Lausunto
VATT/xxx/05.03/2018

5/3/2018

Asiantuntijalausunto Eduskunnan Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus

Asia **HE 188/2017 VP**

Eduskunnan Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on pyytänyt Valtion taloudelliselta tutkimuskeskukselta (VATT) lausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle vaihtelevaa työaikaa noudattavan työntekijän asemaa parantaviksi lainsäädännöksi. Esitys kaavailee parannuksia vaihtelevaa työaikaa noudattavien asemaan ja työsuhdeturvaan mm. rajoittamalla vaihtelevan työajan käyttöalaa, rajoittamalla sovitun vähimmäistyöajan ylittävien lisätyötuntien määräämisoikeutta sekä heikentämällä työnantajan yksipuolista mahdollisuutta määrittää sairaus- ja irtisanomisajan palkkataso työtunteja muuttamalla. Esityksessä ehdotetaan myös työttömyysturvalainsäädännön muuttamista siten, että työstä eroaminen ei aiheuta työttömyysetuuden menettämistä, jos työtä ei ole tosiasiallisesti ollut tarjolla.

Työtuntien joustolle on tarve. Monilla aloilla tuotteiden kysyntä vaihtelee luonnollisista syistä, jolloin yritysten on pystyttävä sopeuttamaan työpanostaan kysynnän vaihteluiden mukaan. Sopeutumistarve on entisestään kasvanut vaikkapa kaupan alalla aukioloaikojen vapauduttua. Vaihtelevia työtunteja noudattavien sopimusten yleistyminen kertoo kyseisen työvoimareservin ylläpitämisen olevan yrityksille muita sopeutumiskeinoja edukkaampaa. Samalla yritys kuitenkin siirtää osan kysynnän vaihtelun liiketaloudellisesta riskistä työntekijöiden kannettavaksi. Riskin jakamisen pelisäännöt eivät ole kovin selviä, mikä on johtanut lainsäädännön muutoksiin Suomen lisäksi myös useissa muissa maissa. Yhteistä lainsäädäntöteitse tehdyille muutoksille on vaihtelevaa työaikaa noudattavien työntekijöiden aseman parantuminen työnantajiin nähden. Tässä lausunnossa pohdimme millaisia hyötyjä ja haittoja, joita hallituksen esitys tuo mukanaan.

Yritysten kustannukset

Hallituksen esitys kasvattaa lyhyellä aikavälillä vaihtelevien työtuntien sopimuksia käyttävien yritysten työvoimakustannuksia määrittämällä toteutuneisiin työtunteihin pohjautuvan minimitason irtisanomis- ja sairausajan palkoille sekä lisäämällä yritysten hallinnollista taakkaa. Hallituksen esityksessä kyseiset lisäkustannukset arvioidaan varsin vähäisiksi. Lisäksi hallituksen esitys tuo esille sen, että yrityksille jää mahdollisuus sopeuttaa työpanostaan kysynnän vaihtelun mukaisesti jatkossakin vaihtelevien työtuntisopimusten välityksellä tai muilla keinoin. Tutkimusten perusteella työsuhteiden ehtojen parantaminen yhdellä työmarkkinoiden lohkolla kasvattaa työpanosten kysyntää muilla lohkoilla. Esimerkiksi USA:ssa irtisanomisehtojen tiukentaminen kasvatti voimakkaasti vuokrayön käyttöä. Oletettavasti sama ilmiö havaitaan Suomessakin. Vuokratyön käyttö on kuitenkin nykyistä nollatuntisopimuskäytäntöä kalliimpaa, joten esitetyt muutokset kasvattavat nollatuntisopimuksia käyttävien yritysten lyhyen aikavälin palkkakustannuksia myös tässä tapauksessa. Toinen, mahdollisesti pienempiä kustannusvaikutuksia aiheuttava muutos, on työtehtävän pituisten määräaikaisten työsuhteiden lisääntyminen nykyisestä.

VALTION TALOUDELLINEN TUTKIMUSKESKUS VATT
VATT INSTITUTE FOR ECONOMIC RESEARCH
PL/PO BOX 1279 (Arkadiankatu 7), FI-00101 Helsinki, FINLAND
PUH./TEL. +358 295 519 400 www.vatt.fi

Suorien palkkakustannusten muutokset antavat kuitenkin vain osakuvan mahdollisista vaikutuksista. Työvoima eroaa olennaisesti muista yritysten käyttämistä panoksista. Työpanoksen kustannuksia minimoivat yritykset eivät välttämättä saa työntekijöiltään yrityksen kannalta parasta mahdollista työpanosta. Tästä hyvänä esimerkkinä toimivat USA:n markkinaehtoiset työmarkkinat, joilla jotkut suuret yritykset, kuten Walmart (joka ensimmäisenä USA:ssa otti käyttöön työpanoksen just-in-time -ajatuksen) ja Starbuck, ovat omaehtoisesti vähentäneet vaihtelevien työsopimusten käyttöä. Jostakin syystä nämä yritykset ovat siis kokeneet kyseiset työsuhteet ongelmallisiksi. Taustalla vaikuttaviksi tekijöiksi on ehdotettu mm. työntekijöiden suurta vaihtuvuutta, hyvien työntekijöiden rekrytoinnin vaikeutumista, alimiehityksen aiheuttavaa liikevaihdon vähentymistä ja työntekijöiden heikompaa tuottavuutta[1].

Vaihtelevien työaikasopimusten piileviä kustannuksia on hankala arvioida, mistä syystä yritykset eivät välttämättä sisäistä niitä työpanoksen hintaa arvioidessaan. Suomalaisia tutkimustuloksia kustannusten suuruusluokasta minulla ei ole tiedossa, mutta jotain evästystä saadaan USA:ssa suoritetuista kyselyistä. Niiden perusteella vähittäiskaupoissa osa-aikaisten vuositason vaihtuvuus on 107 %. Vaihtuvuuden kustannuksista on monenlaisia arvioita, jotka vaihtelevat $1000 yksikkökustannuksesta aina viidesosaan vuosipalkasta. Haarukka on melkoinen, mutta osoittaa selvästi henkilökunnan vaihtuvuuden aiheuttavan mittavia lisäkustannuksia yrityksille.

Jatkuva työpanoksen optimointi aiheuttaa vääjäämättä myös yli- tai alimiehitystä ruuhka-aikoina. Näitä kustannuksia on arvioitu suuren vähittäistavaraketjun 41 toimipaikalle tehdyllä kyselyllä. Tulosten perusteella alimiehitys oli huomattavasti ylimiehitystä yleisempää ja sen arvioitiin alentavan tuottoja 7 prosentilla. Ylimiehityksen kohdalla tuottojen alentumaksi arvioitiin 1.1 prosenttia.

Yllämainitut arviot ovat suuntaa-antavia eikä tiedossani ole yhtäkään tutkimusta, joka kykenisi esittämään tarkat arviot yritysten käyttämän vaihtelevan työajan todellisille tuotoille ja kustannuksille. On kuitenkin useita syitä, miksi tässä hallituksen esityksessä ehdotettujen muutosten kustannusvaikutukset voisivat muodostua yrityksille suoria, lyhyen aikavälin palkkakustannuksia vähäisimmiksi.

Työntekijöiden hyödyt

Hallituksen esitys poistaa osan vaihtelevaa työaikaa noudattavien työntekijöiden kantamasta liiketoiminnan riskistä. Työaikojen ennustettavuuden lisääntyminen, lisääntyneet mahdollisuudet kieltäytyä sovitun minityöajan ylittävistä työtehtävistä sekä palkanmaksun varmistaminen irtisanomis- ja sairausajalta helpottavat työn ja muun elämän yhteensovittamista. Nämä muutokset koskevat ensisijaisesti niitä 55 prosenttia nollatuntisopimuksissa työskentelevistä 83 000 henkilöstä, joiden pääasiallinen toiminta on ansiotyö.

Hankalammin vastattava kysymys on, millaisia hyötyjä työntekijöille muodostuu. Hallituksen esityksessä viitataan useissa tutkimuksissa raportoituun tulokseen, jonka mukaan epätyypillisissä työsuhteissa olevat henkilöt ovat vakituisissa työsuhteissa olevia tyytymättömämpiä työoloihinsa. Havainnot laajentuvat myös terveydentilaa koskeviksi. Näiden tutkimusten kohdalla on toki muistettava, että kyseessä ei ole suoranainen kausaalivaikutus. Ryhmien väliset erot voivat johtua muistakin tekijöistä kuin työsuhteen tyypistä. Havainnot eivät kuitenkaan suoraan sulje pois sitä vaihtoehtoa, että vaihteleva työaika vaikuttaisi kielteisesti työntekijöihin.

[1] Boushey & Ansel (2016): Working by the Hour: The Economic Consequences of Unpredictable Scheduling Practices, Washington Center for Equitable Growth. Piilevien kustannusten arviot on kerätty tästä samasta lähteestä.

Hieman uskottavampaa tutkimustietoa tarjoaa kenttäkoe, jossa työnhakijoilta kysyttiin aidossa rekrytointitilanteessa mieltymyksiä erilaisista työehtojen ja palkkatason yhdistelmistä. Tutkimuksen tavoitteena oli laskea, miten työntekijät arvottavat erilaisia työsuhdejärjestelyjä (compensating wage differentials). Suurinta maksuhalukkuus on ilta- ja viikonlopputöiden kohdalla. Tulosten perusteella työnhakijat olivat valmiita alentamaan palkkaansa keskimäärin 20 prosentilla välttääkseen työsopimuksen, jossa työnantajalla on mahdollisuus asettaa ilta- tai viikonlopputöitä. Hieman yllättäen työnhakijat eivät olleet keskimäärin halukkaita maksamaan mahdollisuudesta määrätä itse omat työtuntinsa. Tutkimuksessa ei pyritty arvioimaan ei-vapaaehtoisesti joustavia työtunteja. Oletettavasti kuitenkin maksuhalukkuus niiden välttämiseksi ylittää vapaaehtoisuuteen perustuvan työtuntien jouston.

Tarkkaa arviota hallituksen esityksen hyötyjen suuruusluokasta työntekijöille on tässäkin kohtaa mahdoton antaa. Tutkimuskirjallisuuden perusteella epätyypilliset työsuhteet aiheuttavat keskimäärin kustannuksia työntekijöille, joita vaihtelevaa työaikaa koskevat muutokset alentavat.

Vaihtoehtona työaikaehdon muuttaminen lailla

Hallituksen esitys pohjautuu työajan vakiintumista määritettäessä neuvotteluvelvollisuuteen. Työntekijälle tarjotaan mahdollisuus pyytää vähimmäistyöajan ja toteutuvan työajan vastaavuuden arvioimista kuuden kuukauden tarkastelujaksolla. Neuvotteluvelvollisuuden vaihtoehtona käsitellään työajan lakisääteistä vakiinnuttamista, jolloin toteutunut työaika määrittäisi automaattisesti vähimmäistyöajan. Lainsäädännön kautta toteutettuna uudistus vähentäisi työnantajan valta-asemaa työtuntien määrittämisessä. Haittapuolena esitys mainitsee ei-toivotun työvoiman käytön joko liiallisena vähimmäistuntien muodostumisena tai vakiintuvien työtuntien jatkuvana manipuloimisena. Tutkimuskirjallisuudesta löytyy paljon esimerkkejä, joissa lainsäädännöllä määritetyt rajat johtavat talouden toimijoiden sijoittumiseen juuri rajan kohdalle. Näin olisi tapahtunut myös työtuntien kohdalla, mikä olisi muodostanut työpanoksen optimaalisen hyödyntämisen esteen. Neuvotteluteitse toteutettuna uudistus välttää tämänkaltaiset ongelmat. Harkittavaksi asiaksi jää neuvotteluvelvollisuuden toteutumisen seuranta, sillä työnantajalla on kuitenkin neuvotteluissa selvä valta-asema yksittäiseen työntekijään nähden.

Lopuksi

Työnantajilla on oikeutettu huoli kustannusten kasvusta ja hallinnollisen taakan lisääntymisestä. Edellä esiintuodut tutkimustulokset yhdessä sen tosiasian kanssa, että USA:n vähemmän säädellyillä markkinoilla toimivat yritykset ovat oma-aloitteisesti vähentäneet nollasopimusten käyttöä, viittaavat uudistusten todellisten kustannusten olevan yrityksille suoria, lyhyen aikavälin kustannusvaikutuksia vähäisempiä. Aiempien yritysten palkkakustannuksia laskeneiden sotumaksukokeiluiden tulosten perusteella esityksen koko kansantalouden tason työllisyysvaikutukset jäänevät vähäisiksi. Näillä perusteilla on todennäköistä, että hallituksen esityksen kautta toteutuvat työntekijöiden aseman parantamisen hyödyt ylittävät työnantajien kokemat haitat.

Helsingissä 5.3.2018

Anni Huhtala
Ylijohtaja

Kari Hämäläinen
Johtava tutkija