Lausunto
VATT/407/07.01/2018

26/11/2018

Asiantuntijalausunto Eduskunnan Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus

Asia **HE 227/2018 vp**

Eduskunnan Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on pyytänyt Valtion taloudelliselta tutkimuskeskukselta (VATT) lausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi työsopimuslain 7 luvun 2 §:n ja työttömyysturvalain 2 a luvun 1 §:n muuttamisesta. Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavan työsopimuslain henkilöön perustuvia irtisanomisperusteita koskevia säännöksiä. Ehdotuksen mukaan henkilöön perustuvien irtisanomisten syiden asiallisuutta ja painavuutta arvioitaessa otettaisiin huomioon työnantajan palveluksessa olevien työntekijöiden lukumäärä. Tämän esityksen tavoitteena on madaltaa pienten työnantajien työllistämiskynnystä. Lisäksi hallitus esittää, että työttömyysturvalakia muutettaisiin siten, että työsuhteen päättymisen perusteella asetettavaa korvauksetonta määräaikaa muutettaisiin siten, että korvaukseton määräaika lyhenisi 90 päivästä 60 päivään.

VATT keskittyy lausunnossaan ehdotuksen vaikuttavuuden pohtimiseen kansainvälisen tutkimuskirjallisuuden pohjalta. Lausunnossa nostetaan esille myös suomalaisen työsuhdeturvan nykytaso kansainvälisessä vertailuissa sekä ehdotetun muutoksen merkittävyys tästä näkökulmasta.

Työsuhdeturvan taso Suomessa kansainvälisestä näkökulmasta

Kuten hallituksen esityksessä aivan oikein todetaan, on työsuhdeturvan tason kansainvälinen vertailu vaikeaa. Työsuhdeturva vaihtelee useissa ulottuvuuksissa ja usein sen tiukkuuteen vaikuttaa myös lain soveltaminen riitatilanteissa. Useimmiten kansainvälisissä vertailuissa vedotaan myös tässä esityksessä käytettyihin OECD:n indikaattoreihin. Näiden indikaattorien perusteella kollektiivisen irtisanomisen suoja on Suomessa selvästi alhaisempi kuin muissa OECD-maissa ja jopa alhaisempi kuin Yhdysvalloissa ja Britanniassa. Sen sijaan henkilöperusteisen irtisanomisen suoja on lähellä OECD-maiden keskiarvoa. Tässä yhteydessä on tärkeää todeta, että henkilöperusteisen suojan tasossa esiintyy selkeitä maaryhmittäisiä eroja etenkin anglosaksisten ja muiden OECD-maiden välillä. Tässä muiden OECD-maiden ryhmässä suomalainen lainsäädäntö ei ole mitenkään erityisen tiukka. Itse asiassa henkilöperusteisen irtisanomisen suoja on Suomessa suunnilleen samalla tasolla kuin joustavien työmarkkinoiden esimerkkimaana pidetyssä Tanskassa ja selkeästi matalampi kuin Saksassa ja Ruotsissa. Jos tarkastellaan OECD:n indikaattorien takana olevia tekijöitä, erottuu suomalainen henkilöperusteisen irtisanomisen suoja muista OECD-maista vain siinä, että määräaika irtisanomisten riitauttamiseen on Suomessa poikkeuksellisen pitkä

(OECD Employment Protection Database). Juuri tämä tekijä on syynä siihen, että esityksessä viitatussa OECD Employment Outlook 2013:n vertailussa henkilöperusteisen irtisanomisen vaikeus (”difficulty”) on Suomessa OECD-maiden tiukinta Meksikon ja Ranskan jälkeen. Tämä on kuitenkin vain yksi työsuhdeturvan ulottuvuus, eikä sen perusteella voida vetää johtopäätöksiä henkilöperusteisen irtisanomisen suojan kokonaistasosta. Kaiken kaikkiaan OECD:n indikaattorien perusteella VATT toteaa, että kollektiivisen irtisanomisen suoja on Suomessa matala ja henkilöperusteisen irtisanomisen suoja vastaa relevanttien verrokkimaiden tasoa.

Työsuhdeturvan tason vaikutus työllisyyteen ja tuottavuuteen

Esityksen perusteluissa viitataan Antti Kauhasen ja Merja Kauhasen selvityksiin työsuhdeturvan vaikutuksista taloustieteellisen tutkimuskirjallisuuden valossa. VATT pitää näiden selvitysten johtopäätöksiä oikeina. Työsuhdeturvan taso vaikuttaa sekä irtisanomisiin että rekrytointeihin ja tämän vuoksi sen nettovaikutus työllisyyteen on teoreettisesti epäselvä ja luotettavimpien empiiristen tutkimusten mukaan mahdollisesti positiivinen mutta pieni. Sen sijaan matala työsuhdeturvan taso lisää työvoiman liikkuvuutta ja sitä kautta parantaa yritysten tuottavuutta. Tämän kysymyksen osalta empiirinen näyttö on selvästi vahvempaa. Lisäksi korkea irtisanomissuojan taso lisää epätyypillisten työsuhteiden käyttöä (Kahn, 2007) sekä palveluiden ulkoistamista (Autor et al, 2003).

VATT toteaa kuitenkin, että kansainvälisiä tutkimustuloksia tulkittaessa olisi hyvä huomioida, minkälaista irtisanomissuojan vaihtelua näissä tutkimuksissa tarkastellaan. Monet tutkimustulokset tulevat maista, kuten Italia tai Portugal (Boeri ja Jimeno (2005), Martins (2009)), joissa irtisanomissuoja on selvästi Suomea tiukempi. Toisissa tutkimuksissa käsitellään taas irtisanomissuojan kiristämisen vaikutuksia anglosaksisissa maissa (Autor et al (2006), Marinescu (2007)), joissa irtisanomissuojan lähtötaso on selvästi Suomea matalampi. Näistä tutkimustuloksia on vaikea vetää johtopäätöksiä siitä, miten hallituksen esitys vaikuttaisi Suomessa. Pohjoismaista, saatikka Suomesta, ei ole tarjoilla tutkimustuloksia, joissa käsiteltäisiin irtisanomissuojan tason vaikutuksia. Esityksessä viitatuissa katsauksissa käsitellään lähinnä ruotsalaisen, työkokemukseen liittyvän irtisanomissuojan vaikutuksia tarkastelevia tutkimuksia.

Hallitus esittää, että henkilöperusteisen irtisanomisen syiden asiallisuutta ja painavuutta arvioitaessa otettaisiin huomioon työnantajan koko. Esitys on muotoiltu siten, että on vaikea arvioida, miten se vaikuttaisi esimerkiksi suomalaisen irtisanomissuojan tiukkuuteen OECD:n käyttämissä indikaattoreissa. Esityksen merkittävyys tuleekin esiin vasta, kun voidaan arvioida miten työsopimuslain tulkinta käytännössä muuttuu esityksen seurauksena. Tästäkin syystä aihetta käsittelevän tutkimuskirjallisuuden tulokset eivät välttämättä kerro paljon hallituksen esityksen vaikutuksista.

Muutos työttömyysturvalakiin

Hallitus esittää myös, että työttömyysturvalakia muutetaan siten, että työsuhteen päättymisen perusteella asetettavaa korvauksetonta määräaikaa lyhennetään 90 päivästä 60 päivään. Tämä esitys voi lieventää irtisanomissuojan heikentämisen mahdollisia negatiivisia vaikutuksia työajalla kouluttautumiseen. Monissa tiukan irtisanomissuojan maissa työnantajat pyrkivät kiertämään vakituisten työsuhteiden sääntelyä käyttämällä määräaikaisia työsuhteita, joiden irtisanomissuoja on heikompi. Kansainvälisissä tutkimuksissa (Cabrales et al, 2014) on havaittu, että määräaikaisissa työsuhteissa työajalla kouluttautuminen on selvästi harvinaisempaa kuin vakituisissa työsuhteissa. Yksi tapa tulkita näitä tuloksia on, että työntekijät ovat haluttomia investoimaan työpaikkakohtaiseen oppimiseen, jos työsuhteeseen liittyy merkittävää epävarmuutta. Samalla myös

työnantajan kannustimet investoida määräaikaisten työntekijöiden kouluttamiseen ovat heikot. Esitetty työttömyysturvalain muutos pienentäisi irtisanomisesta työntekijälle aiheutuvia kustannuksia ja sitä kautta se voi lisätä kannustimia kouluttautua työajalla ja hankkia myös kyseiseen työtehtävään liittyviä taitoja. Tämän vaikutuksen suuruudesta on kuitenkin mahdoton sanoa mitään täsmällistä.

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus

Anni Huhtala
ylijohtaja

Tuomas Pekkarinen
tutkimusprofessori

Lähteet:

Autor, D. H, Donohue III, J. J. ja S. J. Schwab (2006): The costs of wrongful discharge laws, *The Review of Economics and Statistics*, 88 (2), 211-231.

Cabrales, A., Dolado, J. J. ja R. Mora (2014): Dual labor markets and (lack of) on-the-job training: PIAAC evidence from Spain and other EU countries, IZA working paper No 8649

Boeri T. ja J. Jimeno (2005): The effects of employment protection: Learning from variable enforcement, *European Economic Review*, 49 (8), 2057-2077

Kahn, L. M. (2010): Employment protection reforms, employment and the incidence of temporary jobs in Europe 1996-2001, *Labour Economics*, 17 (1), 1-15.

Marinescu, I. (2007): Shortening the tenure clock: The impact of strengthened UK job security legislation, Working Paper, University of Chicago.