda painetta suhteellisten palkkojen muutoksiin. Kaikissa Pohjoismaissa on käyty keskustelua siitä, miten sosiaali- ja terveyspalveluihin voidaan houkutella riittävästi työvoimaa väestön ikääntyessä, jos palkkasuhteet pysyvät ennallaan. Toisaalta Norjassa on osoitettu, että alojen väliset työllisyys-suhteet voivat muuttua paljonkin ilman että palkkasuhteet muuttuvat, sillä eri alojen houkuttelevuus ei riipu pelkästään palkoista, vaan myös muista työsuhteen ehdoista ja työolosuhteista. Calmfors (2025) esittää kuitenkin, että rakennemuutoksiin sopeutumiseksi voi olla tarpeellista joko laajentaa alojen määrää, jotka määrittävät normin, tai luoda menettelyitä, joilla normista voidaan poiketa, jos työn kysyntä selkeästi ylittää tarjonnan jollakin alalla. Näin vientimalliin voitaisiin rakentaa sisään enemmän joustavuutta.

Edellä oleviin haasteisiin liittyy myös se, että eri aloilla ansiokorotukseen vaikuttavat markkinavoimat eri tavoin. Julkisella sektorilla työehtosopimusten määrittelemät palkankorotukset vaikuttavat ansiokorotukseen enemmän kuin teollisuudessa, jossa markkinaehtoisilla korotuksilla (josta käytetään usein termiä palkkaliukuma) on suurempi rooli. Vaikka sopimuskorotukset olisivatkin yhtä suuria, voi eri alojen ansiokorotus erkaantua markkinaehtoisten korotusten takia. Tämä ongelma oli Suomessa tuttu myös tupo-aikoina. Useimmissa tupo-ratkaisuissa olikin jonkinlainen liukumatakuu tai ansiotakuu, jotta alat, joilla oli vähemmän liukumia eivät jääneet jälkeen ansiokorotuksessa (Marjanen, 2002, 62). Liukumatakuu tarkoitti sitä, että ansiokorotuksen tuli ylittää keskitetyn sopimuksen sopimuskorotus tietyllä prosenttimäärällä. Ansiokorotustakuujärjestelmässä taas alan ansiokorotuksen tuli tietyissä rajoissa vastata muiden alojen keskimääristä ansiokorotusta.

Johtuen eroista yksityisen ja julkisen sektorin palkanasetannan logiikoissa ja palkanmuodostuksessa, ei ole mitenkään itsestään selvää, että koordinaatio avoimen sektorin ja julkisen sektorin välillä toteutuu. Høgedahl ym. (2024, 7) esittävät, että koordinaatio avoimen sektorin ja julkisen sektorin välillä voi tapahtua kolmen menettelyn kautta. Ensimmäinen näistä on budjettikontrolli. Sekä valtion että paikallishallinnon tasoilla budjetit määrittävät pitkälle palkankorotusvaran. Tässä toki olennaista on, että budjettirajoite on uskottava, kuten edellä kävi ilmi. Toinen on työehtosopimusneuvottelumenettelyihin liittyvät menettelyt, joilla julkisen sektorin työnantaja-puoli sitoo omat tavoitteensa avoimen sektorin ansiokorotukseen. Kolmas on sopimusmenettelyt, joilla julkisen sektorin ansiokorotus sidotaan avoimen sektorin toteutuuseen tai ennustettuun ansiokorotukseen. Myöhemmin näemme, että esimerkiksi Tanskassa kaikki nämä menettelyt ovat käytössä, kun taas Ruotsissa näistä on käytössä kaksi ensimmäistä.

Pohjoismaissa työmarkkinat ovat myös selkeästi eriytyneet sukupuolen mukaan, mikä johtaa siihen, että vientivetoinen malli ylläpitää sukupuolten keskimääristä palkkaeroa (Wagner & Teigen, 2022). Tässä palataan kysymykseen siitä, miten alojen välisiä palkkasuhteita voidaan muuttaa koordinoitua järjestelmässä. Jos historiallisista syistä syntyneet alojen väliset palkkaerot eivät enää ole tarkoituksenmukaisia, miten niitä voidaan muuttaa?

## 4 Työmarkkinamallit Ruotsissa, Tanskassa ja Norjassa

### 4.1 Ruotsi

Ruotsissa on vuodesta 1997 noudatettu vientivetoista palkkamallia. Vientiteollisuuden korotukset asettavat palkankorotustason, jota muut alat pitkälti seuraavat. Järjestelmä luotiin Ruotsiin, koska 1980-luvulla palkanmuodostusjärjestelmä toimi huonosti. Koordinointi työmarkkinoilla ei toiminut, ja nimelliset palkankorotukset karkasivat liian suuriksi (Elvander, 2002). Tästä seuraisivat korkea inflaatio ja monena vuotena negatiiviset reaaliset palkankorotukset (Kjellberg, 2019, 585). Vuonna 1990 palkankorotukset karkasivat yhä korkeammiksi, ja hallitus puuttui peliin ehdottaen palkkojen jäädyttämistä ja lakkojen kieltämistä. Tämä ei kuitenkaan mennyt läpi parlamentissa. Työnantajien keskusjärjestö vetäytyi samaan aikaan neuvottelupöydistä pyrkien hajautetun palkanasetantaan. Hallitus nimitti komitean auttamaan liittotasoisien neuvotteluiden käymisessä. Lopulta komitea sai neuvoteltua koko työmarkkinakentän kattavan ratkaisun vuosille 1991–1993, jossa palkankorotukset olivat maltillisia. Myös vuodelle 1994 neuvoteltiin vientinormiin perustuva ratkaisu. Vuonna 1995 koordinaatio ei enää onnistunut, ja palkankorotukset karkasivat taas kilpailijamaita korkeammiksi. Näiden tapahtumien jälkeen hallitus kehotti keskusjärjestöjä uudistamaan neuvottelujärjestelmää tavoitteena inflaation hillitseminen ja työttömyyden alentaminen.

Keskusjärjestöt eivät kuitenkaan onnistuneet luomaan uutta järjestelmää, joten teollisuuden työmarkkinajärjestöt loivat oman järjestelmänsä, joka tunnetaan teollisuussopimuksen nimellä (Industriavtalet) (Elvander, 2002, 198–200). Työntekijä- ja työnantajajärjestöjen yhteinen tavoite oli teollisuuden elinvoiman ja kilpailukykyyn edistäminen työttömyyden vähentämiseksi ja hyvän palkkakehityksen saavuttamiseksi. Keskeistä teollisuussopimuksen synnylle oli se, että teollisuuden ammattiliitot näkivät, että rakenteellisen työttömyyden syinä olivat palkkajäykkyys ja liittojen välisen kilpailun aiheuttamat palkkaspiraalit (Ibsen, 2015, 50). Palkkamallit, ja sitä seuraavia reaali-palkkojen korotuksia, tarvittiin talouden



tasapainottamiseksi (Høgedahl ym., 2024, 4–12). Työntantajapuolella taas tehtiin selkeä muutos vastakkainasettelusta yhteistyöhön (Elvander, 2002, 200).

Teollisuussopimuksen perustana on yhteinen näkemys yritystoiminnan taloudellisista (ja poliittisista) edellytyksistä Ruotsissa. Teollisuussopimuksen osana luotiin useita yhteistyöelimiä, joiden toiminta on jatkuvaa, ei vain neuvottelukierroksiin liittyvää. Siinä luotiin myös uudet periaatteet työriitojen sovitteluun ja työehtosopimusneuvotteluihin. Työriitojen sovittelun osalta keskeistä oli alojen omien sovitteluelimien perustaminen. Näillä sovittelijoilla on huomattavasti enemmän valtaa kuin valtiollisella sovittelijalla. Työehtosopimusneuvotteluiden osalta keskeistä oli vaatimus neuvotteluiden aloittamisesta kolmea kuukautta ennen sopimusten umpeutumista. (Elvander, 2002).

Myös julkinen sektori (sekä valtio että paikallishallinto) kehitti seuraavina vuosina itselleen samankaltaisen järjestelmän ja sitoutui vapaaehtoisesti seuraamaan vientinormia (Elvander, 2002, 202–203). Sisältö oli rakenteeltaan samankaltainen kuin teollisuussopimuksessa: yhteiset näkemykset julkisen hallinnon kehittämisestä, uusi yhteistyöjärjestely työriitojen sovitteluun ja vientisektorin palkkajohtajuuden tunnustaminen<sup>7</sup>. Vientisektorin palkkajohtajuus on kuitenkin alusta asti kohdannut vastustusta paikallishallinnon tasolla, sillä erityisesti sosiaali- ja terveysalan työntekijäjärjestöt vaativat teollisuutta korkeampia palkankorotuksia jälkeensä jääneiden palkkojen korottamiseksi (Elvander, 2002, 205). Tämä kritiikki on säilynyt nykypäivään saakka: julkisen sektorin ammattiliitot kokevat, että vientikoordinaatio sementoi palkkasuhteet. Tämä on johtanut toiveisiin irtautua vientikoordinaatiosta joillakin neuvottelukierroksilla (Høgedahl ym., 2024, 15), ja näin on tapahtunutkin esimerkiksi vuonna 2015 paikallishallinnossa (Thörnqvist & Thörnqvist, 2018). Myös palvelualojen liitot ja matalapalkkaiset teollisuuden liitot ovat olleet kriittisiä vientinormia kohtaan (Ibsen, 2015, 50). Tästä huolimatta, kaikki keskeiset työmarkkinaosapuolet ja valtio pitävät teollisuusnormia välttämättömänä kilpailukyvyyn takaimiseksi (Kjellberg, 2019, 595).

Valtion työntajapolitiikkaa hoitaa Arbetsgivarverket, joka on riippumaton hallituksesta ja valtiovarainministeriöstä. Työntajapolitiikka on hajautettu virastoille ja Arbetsgivarverket toimii näiden virastojen työnanta-

jajärjestönä. Se harjoittaa yhteistyötä ja koordinaatiota yksityisen sektorin työnantajien keskusjärjestön Svenskt Näringslivin kanssa. (Høgedahl ym., 2024, 11). Arbetsgivarverket neuvottelee kuitenkin budjettiraameissa, ja tätä kautta valtiovarainministeriöllä on valtaa palkanasetantaan (Hansen & Seip, 2018, 84). Paikallishallinnon puolella työehtosopimukset neuvottelee Sveriges Kommuner och Regionen. Tämä on selkeästi poliittisesti ohjattu järjestö, sillä sen hallitus koostuu kuntien ja alueiden valtuutetuista.

Julkisella sektorilla palkanasetanta on hajautuneempaa kuin yksityisellä sektorilla. Numerottomat sopimukset, joissa palkankorotukset neuvotellaan kokonaan paikallisesti, kattoivat 16 % palkansaajista julkisella sektorilla ja 10 % palkansaajista yksityisellä sektorilla. Yleisin palkanmuodostusmalli julkisella sektorilla on palkkapotti ilman yksilötakuuta, mikä tarkoittaa sitä, että alakohtainen sopimus määrittää palkankorotusvaran, mutta palkankorotusten jakamisesta neuvotellaan kokonaan paikallisesti. Tällaisen järjestelmän piirissä on 38,7 % palkansaajista julkisella sektorilla. Palkanmuodostusjärjestelmissä, joissa yhtenä palkankorotuselementtinä on yleiskorotus, on julkisella sektorilla vain 0,6 % palkansaajista, kun yksityisellä sektorilla vastaava luku on 41,3 %. (Medlingsinstitutet, 2025). Yksi syy julkisen sektorin joustavampaan palkanasetantaan on se, että numerottomilla sopimuksilla on osaltaan pyritty irtautumaan vientinormista (Høgedahl ym., 2024, 16). Näiden sopimusten avulla esimerkiksi sairaanhoitajat ovat voineet saada korkeampia korotuksia kuin muut kunta-alan työntekijäryhmät (Høgedahl ym., 2024, 16). Kjellberg (2023, 25) arvioikin, että vientinormin vallitessakin jotkut ryhmät voivat saada toisia suuremmat korotukset joko suoraan suurempien sopimuskorotusten kautta tai sitten suurempien paikallisesti sovittavien korotusten kautta. Joillakin neuvottelukierroksilla on ollut myös matalapalkkaeriä, joilla on pyritty tasoittamaan palkkahajontaa (Alsos & Nergaard, 2018, 19–20).

Empiirinen näyttö numerottomien sopimusten vaikutuksista ansioiden tasoon ja niiden hajontaan on yllättävän vähäistä, ja tulokset ovat osin ristiriitaisia. Tuoreimmat tutkimukset osoittavat, että julkisella sektorilla numerottomat sopimukset ovat nostaneet hieman tuntipalkkoja ja lisänneet palkkahajontaa. Näin on käynyt erityisesti seuduilla, joilla on pulaa työvoimasta. (Arbetsmarknads-ekonomiska rådet, 2018, 165)

## 4.2 Tanska

Myös Tanskassa työehtosopimusjärjestelmä toimi heikosti 1980-luvulla. Nimelliset palkankorotukset olivat korkeita, mutta ne johtivat erittäin nopeaan inflaatioon. Reaalipalkkojen kehitys oli erittäin hidasta, ja useina vuosina reaalipalkat laskivat. Vuonna 1987 hallitus kutsui työmarkkinajärjestöt keskusteluihin kilpailukyvn ja työllisyyden kehittämiseksi ja talouden tasapainottamiseksi (Andersen, 2024).

Neuvotteluiden lopputuloksena syntyi yhteisjulistus ("Fælleserklæringen"), jossa teollisuustyöntekijöiden keskusjärjestö LO sitoutui palkkamalttiin tavoitteena reaalipalkkojen kasvu ja parempi työllisyys, ja työantajat sitoutuivat ammatillisen eläkejärjestelmän luomiseen (Andersen ym., 2014, 29). Kilpailukyvn parantamiseen pyrittiin neuvottelujärjestelmällä, jossa vientisektori neuvottelee ensin ja sovittelujärjestelmä tukee voimakkaasti koordinaatiota. (Ibsen, 2015, 49). Tanskassa palkanasetanta on pitkälti hajautettu yritystasolle, ja vientinormi tarkoittaa arvioitua työvoimakustannusten nousua vientisektorilla (Kjellberg, 2023, 28). Kirjallisuuden perusteella ei ole selvää, miten täsmälleen ottaen työvoimakustannusten nousua arvioidaan. Koordinaatio perustuu kahteen seikkaan. Ensinnäkin, keskusjärjestöt koordinoivat omien jäsentensä neuvotteluita. Toiseksi, sovittelujärjestelmään on rakennettu elementtejä, jotka tekevät melkein mahdottomaksi yleisestä linjasta poikkeamisen. Tämä tapahtuu siten, että jos joillain aloilla ei päästä sovittelusta huolimatta neuvottelutulokseen, niin kaikkien alojen työehtosopimukset paketoidaan yhteen ja tälle kokonaisuudelle tarjotusta ehdotuksesta äänestetään. Jos siis enemmistö kannattaa sovitteluehdotusta (joka on käytännössä teollisuuden sopimuksen mukainen), niin tämä tulos vahvistetaan kaikille aloille. (Ibsen, 2016)

Vuonna 1987 työmarkkinajärjestöt sopivat myös menettelystä (reguleringsordningen), jolla tavoitellaan yksityisen ja julkisen sektorin samankaltaista ansiokehitystä (Høgedahl ym., 2024, 9). Tämä on osa julkisen sektorin työehtosopimusta ja siten neuvoteltavissa uudelleen joka neuvottelukierroksella. Menettelyllä on kaksi tavoitetta: 1) julkisen sektorin ansiokehitys ei voi ylittää vientisektorin ansiokehitystä, 2) julkisesta sektorista ei saa tulla matalapalkkasektoria. Käytännössä järjestelmä toimii seuraavasti. Yksityinen ja julkinen sektori neuvottelevat vuorovuosina yksityisen sektorin neuvoteltaessa

ensin. Vientisektorin neuvottelutulos on siis jo tiedossa, kun julkisen sektorin neuvottelut käydään. Jos julkisen sektorin ansiokehitys on ylittänyt yksityisen sektorin ansiokehityksen, niin ansiokehitystä sopeutetaan automaattisesti 80 % yksityistä ansiokehitystä kohti. Jos siis julkisen sektorin ansiot olisivat kasvaneet yhden prosentin enemmän kuin yksityisen sektorin ansiot, niin neuvotteluissa ansiokehitystä alennettaisiin 0,8 prosenttia. Vastaavasti, jos yksityisen sektorin ansiot ovat nousseet julkista sektoria nopeammin, kompensoidaan tästä erotuksesta 80 % julkiselle sektorille. Julkisen sektorin ammattiliitot ovat kokeneet hyötyvänsä tästä menettelystä (Hansen & Seip, 2018, 84).

Tanskassa valtio työantajana on tiukasti sidoksissa hallitukseen, sillä työehtosopimusten pääneuvottelija on perinteisesti ollut valtiovarainministeri ja vuodesta 2019 veroministeri (Høgedahl ym., 2024, 11). Valtio-, alue- ja kuntatyönantajat koordinoivat tavoitteitaan voimakkaasti valtiovarainministeriön johdolla (Scheuer ym., 2016, 376). Käytännössä valtio neuvottelee ensin, ja sen neuvottelutulos toimii viitetasona paikallishallinnon neuvotteluissa (Hansen & Seip, 2018, 84). Palkansaajapuolella koordinaatio on heikompaa ja vapaaehtoista yksittäisille ammattiliitoille.

Valtiolla on Tanskassa huomattavaa valtaa työriitojen sovittelussa ja niiden päättämisessä, ja tätä valtaa myös usein käytetään. Valtio voi päättää työriidan säätämällä lailla työsuhteen ehdoista. Tyypillisesti lähtökohtana käytetään hylättyä sovintoehdotusta. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että työehtosopimuksen ehdoiksi määrätään lailla teollisuusnormin mukaiset ehdot. Työmarkkinajärjestöt pitävät valtion roolia legitiiminä osana tanskalaista työmarkkinamallia, mutta tämä rooli on myös herättänyt keskustelua ja kritiikkiä (Hansen & Seip, 2018, 79–80). Julkisen sektorin työehtosopimusriidat ovat päättyneet valtion väliintuloon esimerkiksi vuosina 1995 (opettajat ja sairaanhoitajat), 1999 (sairanhoitajat), 2013 (opettajat) ja 2021 (sairanhoitajat). Vuoden 2008 julkisen sektorin lakoissa oli myös uhka valtion väliintulosta (Scheuer ym., 2016).

Yksityisellä sektorilla hajautunut palkanmuodostus on melko yrityskohtaista. Noin 85 % yksityisen sektorin palkansaajista ovat järjestelmien piirissä, joissa yrityskohtaisilla neuvotteluilla on merkittävä rooli palkanmuodostuksessa (Lind, 2019, 159). Julkisella sektorilla paikallista

sopimista on huomattavasti vähemmän (Høgedahl ym., 2024, 10). Esimerkiksi vuonna 2010 paikallisesti sovitavat palkankorotukset olivat valtiosektorilla vain noin 10 % kokonaiskorotuksesta, eikä tämä osuus ole juuri tämän jälkeen noussut (Hansen & Seip, 2018, 82). Paikallishallinnon sopimuksissa on vuosina 2018–2021 ollut käytössä matalapalkkaerä, joskin sen merkitys on ollut vähäinen (Alsos & Nergaard, 2018, 19)

Kuten Ruotsissakin, koetaan Tanskassa koordinoitujen järjestelmien haasteeksi alojen välisten palkkasuhteiden muuttaminen. Julkisen sektorin liitot ovat haastaneet koordinoitua järjestelmää ja turvautuneet lakkoihin saadakseen muita korkeammat palkankorotukset (Høgedahl ym., 2024, 15). Kuten edellä nähtiin, usein nämä lakot ovat päättyneet valtion väliintuloon, jossa lakot on päätetty lailla ja lakkoilijat ovat saaneet teollisuuskannan mukaiset palkankorotukset. Vuonna 2008 valtio ei kuitenkaan päättänyt julkisen sektorin lakkoja. Silloin lähihoitajat, sairaanhoitajat ja lastentarhanopettajat eivät hyväksyneet yleistä linjaa vaan aloittivat lakot saadakseen korkeammat palkankorotukset (Scheuer ym., 2016, 377). Yleinen linja oli 12,8 %, ja liitot tavoittelivat 15 prosenttia. Lakot kestivät 13–43 päivää ja lopulta liitot saivat näiden pitkien lakkojen jälkeen 13,2 % – 14,1 % suuruiset palkankorotukset. Nämä siis ylittivät yleisen linjan, mutta melko vähän. Lakkojen kustannukset ammattiliitoille olivat suuret verrattuna saavutettuihin hyötyihin (Scheuer ym., 2016, 379).

Vuoden 2008 lakkojen jälkeen perustettiin komitea selvittämään yksityisen ja julkisen sektorin palkkaeroja (lønkommission). Tavoitteena oli luoda pohjaa työmarkkinajärjestöjen yhteistyölle julkisen sektorin sopimustoiminnan kehittämisessä. Vuonna 2021 aloitti uusi komitea (lønstrukturkomitée), jonka tavoite oli samankaltainen. Komiteat ovat tuottaneet laajoja raportteja julkisen ja yksityisen sektorin palkoista<sup>8</sup>, mutta johtopäätökset ovat jääneet hyvin yleiselle tasolle. Kirjallisuudesta ei löydy viitteitä siitä, että komiteoiden toiminta olisi johtanut konkreettisiin tuloksiin.

### 4.3 Norja

Norjassakin 1980-luku oli työmarkkinoilla konfliktien aikaa, ja nopea hintojen ja palkkojen nousu heikensi työllisyyttä ja talouskasvua (Andersen ym., 2014, 33). Vuon-

na 1988 työmarkkinoiden ongelmia alettiin ratkomaan kolmikantaisesti. Teollisuuden keskusjärjestöt sopivat hyvin alhaisista palkankorotuksista, ja nämä korotukset määrättiin lailla maksimikorotuksiksi koko työmarkkinalla. Kolmikantaista linjaa jatkettiin 1990-luvun alussa. Tavoitteena oli kilpailukyvyyn parantaminen ja työllisyyden kasvattaminen. Tähän pyrittiin palkkamallilla, jota tavoiteltiin keskusjärjestöjen koordinaatiolla, keskuspankin sitoutumisella kiinteään valuuttakurssiin ja valtion sitoutumisella työllisyyttä tukevaan finanssipolitiikkaan (Andersen ym., 2014, 34). 1990-luvun lopulla järjestelmä kohtasi haasteita. Palkankorotukset nousivat korkeiksi kilpailijamaihin nähden, palkkaliikumukset olivat korkeita, ja julkisen sektorin alat kokivat jäävänsä palkkakehityksessä jälkeen. 2000-luvun alussa valtio kutsui kokoon työmarkkinajärjestöjen edustajista koostuvan komitean, joka tuki vientivetoista mallia Norjassa. (Andersen ym., 2015, 144–145). Tästä lähtien Norjassa vientisektori on neuvotellut ensin, ja muut alat seuraavat sen palkankorotusten tasoa. Lähtökohtaisesti palkankorotusvaran määrittelee tuottavuuskasvu vientisektorilla ja hintojen nousu vientimarkkinoilla. Norjassa yksityisellä sektorilla paikallisella sopimisella on merkittävä rooli palkanmuodostuksessa, joten ”vientinormia” muodostettaessa täytyy huomioida paikallisten neuvotteluiden odotettu tulos (tästä lisää alempana). Teollisuuden keskusjärjestöt vahvistavat keskenään vientinormin suuruuden (Kjellberg, 2023). Muiden alojen sopimusten koordinaatio tapahtuu työnantajajärjestöjen välillä ja palkansääntelykeskusjärjestön sisällä. Työehtosopimukset ovat kaksivuotisia, ja toisen vuoden palkkaneuvottelut käydään keskusjärjestötasolla (Andersen ym., 2014, 34). Keskusjärjestöillä on muutenkin merkittävä rooli, sillä ne ovat sopimusosapuolia myös yksittäisten alojen sopimuksissa (Andersen ym., 2014, 34).

Julkinen työnantaja on ministeriössä, jossa on osasto, joka neuvottelee työehtosopimukset neljän keskusjärjestön kanssa. Toisinaan neuvottelut on hajautettu virastotasolle, mutta keskitettyjä neuvotteluita pidetään tärkeinä julkisen sektorin palkankorotusten pitämiseksi linjassa yksityisen sektorin korotusten kanssa. (Hansen & Seip, 2018, 78). Julkisen sektorin työnantajista valtio neuvottelee ensin ja vahvistaa palkanormin ennen paikallishallinnon neuvotteluita.

Yksityisellä sektorilla palkanasetanta on hajautuneempaa kuin julkisella sektorilla. Yksityisellä sektorilla neu-

votteluita voidaan käydä kahdella tasolla: liittotasolla ja yritystasolla. Yritystason neuvotteluissa palkankorotukset määräytyvät yrityksen taloudellisen tilanteen, kilpailukyvyn, tuottavuuskasvun ja tulevaisuuden näkymien mukaan. Työehtosopimus määrittelee, käydäänkö paikallisia neuvotteluita vai ei. Toimihenkilöiden sopimukset yksityisellä sektorilla ovat usein ns. numerottomia sopimuksia. Valtion työehtosopimuksissa ei ole yleensä paikallista sopimista, paikallishallinnon työehtosopimuksissa puolestaan voi olla. Tyypillisintä kuitenkin on, että neuvottelut käydään liittotasolla. (Andersen ym., 2014, 34–35) Sekä yksityisellä että julkisella sektorilla käytetään erilaisia matalapalkkaeriä (Alsos & Nergaard, 2018, 18–19).

Julkisen sektorin osalta nykyisin palkanormi määräytyy ventialojen korotusten (alakohtainen korotus ja ennustettu paikallinen erä) ja ennustetun yksityisen sektorin toimihenkilöiden ansiokohityksen mukaan (Hansen & Seip, 2018, 85). Keskusjärjestöt, valtio ja Norjan tilastokeskus osallistuvat komiteaan, joka tuottaa palkkatilastoja ja ennusteita. Tavoitteena on luoda yhteistä tilannekuvaa neuvotteluiden tueksi.

Vapaaehtoisen sovittelun lisäksi julkinen sovittelija (riksmekler) voi vaatia työriidan osapuolia pakolliseen sovitteluun. Yhteiskunnan toimintojen kannalta haitallisten työriitojen osalta on mahdollista, että hallitus lopettaa lakon ja siirtää työriidan ratkaisun palkkalautakuntaan. Palkkalautakunnan ratkaisu noudattaa käytännöllisesti katsoen aina ventialoita (Andersen ym., 2014, 34–35), ja sovittelun osapuolten tulee hyväksyä sovintoehdotus työehtosopimukseen (Hansen & Seip, 2018, 80). Ensimmäiset laajat lakot julkisella sektorilla tapahtuivat 1980-luvulla, jolloin työtaistelut päättyivät valtion väliintuloon. Vuoden 1990 jälkeen kolme neljästä valtiosektorin lakosta on päätynyt valtion väliintuloon.

Myös Norjassa on käyty aktiivista keskustelua ventialojen vaikutuksesta eri sektorien välisiin palkkasuhteisiin ja sitä kautta myös sukupuolten palkkaeroon (Wagner & Teigen, 2022). Norjassa palkkatasa-arvoa käsitellyt komitea ehdottikin vuonna 2008 merkittävää kertaluonteista palkankorotusta julkisen sektorin aloille palkkasuhteiden tasoittamiseksi, mutta sekä silloinen pääministeri että monet työmarkkinajärjestöjen edustajat tyrmäsivät tämän ehdotuksen (Wagner & Teigen, 2022, 494, 496).

## 5 Havaintoja muista maista

Ranskassa julkisen sektorin palkanasetanta tapahtuu niin sanotusti hierarkian varjossa: muodollisesti julkisella sektorilla neuvotellaan työehtosopimukset, mutta jos valtion ehdotus ei kelpaa ammattiliitoille, voi valtio määrätä työsuhteen ehdot yksipuolisesti. Valtion edustajana neuvotteluissa on valtion hallinnosta vastaava ministeri, mutta valtiovarainministeriö asettaa budjettiraamin, valvoo neuvotteluprosessia ja voi käyttää veto-oikeutta kaikkiin valtion hallintoa koskeviin päätöksiin liittyen. Ranskassa julkisen sektorin palkat ovatkin kehittyneet hyvin maltillisesti vuodesta 1983, jolloin tämä järjestelmä luotiin. (Di Carlo, 2022)

Saksaa on perinteisesti pidetty vientivetoisen mallin esimerkkimaana. Di Carlo (2020) osoittaa kuitenkin vaikkavasti, että Saksassa ei ole olemassa vientivetoista työmarkkinamallia julkisen sektorin palkanasetannassa. Ensinnäkin, Saksassa viime vuosikymmeninä julkisen sektorin neuvotellut sopimuksensa ennen vientiteollisuutta, joten ei ole ollut mahdollista, että se seuraisi viennin linjaa. Toiseksi, tutkimuskirjallisuudessa ei ole esitetty mitään kuvausta siitä, miten koordinaatio Saksassa teollisuuden ja julkisen sektorin välillä toimisi. Kuten edellä nähtiin, koordinaatio tarvitsee tuekseen sitä tukevia instituutioita, koska lyhyellä aikavälillä tällainen järjestelmä on yksittäisten ammattiliittojen etujen vastainen. Saksassa tällaisia instituutioita ei ole olemassa. Kolmanneksi, ansioiden kehitys eri sektoreilla on poikennut niin merkittävästi toistaan, että näitä tulemia on hankala nähdä koordinaation tuottamina. Miksi Saksassa sitten julkisen sektorin ansiot ovat kehittyneet hyvin maltillisesti? Di Carlo (2022) esittää, että tämä johtuu julkisen sektorin palkkanevotteluiden institutionaalisesta rakenteesta. Kaikilla hallinnon tasoilla (liittovaltio, osavaltio, kunta) sekä liittovaltion että osavaltioiden valtiovarainministeriöt näyttävät merkittävää roolia julkisen sektorin palkanasetannassa joko suoraan neuvottelijoina tai epäsuorasti budjettivallan kautta. Osavaltio- ja kuntatasolla neuvottelut käydään ammattiliittojen ja osavaltioiden tai kuntien yhdistysten välillä. Neuvotteluissa täytyy siis huomioida laajasti erilaisessa taloudellisessa tilanteessa olevien hallintoalueiden tarpeita ja löytää kaikille sopiva ratkaisu. Tämä vaikuttaa erityisintressipolitiikalle.

Portugali on siitä mielenkiintoinen maa, että siellä valtio on toiminut päänavaajana työehtosopimusneuvotteluis-

sa 1990-luvulta lähtien. Kuten Ranskassa, Portugalissa-kin neuvottelut käydään hierarkian varjossa: tarvittaessa valtio voi määrätä ehdot yksipuolisesti. Neuvotteluista vastaa valtiovarainministeriö, joka tekee neuvotteluehdoituksen ennalta määrätyn budjettirajoitteen puitteissa. Jos neuvotteluissa ei päästä sopimukseen muutamassa kuu-kaudessa, valtiovarainministeriö päättää yksipuolises-ti palkankorotuksista. Valtiovarainministeriön voimak-kaan roolin takia julkisen sektorin palkat ovat kehittyneet Portugalissa hyvin maltillisesti viime vuosikymmeninä. (Di Carlo, 2022)

Italia on esimerkki maasta, jossa julkisen sektorin pal-kanasetantaa on luonnehtinut erityisintressipolitiikka. Poliitikot ovat pyrkineet edistämään omia intressejään laajentamalla julkisen sektorin työllisyyttä ja avokätisel-lä julkisen sektorin palkkapolitiikalla. 1990-luvulla tästä pyrittiin eroon delegoimalla julkisen sektorin palkanase-tanta riippumattomalle virastolle. Viraston budjetti mää-räytyy kuitenkin poliittisesti, ja tämä on osoittautunut ongelmalliseksi. Jos palkankorotuksiin käytettävä budjet-ti ei ole ollut ammattiliiton tavoitteiden mukainen, ovat ne aloittaneet lakot ja vaatineet poliitikoilta lisää rahaa budjettiin. Taloudellisesti suotuisina aikoina poliitikot ovat sortuneet erityisintressipolitiikkaan ja löysentäneet budjettirajoitetta. Taloudellisesti tiukkoina aikoina puo-lestaan julkiselle sektorille on kohdistettu palkkojen leik-kauksia pakon sanelemana. (Di Carlo, 2022)

## 6 Mitä Suomi voi oppia muista Pohjoismaista?

Koordinoidun työmarkkinajärjestelmän luominen ja yl-läpitäminen on vaikeaa, sillä koordinaatio rajoittaa yk-sittäisten liittojen kykyä toimia omien lyhyen aikavälin intressiensä mukaan. Koordinaation ylläpitäminen edel-lyttää siis sitä, että eri osapuolet kokevat pitkän aikavälin hyötyjen ylittävän lyhyen aikavälin kustannukset.

Ruotsissa, Tanskassa ja Norjassa vientivetoisen koordi-naation syntymisen takana on ollut aiemman työmark-kinamallin huono toiminta. Ammattiliittojen välinen kilpailu johti korkeisiin palkankorotuksiin ja sitä kautta korkeaan inflaatioon. Tähän ongelmaan tuli löytää rat-kaisu. Kaikissa näissä maissa valtiolla on ollut merkit-

tävä rooli vientivetoisen mallin syntyemisessä. Tanskan vuoden 1987 uudistukset saivat alkunsa valtion kutsut-tua työmarkkinajärjestöt pohtimaan neuvottelujärjestel-män kehittämistä. Samoin kävi Norjassa vuonna 1988 ja 2000-luvun alussa. Ruotsissa hallituksen kehoitus työ-markkinakeskusjärjestöille uudistaa neuvottelujärjestel-mää toimi teollisuussopimuksen synnyn alkusysäyksenä. Kokemus huonosti toimivasta neuvottelujärjestelmästä ja valtion väliintulo johtivat jaettuun näkemykseen vien-timallin tarpeellisuudesta.

Koordinaation ylläpitämiseksi Norjassa, Ruotsissa ja Tanskassa keskusjärjestöillä on merkittävä rooli (Calm-fors, 2025, Table 1). Liitot koordinoivat toimintaansa keskusjärjestöjen puitteissa kaikissa maissa ja Norjassa osallistuvat vientinormin määrittelyyn. Koordinaation käytännön toteutusta ei ole tietääkseni kuvattu tarkas-ti tutkimuskirjallisuudessa, mutta sekä palkansaaja- että työnantajajärjestöt pyrkivät sisäisesti yhtenäiseen linjaan.

Jokainen maa on myös löytänyt oman tapansa soveltaa vientinormia. Tämä näkyy siinä, miten vientinormi täs-mälleen ottaen määritellään ja miten muiden alojen eri-tyispiirteitä huomioidaan. Ruotsissa vientinormi mää-räytyy teollisuustyöntekijöiden työvoimakustannusten nousun mukaan, eikä liukumia huomioida. Ruotsissa liu-kumat ovat kuitenkin olleet hyvin matalia teollisuusso-pimuksen aikakaudella, joten tämä ei aiheuta ongelmia järjestelmän toimivuudelle (Kjellberg, 2023, 23–24). Norjassa puolestaan on selkeä tapa, jolla vientinormi määritellään. Norjassa tämä huomioi myös toimihen-kilöiden ansiokehityksen ja perustuu ennustettuun ansi-okehitykseen. Tanskassa vientinormi perustuu arvioi-tuun työvoimakustannusten nousuun (Kjellberg, 2023, 28). Norjassa ja Tanskassa palkanmuodostus on erityi-sesti toimihenkilöillä hyvin yritysکوhtaista, joten vienti-normin määrittelyn täytyy huomioida tämä.

Kaikissa näissä maissa myös sovittelujärjestelmä tukee koordinaatiota. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että sovittelujärjestelmällä on kyky pitää alat koordinaatiossa mukana, tarvittaessa pakottamalla. Ruotsissa on panos-tettu vapaaehtoiseen alakohtaiseen sovitteluun, ja luotiin Medlingsinstitutet, jonka tehtävä on tukea hyvin toimivaa neuvottelujärjestelmää. Tanskan sovittelujärjestelmässä on voimakkaat keinot pitää kaikki alat vientinormin mu-kaisessa ratkaisussa, ja valtiolla on matala kynnyks puut-tua työriitoihin. Norjassa on mahdollisuus pakolliseen

sovitteluun, jossa ratkaisu yleensä noudattaa vientinormia. Myös Norjassa valtio saattaa puuttua työriitoihin ja määrätä ne pakolliseen sovitteluun.

Yhteistä tilannekuvaa pyritään Norjassa ja Tanskassa rakentamaan kolmikantaisessa työryhmässä, joka seuraa talouden kehitystä. Näissä maissa pyritään myös rakentamaan yhteisymmärrystä työmarkkinajärjestelmän kehittämisestä valtiovetoisissa työryhmissä. Tanskassa työryhmä on keskittynyt nimenomaan julkisen sektorin kysymyksiin. Ruotsissa Medlingsinstitutet tuottaa palkka- ja tuottavuuskehitystilastoja ja auttaa rakentamaan yhteistä tilannekuvaa. (Calmfors, 2025)

Kaikista näistä seikoista huolimatta on eri alojen palkkasuhteiden muuttaminen vientivetoisessa järjestelmässä haasteena Ruotsissa, Tanskassa ja Norjassa. Tähän on yritetty etsiä erilaisia ratkaisuja, kuten esimerkiksi numerottomat sopimukset Ruotsissa, mutta kysymystä ei ole vielä onnistuttu kokonaan ratkaisemaan.

Yhteenvedon voidaan siis sanoa, että Pohjoismaissa työmarkkinamalliin on luotu useita tekijöitä, jotka ylläpitävät koordinaatiota. Perustana ovat huonot kokemukset vaihtoehtoisesta mallista. Tämä on synnyttänyt yhteisen näkemyksen paremmin toimivan järjestelmän kehittämisestä. Yhteistä tilannekuvaa pyritään ylläpitämään yhteisillä työryhmillä ja tilastotuotannolla. Yhteistyön tukeminen ei kuitenkaan riitä, vaan sen lisäksi tarvitaan keinoja tarvittaessa painostaa osapuolet pysymään koordinaatiossa mukana. Tässä sovittelujärjestelmällä ja valtion mahdollisuuksilla puuttua työriitoihin on merkittävä rooli.

Julkisen sektorin palkanasetantaa hallitaan koordinaation kautta. Edellä esitetyt tekijät tukevat julkisen sektorin pysymistä koordinaatiossa mukana. Tähän tarkoitukseen käytetään myös budjettirajoitetta: Norjassa ja Tanskassa valtiovarainministeriöllä on merkittävä rooli erityisesti valtion palkanasetannassa budjettivallan kautta, mutta myös Ruotsissa Arbetsgivarverket neuvottelee valtiovarainministeriön asettamissa budjettiraameissa. Paikallishallinnon osalta kuva ei ole yhtä selkeä tutkimuskirjallisuuden perusteella. Tanskassa kuitenkin valtio-, alue- ja kuntatyönantajat koordinoivat tavoitteitaan voimakkaasti valtiovarainministeriön johdolla. Norjassa valtio toimii suunnannäyttäjänä paikallishallinnon neuvotteluissa. Ruotsin osalta kirjallisuuden perusteella ei ole selvää, kuinka tiukka budjettirajoite on paikallishallinnon neuvotteluissa.

Ruotsissa 2013 ja 2016 opettajien palkkojen nostamiseen suunnattiin budjettivaroja, ja Tanskassa valtio on myöntänyt paikallishallinnolle lisäbudjetissa määrärahan sairaaloiden (2021) ja hyvinvointipalveluiden (2023) palkkojen nostamiseen työehtosopimusta enemmän (Høgedahl ym., 2024; Calmfors, 2025). Nämä eivät välttämättä uhkaa vientivetoista järjestelmää, jos tällaiset korotukset ovat yleisesti hyväksytyjä työmarkkinajärjestöjen piirissä (Calmfors, 2025). Näissä on kuitenkin vaarana palkanasetannan politisoituminen, ja Tanskassa osa julkisen sektorin ammattiliitoistakin vastustaa tavoitetta pakottaa valtio puuttumaan palkanasetantaan lakoilla (Høgedahl ym., 2024, 15).

Jos Suomeen halutaan synnyttää pohjoismainen vientivetoinen malli, joka kattaa koko työmarkkinakentän, tarvitaan siihen todennäköisesti samoja elementtejä kuin muissa Pohjoismaissa: Valtion ”tuuppausta” järjestelmän kehittämiseksi, jaettava näkemystä nykyisen mallin ongelmista, yhteisen tilannekuvan muodostamista yhteisesti hyväksytyihin tilastoihin perustuen, vientinormin käytännön määrittelyä Suomen työmarkkinajärjestelmään sopivaksi (käytännössä erilaisten liukumien huomioimista) sekä sovittelujärjestelmää, joka tarvittaessa pystyy pakkotamaan osapuolet pysymään järjestelmässä mukana. Näihin täytyy löytää Suomeen sopivat ratkaisut, niitä ei voi suoraan kopioida muista maista.

Esimerkiksi vuoden 2017 työmarkkinamallineuvotteluiden uutisointia seuraamalla huomaa, että niissä on puhuttu monista näistä seikoista. On ymmärretty, että tarvitaan yhteistä tilannekuvaa, mutta ei ole löytynyt sopua siitä, mikä taho tarvittavia tilastoja tuottaisi. Vientinormin määrittelystä on myös puhuttu, tarkemmin ottaen siitä, miten erot palkkaliukuman suuruudessa tulisi huomioida. Tästäkään tärkeästä kysymyksestä ei ole löytynyt yhteisymmärrystä.

Tästä näkökulmasta onkin mielenkiintoista, että Martti Hetemäki ja Elina Pylkkänen perustelevat kunta-alan vuonna 2022 sovittua palkkaohjelmaa nimenomaan sen huomioimisella, että kunta-alalla palkkaliukumat ovat vähäisempiä kuin yksityisellä sektorilla (Hetemäki & Pylkkänen, 2022, 21). Heidän mukaansa ratkaisu on vientimallin mukainen, sillä siinä korotusten suuruus sidotaan vientisektoriin ja palkkaohjelma huomioi erot liukumassa. Tulkinta siitä, onko malli vientinormin mukainen vai ei, riippuu siis siitä, miten vientinormin ajatellaan muo-

dostuvan: perustuuko se sopimuskorotuksiin vai ansiokehitykseen?

Yhteisen tilannekuvan rakentamiseen ja palkankorotusnormin määräytymiseen piti löytää ratkaisut Suomessa myös tupo-aikoina. Tähänkin järjestelmään piti saada eri alat sitoutumaan, vaikka keskusjärjestöt olivatkin aivan keskeisessä roolissa. Yhteistä tilannekuvaa rakennettiin tulopoliittisessa selvitystoimikunnassa, ja ratkaisuihin sisältyi usein järjestelyeriä ja ansiotakuujärjestelmiä, jotta ratkaisu oli hyväksyttävissä useimmilla aloilla. Valtakunnansovittelija ei ole ratkaisuesityksillään ylittänyt tupoissa määriteltyä palkankorotustasoa 1970-luvun alun jälkeen (Kauppinen, 2005, 224). Tällä tavoin sovittelija pyrki pitämään eri alat yleisen linjan takana.

Toisaalta vuoden 2017 työmarkkinaneuvotteluiden uutisoinnista välittyy se, että Suomessa ei ole syntynyt samanlaista yhteistä käsitystä vientivetoisen mallin tarpeellisuudesta kuin muissa Pohjoismaissa. Erityisesti julkisen sektorin liitot ovat olleet kriittisiä mallin tarpeellisuutta kohtaan<sup>9</sup>. Jos ei ole yhteistä näkemystä mallin tarpeellisuudesta, ovat edellytykset työmarkkinamallin muuttamiselle heikot.

Jollei näitä tärkeitä kysymyksiä saada ratkottua, ei Suomeen pystyttäne luomaan vientivetoista työmarkkinamallia, jossa julkinenkin sektori on mukana. Tässä tapauksessa julkisen sektorin palkanasetantaa hallitaan budjettirajoitteen kautta, jolloin olennaista on se, että budjettirajoite on uskottava kaikilla hallinnon tasoilla.

## Viitteet

- <sup>1</sup> <https://www.hs.fi/politiikka/art-2000005043438.html>, <https://yle.fi/a/3-9462072>, <https://www.hs.fi/politiikka/art-2000005268174.html>
- <sup>2</sup> <https://www.hs.fi/politiikka/art-2000008868134.html>, <https://www.hs.fi/politiikka/art-2000008874651.html>, <https://yle.fi/a/3-12485182>
- <sup>3</sup> <https://www.hs.fi/politiikka/art-2000009401215.html>
- <sup>4</sup> <https://yle.fi/a/74-20080517>
- <sup>5</sup> <https://yle.fi/a/74-20080517>
- <sup>6</sup> Ammattiliittojen voiman mittaaminen on empiirisesti haastavaa, mutta järjestäytymisaste on usein käytetty mittari (Metten, 2021).
- <sup>7</sup> Kirjaukset sopimuksissa ovat seuraavat: Valtio: ”De centrala parterna är vidare överens om att förloppet och utfallet av löneförhandlingarna på det statliga avtalsområdet ska bidra till samhällsekonomisk balans och inte störa det konkurrensutsatta näringslivets strävanden om en kostnadsutveckling i nivå med vår omvärld.” (Ramavtal om löner m.m. för arbetstagare inom det statliga avtalsområdet (RALS 2023–2025), 3 §). Paikallishallinto: ”Den konkurrensutsatta sektorn har en lönenormerande roll och, när så är lämpligt, så kan förhandlingarna inom internationellt konkurrensutsatta avtalsområden avslutas först om det förs i tiden parallella förhandlingar.” (Kommunalt Avtal om Förhandlingsordning m.m §2).
- <sup>8</sup> Lønkommissionen (2010); Lønstrukturkomitéen (2023).
- <sup>9</sup> <https://www.hs.fi/politiikka/art-2000005043438.html>

## Kirjallisuus

**Alsos, K. & Nergaard, K.** (2018). *Lönebildningen i de skandinaviska länderna*. Katalys, Tukholma.

**Andersen, S. K.** (2024). *Multi-employer bargaining in denmark: Interwoven processes of coordination*. *International Labour Review*, 163(4), 693–710.

**Andersen, S. K., Dølvik, J. E. & Ibsen, C. L.** (2014). *Nordic labour market models in open markets*. Brussels: ETUI Report 132.

**Andersen, S. K., Ibsen, C. L., Alsos, K., Nergaard, K. & Sauramo, P.** (2015). *Changes in wage policy and collective bargaining in the nordic countries – Comparison of Denmark, Finland, Norway and Sweden*. Teoksessa Van Gyes, G. & Schulten, T. (Eds.), *Wage bargaining under the new european economic governance* (s. 139–168). ETUI, Brussels.

**Arbetsmarknadsekonomiska rådet** (2018). *Arbetsmarknadsekonomisk rapport: Hur fungerar kollektivavtalen?* Stockholm.

**Calmfors, L.** (2025). *Pattern bargaining as a means to coordinate wages in the nordic countries*. Teoksessa Uusitalo, R. & Kauhanen, A. (Eds.), *Nordic economic policy review 2025: Wage formation and the nordic model*. Nordic Council of Ministers.

**Di Carlo, D.** (2020). Understanding wage restraint in the german public sector: Does the pattern bargaining hypothesis really hold water? *Industrial Relations Journal*, 51(3), 185–208.

**Di Carlo, D.** (2022). Beyond neo-corporatism: State employers and the special-interest politics of public sector wage-setting. *Journal of European Public Policy*, 1–28.

**Elvander, N.** (2002). The new Swedish regime for collective bargaining and conflict resolution: A comparative perspective. *European Journal of Industrial Relations*, 8(2), 197–216.

**Hansen, N. W. & Seip, Å. A.** (2018). Government employers in Sweden, Denmark and Norway: The use of power to control wage and employment conditions. *European Journal of Industrial Relations*, 24(1), 73–89.

**Hayter, S.** (2002). *Collective bargaining and income equality in an integrating world*. ILO, Labour education 2002/3, No. 128: Paying attention to wages. Geneva.

**Hetemäki, M. & Pykkänen, E.** (2022). Palkanmuodostus tienhaarassa. *Työvoimapolitiittinen Aikakauskirja*, 65(3), 8–23.

**Høgedahl, L., Ibsen, C. L. & Ibsen, F.** (2024). Public sector wage bargaining and the balanced growth model: Denmark and Sweden compared. *European Journal of Industrial Relations*, 30(1), 55–75.

**Ibsen, C. L.** (2015). Three approaches to coordinated bargaining: A case for power-based explanations. *European Journal of Industrial Relations*, 21(1), 39–56.

**Ibsen, C. L.** (2016). The role of mediation institutions in Sweden and Denmark after centralized bargaining. *British Journal of Industrial Relations*, 54(2), 285–310.

**Kauppinen, T.** (2005). *Suomen työmarkkinamalli*. WSOY, Helsinki.

**Kjellberg, A.** (2019). *Sweden: Collective bargaining under the industry norm*. Teoksessa Müller, T., Vandaele, K. & Waddington, J. (Eds.), *Collective bargaining in europe: Towards an endgame*. (s. 583–604). ETUI, Brussels.

**Kjellberg, A.** (2023). *The nordic model of industrial relations: Comparing Denmark, Finland, Norway and Sweden*. Kokouspaperi, New Trends and Challenges in Nordic Industrial Relations.

**Kjellberg, A.** (2025). *Changes in union density in the nordic countries*. Teoksessa Uusitalo, R. & Kauhanen, A. (Toim.), *Nordic economic policy review 2025: Wage formation and the nordic model*. Nordic Council of Ministers.

**Lind, J.** (2019). *Denmark: The sacred cow of collective bargaining is still alive*. Teoksessa Müller, T., Vandaele, K. & Waddington, J. (Eds.), *Collective bargaining in europe: Towards an endgame* (s. 151–171). ETUI, Brussels.

**Lønkommissionen** (2010). *Lønkommissionens rede-gørelse: Løn, køn, uddannelse og fleksibilitet. Sammenfatning og konklusion*.



**Lønstrukturkomitéen** (2023). *Lønstrukturkomitéens hovedrapport*.

**Marjanen, R.** (2002). *Palkkaratkaisujen sisältö ja toteutuminen tulopolitiikan aikakaudella*. Helsinki: Taloustieto Oy.

**Medlingsinstitutet** (2025). *Avtalsrörelsen och lönebildningen 2024. Medlingsinstitutets årsrapport*. Stockholm.

**Metten, A.** (2021). Rethinking trade union density: A new index for measuring union strength. *Industrial Relations Journal*, 52(6), 528–549.

**OECD** (2019). *Negotiating our way up*. OECD publishing, Paris.

**Park, S. H. & Young, K. L.** (2015). Wage moderation in the public sector: The experiences of 11 EMU countries in the recent economic crisis, 2008–2010. *Economic and Industrial Democracy*, 36(4), 575–609.

**Scheuer, S., Ibsen, F. & Høgedahl, L.** (2016). Strikes in the public sector in Denmark – Assessing the economic gains and losses of collective action. *Transfer: European Review of Labour and Research*, 22(3), 367–382.

**Szabó, I. G.** (2022). Professionals on the road to contention: Social movement unionism in healthcare labour disputes across Europe. *Economic and Industrial Democracy*, 43(1), 410–430.

**Thörnqvist, A. & Thörnqvist, C.** (2018). Do public sector industrial relations challenge the Swedish model? *Labor History*, 59(1), 87–104.

**Traxler, F.** (2003). Coordinated bargaining: A stocktaking of its preconditions, practices and performance. *Industrial Relations Journal*, 34(3), 194–209.

**Traxler, F. & Brandl, B.** (2010). Collective bargaining, macroeconomic performance, and the sectoral composition of trade unions. *Industrial Relations: A Journal of Economy and Society*, 49(1), 91–115.

**Wagner, I. & Teigen, M.** (2022). Egalitarian inequality: Gender equality and pattern bargaining. *Gender, Work & Organization*, 29(2), 486–501.



---

## Elinkeinoelämän tutkimuslaitos

### ETLA Economic Research

ISSN-L 2323-2447,  
ISSN 2323-2447,  
ISSN 2323-2455 (Pdf)

Kustantaja: Taloustieto Oy

Puh. 09-609 900  
[www.etla.fi](http://www.etla.fi)  
[etunimi.sukunimi@etla.fi](mailto:etunimi.sukunimi@etla.fi)

Arkadiankatu 23 B  
00100 Helsinki

---