Lausunto
13.10.2016

Asiantuntijalausunto Eduskunnan työelämä ja tasa-arvovaliokunnalle

PhD Kari Hämäläinen

Asia **HE 105/2016 VP**

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on pyytänyt erityisesti työllisyysvaikutuksia arvioivaa lausuntoani hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi työsopimuslain, merityösopimuslain sekä julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain muuttamisesta. Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutoksia määräaikaisiin työsuhteisiin, koeaikaan sekä takaisinottovelvollisuuteen. Tavoitteina ovat pitkäaikaistyöttömien työllistymismahdollisuuksien parantaminen, työllistämiskynnyksen madaltaminen sekä työnantajien kasvuhalukkuuden vahvistaminen.

Lausunnossani pohdin aluksi työsuhdeturvaa yleisellä tasolla, jonka jälkeen peilaan hallituksen esittämien muutosten mahdollisia työllisyysvaikutuksia kansainvälisen tutkimuskirjallisuuden valossa. Lausuntoni lopuksi esitän arvioni hallituksen esityksen työllisyysvaikutuksista.

Taloustieteen yleisiä näkemyksiä työsuhdeturvasta

Työsuhdeturvaa määrittävä lainsäädäntö on sekä työntekijöitä että työnantajia varten. Työntekijöille se tarjoaa suojaa yhtäältä työnantajien epäreiluja käytäntöjä vastaan ja toisaalta rahoitusmarkkinoiden epätäydellisyyksiä vastaan toimien eräänlaisena vakuutuksena irtisanomisten seurauksille. Työnantajille työsuhdeturva tarjoaa puolestaan mahdollisuuden rajoittaa yritysspesifin tiedon liikkumista toisiin yrityksiin.

Työsuhdeturva aiheuttaa yrityksille sopeutumiskustannuksia, mikä alentaa yritysten halukkuutta sekä luoda että vähentää työpaikkoja. Teoreettisten tarkastelujen valossa työllisyysvaikutukset ovat täten epäselviä. Kireä työsuhdeturva kuitenkin hankaloittaa koko talouden tasolla tapahtuvaa resurssien uudelleen allokaatiota taantuvien ja kasvavien toimialojen ja yritysten kesken. Allokaation heikkeneminen saattaa heijastua koko talouden tuottavuuskehitykseen.

Työsuhdeturvan hyödyt ja haitat jakautuvat epätasaisesti yksilöiden kesken. Vaikuttamalla sekä palkkaamis- että irtisanomispäätöksiin kireä työsuhdeturva hankaloittaa uusien työmarkkinoille tulevien asemaa. Erityisen haitalliseksi tilanne muodostuu, jos toistaiseksi voimassa olevia työsuhteita kohtaa kireä säätely ja määräaikaisten työsuhteiden säätely on olematonta. Tämä synnyttää Etelä-Euroopasta tutut kahden kerroksen työmarkkinat. Työsuhdeturvan heikentäminen puolestaan vahvistaa talouden allokaatiota. Tyypillisesti työntekijät hyötyvät työvoiman tehokkaasta allokaatiosta korkeampina palkkoina ja parempina uramahdollisuuksina. Kolikon varjopuolella on kuitenkin irtisanomisten ja heikompipalkkaisten uusien työpaikkojen kohdentuminen osaan työväestöstä.

Työsuhdeturva on irtisanomissuojan ja pysyvien työsuhteiden lisäksi yhteydessä moninaisiin työllistymisvaihtoehtoihin, joihin kuuluvat mm. vuokratyö, freelance, itsensä työllistäminen, osa-aikatyö,

palkkatuettu työ. Usein kehotetaankin kytkemään työsuhdeturvan uudistaminen osaksi laajempaa toimenpidekokonaisuutta, joka parantaa työvoiman allokaatiota ja työmarkkinoiden sopeutumista sekä tarjoaa turvaverkkoja ja tehokkaita työllistämispalveluita työttömille.

Hallituksen esittämien muutosten työllisyysvaikutukset kansainvälisen tutkimuskirjallisuuden valossa

(A) Määräaikaiset työsopimukset

Esityksessä ehdotetaan määräaikaisen työsuhteen perustellun syyn vaatimuksen poistamista yli 12 kuukautta yhtäjaksoisesti työttöminä olleiden henkilöiden kohdalla. Määräaikaisen työsuhteen enimmäiskestoksi ehdotetaan yhtä vuotta, joka voi koostua enintään kolmesta eri määräaikaisesta työsopimuksesta.

Määräaikaisuutta käytetään eri tarkoituksissa: näyttöpaikkana, tilapäisten poissaolojen korvaamiseksi tai kysynnän vaihteluiden tasapainottamiseksi. Hallituksen esitys tavoittelee pitkäaikaistyöttömien työmahdollisuuksien parantumista. Irtisanomiskustannuksia alentamalla ja mahdollisesti alhaisemmalla palkkatasolla työmahdollisuuksien voidaan olettaa hivenen parantuvan. Muissa maissa tätä kautta on pyritty parantamaan lähinnä nuorten mahdollisuuksia päästä kiinni työelämään. Perusteluina on käytetty inhimillisen pääoman kasvua sekä työkokemuksen toimivuutta astinlautana kohti vakaampaa työuraa. Uhkakuvana on puolestaan nähty määräaikaisten työsuhteiden kasautuminen, mikä ei edistä vakaammalle työuralle siirtymistä.

Joissakin tutkimuksissa on havaittu määräaikaisten työsuhteiden toimivan astinlautana vakaammalle työuralle ja toisissa ei. Varsinkin vanhempien tutkimusten ongelmana on se, että ne vertaavat määräaikaisia työntekijöitä joihinkin muihin ryhmiin ilman varsinaisia muutoksia määräaikaisuutta koskevassa lainsäädännössä. Tulosten takana voi tällöin olla kaikenlaisia itse työsuhteen laadusta riippumattomia tekijöitä. Tässä lausunnossa keskityn tutkimustuloksiin, joissa määräaikaisia työsuhteita koskevat lakimuutokset ovat kohdentuneet vain osaan työväestöstä. Tällaiset ns. kvasikokeelliset asetelmat tuottavat lakimuutokselle altistuvan kohderyhmän ja vastaavan vertailuryhmän, joiden työmarkkinamenestyksien erot kertovat itse politiikkamuutoksen vaikutuksista. Kyseisten tutkimusasetelmien tuottamia tutkimustuloksia pidetään nykykirjallisuudessa uskottavina, mutta varjopuolena on keskittyminen yksittäisiin maihin, joiden instituutiot eivät välttämättä vastaa Suomen instituutioita.

Tiivistetysti määräaikaisten ja pysyvien työsuhteiden välisen säätelyeron kasvattaminen lisää määräaikaisten työsuhteiden käyttöä. Tämä tapahtuu pysyvien työsuhteiden kustannuksella, jolloin työllisyysvaikutukset koko talouden tasolla jäävät merkityksettömiksi. Portugalissa näin tapahtui kahdessakin eri reformissa. Vuonna 2004 parannettiin pysyvien työsuhteiden työsuhdeturvaa 11-20 henkilö työllistävissä yrityksissä, jonka seurauksena määräaikaisten työsuhteiden osuus kasvoi 1,6 prosenttiyksiköllä ja työntekijöiden vaihtuvuus yrityksissä lisääntyi 1,3 prosenttiyksiköllä [1]. Vuonna 2012 Portugalissa pidennettiin määräaikaisten työsuhteiden kestoa 3 vuodesta 4,5 vuoteen siten, että muutos koski vain tietyn päivän jälkeen loppuaan läheneviä määräaikaisia työsuhteita. Seurauksena oli määräaikaisten työsuhteiden pysyviksi muuntamisen pienentyminen 20 prosentilla ja yrityksistä toisiin siirtymisten vähentyminen 10 prosentilla. Kokonaistyöllisyyteen tälläkään uudistuksella ei ollut vaikutuksia [2]. Italiassa poistettiin vuonna 2001 erityisen syyn vaatimus määräaikaisen työsuhteen solmimiselle.

Lakimuutos astui voimaan eri aikaan eri sektoreilla. Tutkimuksessa muutoksella ei havaittu minkäänlaisia vaikutuksia. Selityksenä havainnolle oli se, että aiemmin tarkasti määriteltyjen syiden poistuminen koettiin yrityksissä aikaa vievänä monimutkaistuksena, mikä lisäsi lakikäsittelyiden uhkaa. [3]

Määräaikaisten työsuhteiden pitkän aikavälin vaikutuksia on tarkasteltu Espanjan vuoden 1984 uudistuksen kohdalla, joka vapautti määräaikaisten työsuhteiden käyttöä. Uudistus jakoi nuoret iän mukaisesti koe- ja verrokkiryhmiin. Arvioinnin perusteella määräaikaisten työsuhteiden vapauttaminen kasvatti nuorten todennäköisyyttä työskennellä ennen 20 ikävuotta. Vuoteen 2006 ylettyneessä tarkastelussa havaittiin kuitenkin kumuloituneen työllisyyden vähentyneen 4,5 prosentilla ja ansioiden 9 prosentilla. Vaikutukset syntyivät pääsääntöisesti ensimmäisten viiden vuoden aikana. [4]

USA:ssa rajoitettiin aiemmin vapaita irtisanomisia 1970- ja 1980-luvuilla. Kiristykset tapahtuivat osavaltioittain, mikä mahdollisti vaikutusten arvioinnin. Irtisanomisia koskevien kiristysten havaittiin lisänneen voimakkaasti vuokratyön käyttöä ja johtaneen noin 500 000 työpaikan ulkoistamiseen. [5]

Lisäksi Italiassa on havaittu määräaikaisen työsuhteen kestolla olevan positiivinen vaikutus pysyvän työpaikan saamiselle. Samassa tutkimuksessa havaittiin useiden peräkkäisten määräaikaisten työsuhteiden toisaalta vähentäneen pysyvän työpaikan saamista. [6] Espanjassa on puolestaan havaittu eri yrityksissä tapahtuneiden määräaikaisten työsuhteiden parantavan mahdollisuutta pysyvän työpaikan saamiseksi. [7] Nämä tulokset eivät kuitenkaan perustu kvasikokeellisiin tutkimusasetelmiin, joten niiden tulkinnassa on syytä olla varovainen.

(B) Koeajan pidentäminen

Hallituksen esityksessä kaavaillaan koeajan maksimikeston pidentämistä neljästä kuukaudesta kuuteen kuukauteen. Kahdeksaa kuukautta lyhyemmissä määräaikaisissa työsuhteissa koeaika saisi kuitenkin olla enimmillään puolet määräaikaisen työsuhteen kestosta.

Tiedossani on ainoastaan yksi puhtaasti koeaikaa koskeva kvasikokeellinen tutkimus. Uudessa-Seelannissa myönnettiin alle 20 henkilön yrityksille mahdollisuus palkata työntekijöitä 90 päivän koeajalla vuonna 2009. Luonnollisen verrokkiryhmän muodostavat tällöin hieman suuremmat yritykset. Uudistuksella pyrittiin lisäämään uusien työntekijöiden palkkaamista pienissä yrityksissä. Erityisesti toivottiin vaikeasti työllistyvien henkilöiden työmahdollisuuksien parantuvan. Arvioinnissa ei havaittu vaikutuksia palkattujen henkilöiden lukumäärään, kokonaistyöllisyyteen, vaikeasti työllistyvien palkkaamiseen tai todennäköisyyteen, että palkatut henkilöt olisi pysyneet yrityksissä aiempaa kauemmin tai lyhyemmin 2 vuoden tarkasteluajanjaksolla. Rakennusalalla ja tukkukaupassa havaittiin kuitenkin erillinen 10 prosentin kasvu yritysten rekrytoinneissa. [8]

(C) Takaisinottovelvollisuuden lyhentäminen 9 kuukaudesta 4 kuukauteen

Tähän ehdotukseen liittyviä tutkimuksia minulla ei ole tiedossa.

Yhteenveto

Työsuhdeturva koostuu monista tekijöistä. Esimerkiksi OECD kokoaa työsuhdeturvaa kuvaaviin indikaattoreihinsa yli 20 erilaista tekijää. Näiden indikaattoreiden perusteella Suomi sijoittuu työsuhdeturvan kireyden suhteen hieman OECD-maiden keskiarvon alapuolelle samaan joukkoon muiden

Pohjoismaiden kanssa. Hallituksen esittämät muutokset ovat melko maltillisia, joten ne eivät juuri muuta määräaikaisten ja pysyvien työsuhteiden välisten työmarkkinoiden eroa. Tällä perusteella ei liene pelkoa työmarkkinoiden syventyvästä jakautumisesta määräaikaisiin ja pysyviin työsuhteisiin.

Työsuhteiden lainsäädännön kireyden ja työllisyyden välinen syy-seuraussuhde on teoreettisissa tarkasteluissa epäselvä. Uskottavien empiiristen tutkimusten perusteella vaikutukset kokonaistyöllisyyteen ovat jääneet vähäisiksi. Määräaikaisten työsuhteiden käytön helpottamisen on havaittu lisäävän määräaikaisten työntekijöiden osuutta työväestöstä. Muissa maissa tehdyt muutokset ovat kuitenkin monta kertaluokkaa suurempia kuin nyt ehdotetut. Lisäksi kohdeväestönä ovat olleet lähinnä nuoret, joiden voi olettaa reagoivan muutoksiin hanakammin kuin hallituksen esityksessään kohdeväestöksi asettamat pitkäaikaistyöttömät. Tällä perusteella en usko määräaikaisten työsuhteiden osuuden merkittävästi kasvavan.

Loppuyhteenvetona totean hallituksen esityksessään ehdottamien muutosten olevan maltillisia, joiden työllisyysvaikutusten uskoisin tutkimuskirjallisuuden perusteella jäävän vähäisiksi.

Helsingissä 13.10.2016

Kari Hämäläinen

PhD

LÄHTEET:

[1] Centeno, M. & Novo, A. (2011): Excess Worker Turnover and Fixed-tern Contracts: Causal Evidence in a Two-tier System, IZA Discussion Paper 6239

[2] Martins, P.S. (2016): Should the Maximum Duration of Fixed-tern Contract Increase in Recessions? Evidence from a Law Reform, IZA Discussion Paper 10206

[3] Cappellari, L., Dell'Aringa, C. & Leonardi, M. (2012): Temporary Employment, Job Flows and Productivity: A Tale of Two Reforms, The Economic Journal, F188-F215

[4] Garcia-Perez, J., Marinescu, I & Castello, J. (2016): Can Fixed-term Contracts put Low Skilled Youth on a Better Career Path, NBER Working Paper 22048

[5] Autor, D. (2003): Outsourcing at Will? The Contribution of Unjust Dismissal Doctrine to the Growth of Employment Outsourcing, Journal of Labor Economics, 1-42

[6] Gagliarducci, S. (2005): The Dynamics of Repeated Temporary Jobs, Labour Economics, 429-448

[7] Rebollo, Y. (2011): Landing a Permanent Contract in Spain: Do Job Interruptions and Employer Diversification Matter? The Manchester School, 1197-1236

[8] Chappell, N. & Sin, I. (2016): The Effect of Trial Periods in Employment on Firm Hiring Behaviour, New Zealand Treasury Working Paper 03/16