Lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi työsopimuslain 7 luvun 2 §:n ja työttömyysturvalain 2 a luvun 1 §:n muuttamisesta (HE 227/2018 vp)

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi työsopimuslain henkilöön perustuvia irtisanomisperusteita koskevaa säännöstä. Ehdotuksen mukaan irtisanomisperusteelta vaadittavaa asiallista ja painavaa syytä koskevassa kokonaisarvioinnissa otettaisiin huomioon työnantajan palveluksessa olevien työntekijöiden lukumäärä sekä työnantajan ja työntekijän olosuhteet kokonaisuudessaan. Hallituksen esityksen mukaan muutoksen tavoitteena on madaltaa pienten työnantajien työllistämiskynnystä.

Työttömyysturvalakia muutettaisiin siten, että työsuhteen päättymisen perusteella asetettavaa korvauksetonta määräaikaa lyhennettäisiin nykyisestä 90 päivästä 60 päivään tilanteissa, joissa työnantaja on päättänyt työsuhteen työntekijästä johtuvasta syystä.

Tässä lausunnossa keskitytään hallituksen esityksen työsopimuslakia koskevaan muutokseen.

Lausunnon antaja on pyydettynä asiantuntijana tehnyt lakiesityksen valmistelua varten asiantuntijaselvityksen (Kauhanen 2018) irtisanomissuojan työllisyysvaikutuksista ml. rekrytoinnit sekä vaikutuksista yritysten käyttäytymiseen. Tässä lausunnossa viitataan tähän asiantuntijaselvitykseen useissa kohdissa.

Yrityksen pienelle henkilöstömäärälle suurempi painoarvo irtisanomisperusteen kokonaisharkinnassa

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi nimenomaisesti siitä, että työnantajan palveluksessa olevien työntekijöiden lukumäärä olisi otettava erityisenä seikkana huomioon henkilöön perustuvan irtisanomissyyn asiallisuutta ja painavuutta koskevaa kokonaisharkintaa tehtäessä. Työsopimuslain 7 luvun 2 §:n ainut esitetty muutos onkin seuraava lisäys pykälän 2 1.momenttiin:… **kokonaisarvioinnissa on otettava huomioon työnantajan palveluksessa olevien työntekijöiden lukumäärä…**

Esityksessä todetaan, että merkityksellistä olisi nimenomaan työnantajan pieni henkilöstömäärä ja että säädösmuutoksella ei olisi tarkoitus muuttaa sellaisen työnantajan irtisanomiskynnystä, jonka henkilöstömäärä olisi suuri.

Oikeuskäytäntö tulee määrittelemään kuinka suuria yrityksiä uudistus koskee

Skedingerin (2011) mukaan peruste pienten yrityksen lievemmälle säätelylle voi olla se, jos ne ovat herkempiä työsuhdeturvan aiheuttamille kustannusten lisäykselle kuin suuret yritykset. Toisaalta perusteita sille, että pienempiä yrityksiä ei kohdeltaisi eri tavoin, on se, että lievempi irtisanomissuoja voi vaikuttaa yritysten kasvuhalukkuuteen yli sen rajan, jonka jälkeen yritys joutuu tiukemman säätelyn piiriin tai jos pienten yritysten intressit muutoin otetaan huomioon oikeuskäytännössä (Skedinger 2011).

Palkansaajien tutkimuslaitos
Löntagarnas forskningsinstitut
Pitkänsillanranta 3 A 00530 Helsinki
Långbrokajen 3 A 00530 Helsingfors
etunimi.sukunimi@labour.fi
Puh. (09) 2535 7330
+358-9-2535 7330
http://www.labour.fi

Eritasoinen työsuhdeturva voi vaikuttaa siis yritysten strategiseen käyttäytymiseen, mutta eritasoisella työsuhdeturvalla voi toisaalta olla vaikutuksia myös työntekijöiden valikoitumiseen erikokoisiin yrityksiin muun muassa sen mukaan, kuinka paljon työntekijät arvostavat työpaikan vakautta (Schivardi and Torrini 2008).

Hallituksen esityksessä todetaan, että yritysten pieni koko voidaan jo nyt ottaa huomioon irtisanomisperusteen harkinnassa, mutta ehdotetun lakimuutoksen tarkoituksena on nykytilaan nähden korostaa työnantajan henkilöstömäärän merkitystä irtisanomisperusteen kokonaisharkinnassa. Muut kokonaisharkintaan vaikuttavat tekijät pysyvät kuitenkin ennallaan. Jää nähtäväksi kuinka paljon oikeuskäytäntö muuttuu tämän lakimuutoksen myötä.

Aiemmasta henkilöperusteisen irtisanomissuojan muutosta koskevasta hallituksen esityksestä poiketen tässä esityksessä ei ole määritelty enää eksplisiittistä yrityksen kokorajaa, jonka yläpuolella työsuhdeturva olisi tiukkuudeltaan erilainen. Empiirisen tutkimuskirjallisuuden mukaan pienten yritysten suurempia yrityksiä löyhempi irtisanomissuoja voi rajoittaa pienten yritysten kasvuhalukkuutta yli sen kokorajan, jossa ne joutuvat tiukemman säätelyn piiriin, vaikka kaikkien tutkimusten mukaan näin ei ole (ks. tarkemmin tutkimuksista Kauhanen 2018). Tästä syystä tarkan kokorajan määrittelemättä jättäminen voi olla perusteltua eikä luo samalla tavalla yritykselle kynnystä olla kasvattamatta henkilöstömääräänsä.

Toisaalta koska esityksessä ei ole määritelty tarkkaa kokorajaa sille, mikä on pieni yritys, on vaikea arvioida kuinka suurta joukkoa yrityksiä ja työntekijöitä muutos ylipäänsä tulisi koskemaan. Kuten esityksessäkin todetaan, oikeuskäytäntö viime kädessä määrittelee, miten laajalle ja kuinka suuriin yrityksiin lakimuutoksella tulee olemaan vaikutusta. Ennen kuin oikeuskäytäntö vahvistuu, tämä voi lisätä myös epävarmuutta siitä, missä tämä kokoraja menee.

Työllisyysvaikutukset epäselviä ja pieniä

Hallituksen esityksen tavoitteena on madaltaa pienten yritysten työllistämiskynnystä. Hallituksen esityksen työllisyysvaikutusosiossa todetaan kuitenkin, että taloustieteellisen tutkimuksen perusteella uudistuksen nettotyöllisyysvaikutukset olisivat pieniä ja suurempi vaikutus uudistuksella olisi työvoiman vaihtuvuuteen ja työmarkkinoiden dynamiikkaan.

Taloustieteen teorian mukaan työntekijän suojaksi säädetty työsuhdeturva aiheuttaa yrityksille kustannuksia. Koska työsuhdeturva aiheuttaa yrityksille kustannuksia irtisanomistilanteessa, se vähentää yrityksen tekemiä irtisanomisia. Samanaikaisesti parempi työsuhdeturva (irtisanomissuoja) vähentää myös uusien työntekijöiden rekrytointeja, koska yritykset ottavat rekrytointipäätöstä tehdessään huomioon mahdolliset tulevan työvoiman irtisanomisen kustannukset. (Skedinger 2011). Tiukempi työsuhdeturva vähentää näin ollen työvoiman vaihtuvuutta, koska työsuhdeturva vähentää sekä työntekijöiden irtisanomisia että rekrytointeja (Boeri ja Van Ours 2008). Vastaavasti myös työntekijöiden virta työttömyyteen ja toisaalta työttömyydestä takaisin työllisyyteen vähenee. Johtuen näistä vastakkaisista vaikutuksista irtisanomissuojan vaikutus työllisyyden ja työttömyyden nettomuutokseen on teorian mukaan epäselvä. Empiirinen tutkimuskirjallisuus pysyvissä työsuhteissa olevien työntekijöiden työsuhdeturvasta on vahvistanut teorian mukaiset tulemat: tiukempi työsuhdeturva vähentää

työvoiman vaihtuvuutta ja uudelleenallokointia, mutta vaikutus kokonaistason työllisyyteen ja työttömyyteen on epäselvä. (Kauhanen 2018)

Empiirinen tutkimuskirjallisuus on tutkinut myös pienten yritysten työsuhdeturvaan tehtyjen muutosten työmarkkinavaikutuksia. Pienten yritysten työsuhdeturvan helpottamisella on havaittu olevan vaikutuksia yritysten rekrytointien ja irtisanomisten lisääntymiseen, mutta ei nettovaikutusta työllisyyden määrään. Joissakin maissa helpottamisella ei ole havaittu olevan merkitseviä vaikutuksia myöskään pienten yritysten työntekijävirtoihin. (Ks. Kauhanen 2018).

Työsuhdeturvan vaikutukset myös työn tuottavuuteen erisuuntaisia tutkimuskirjallisuuden perusteella

Hallituksen esityksessä viitataan uudistuksen mahdollisiin positiivisiin vaikutuksiin myös työn tuottavuuden osalta. Tältä osin on hyvä ottaa huomioon, että taloustieteen teorian mukaan työsuhdeturvan vaikutus myös työn tuottavuuteen on epäselvä, koska työsuhdeturvalla voi olla sekä positiivisia että negatiivisia vaikutuksia työn tuottavuuteen useiden eri mekanismien kautta (Kemper 2017). Paremmalla työsuhdeturvalla voi olla positiivisia vaikutuksia työn tuottavuuteen seuraavista tekijöistä johtuen: (i) parempi työsuhdeturva lisää pidempikestoisia työsuhteita ja kannustaa yrityksiä panostamaan enemmän työntekijöidensä kouluttamiseen (Koeniger 2005); (ii) parempi työsuhdeturva kannustaa myös työntekijöitä panostamaan yrityskohtaisen inhimillisen pääoman lisäämiseen (Belot et al. 2007); (iii) jos työsuhdeturva lisää yrityksen investointeja fyysiseen pääomaan, tämä voi lisätä työn tuottavuutta, jos fyysinen pääoma ja työntekijöiden taidot ovat komplementteja keskenään; (iv) jos työsuhdeturva saa yritykset valikoimaan työntekijänsä tarkemmin, tämä työntekijöiden laadun parantuminen voi johtaa työn tuottavuuden paranemiseen (Lagos 2006; Belot et al. 2007; Cingano et al. 2016) ja (v) jos tiukempi työsuhdeturva ajaa tehottomat yritykset pois markkinoilta (Autor et al. 2007; Cingano et al. 2016). (Kauhanen & Kauhanen 2018).

Työsuhdeturvalla voi olla negatiivisia vaikutuksia työn tuottavuuteen johtuen seuraavista syistä: (i) jos työsuhdeturva vähentää investointeja fyysiseen pääomaan; (ii) työsuhdeturva voi saada yritykset pitämään palkkalistoilla tuottamattomia työntekijöitä (Autor et al. 2007) ja (iii) jos työsuhdeturva vähäisemmän irtisanomisriskin kautta vaikuttaa työntekijöiden työpanokseen tai poissaoloihin (Ichino and Riphahn 2005; Skedinger 2010). Tiukalla työsuhdeturvalla voi olla negatiivisia vaikutuksia myös aggregaattitason tuottavuuteen siinä määrin, kun se vähentää työntekijöiden liikkuvuutta matalan ja korkean tuottavuuden yritysten välillä (Holmlund 2014). (Kauhanen & Kauhanen 2018).

Empiirisen tutkimusten tulokset työsuhdeturvan vaikutuksesta työn tuottavuuteen eivät myöskään ole selkeitä[1], ts. sen vaikutuksesta on saatu erisuuntaisia tuloksia (Autor et al. 2007; Okudaira et al. 2013; Cingano et al. 2016; Kemper 2017; Bjuggren 2018). Sen sijaan kokonaistuottavuuden osalta yritysaineistoja hyödyntänyt empiirinen tutkimuskirjallisuus on valtaosin havainnut, että tiukempi työsuhdeturva heikentää kokonaistuottavuutta (Autor et al. 2007; Okudaira et al 2013; Cingano et al. 2016). (Kauhanen & Kauhanen 2018).

[1] Tässä viitataan tutkimuksiin, joissa on pyritty arvioimaan yritysaineistoilla työsuhdeturvan kausaalivaikutusta työn tuottavuuteen hyödyntäen maan sisäistä vaihtelua työsuhdeturvassa.

Irtisanomissuojan vaikutusten arviointi on ylipäänsä empiirisesti hyvin hankalaa

On hyvä, että hallituksen esityksessä tuodaan esille, että uudistuksen työmarkkinavaikutuksiin liittyy epävarmuutta. Muista maista saatuja empiirisiä tuloksia tai maavertailuja katsottaessa on myös hyvä huomioida, että irtisanomissuojan vaikutusten arviointi on empiirisesti hyvin hankalaa. Koko talouden tason tilastoaineistoja käyttävät maavertailut eivät välttämättä anna luotettavia arvioita työsuhdeturvan kausaalivaikutuksista työmarkkinatulemiin. Kausaalivaikutuksia voidaan arvioida luotettavimmin tutkimalla irtisanomissuojaa koskevia lakimuutoksia hyödyntäen yksilö- ja yritystason aineistoja. Tällaisten tutkimusten puutteena on kuitenkin se, että niissä ei arvioida uudistuksen vaikutuksia muihin kuin uudistuksen kohteena olevaan ryhmään. Jos syrjäyttämisvaikutuksia muihin ryhmiin ei oteta huomioon, uudistusten vaikutuksista aggregaattitasolla ei voida tehdä johtopäätöksiä. Yksittäisiä maita koskevia tuloksia on myös hankala yleistää koskemaan muita maita johtuen maakohtaisista eroista työmarkkinajärjestelmissä ja huomattavasta vaihtelusta itse uudistuksissa ja niiden suuruusluokassa. (Kauhanen 2018; Kauhanen & Kauhanen 2018).

Uudistuksen työmarkkinavaikutuksia vaikea tutkia

Kun tehdään tämänkaltaisia uudistuksia työsuhdeturvaan, olisi tärkeä pyrkiä luotettavasti arvioimaan niiden työmarkkinavaikutuksia empiirisesti. Tämän kaavaillun uudistuksen kohdalla muutoksen kausaalivaikutusten tutkiminen tulee olemaan melkoisen hankalaa. Koska hallituksen esityksen mukaan lakiin ei tulisi selkeää kokorajaa sille, minkä kokoisia yrityksiä lakimuutos koskee, on myös vaikeampaa muodostaa kohde- ja kontrolliryhmiä vaikutusten tutkimiseksi.

Myös sukupuolivaikutusten huomioon ottaminen on tärkeää

Hallituksen esityksessä käydään läpi myös työsopimuslain uudistuksen sukupuolivaikutuksia, mikä on tärkeä ottaa huomioon. Esityksen mukaan sukupuolivaikutuksiin ei vaikuta ainoastaan se, mikä on pienissä yrityksissä työskentelevien työntekijöiden sukupuolijakauma, vaan myös se kuinka paljon työehtosopimuksissa on irtisanomisperusteita koskevia kirjauksia.

Henkilöperusteinen irtisanomissuoja on Suomessa eurooppalaista keskitasoa

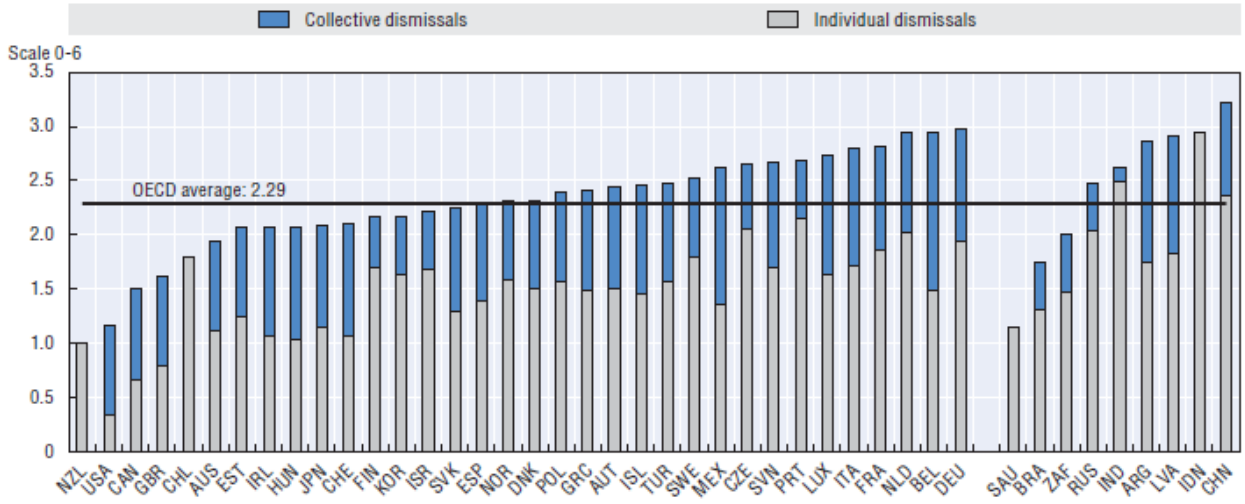
Hallituksen esityksessä on esitetty henkilöperusteisen irtisanomissuojan vertailua eri maissa OECD:n selvitysten perusteella. Esitetty vertailu on hieman sekava ja siksi tässä käydään irtisanomissuojan vertailua läpi OECD:n muodostamien indikaattoreiden perusteella.

Maiden eroja työsuhdeturvassa voidaan arvioida OECD:n muodostamien indikaattorien avulla (ks. OECD 2013 tarkemmin). OECD:n (OECD 2013) indikaattoreissa työsuhdeturvan tiukkuudelle ei ole enää yhtä yhteistä mittaria, vaan erikseen avainindikaattorit kuvaamaan vakituisten työntekijöiden turvaa kollektiivista ja henkilöperusteista irtisanomista vastaan ja määräaikaisten työsuhteiden säätelylle.

Suomessa vakituisten työntekijöiden irtisanomisturva (kollektiivista ja henkilöperusteista irtisanomista vastaan) on sekä OECD-maiden että EU-maiden keskitason alapuolella (Kuvio 1). Euroopan maista vain Isossa-Britanniassa, Virossa, Irlannissa ja Unkarissa on heikompi suoja

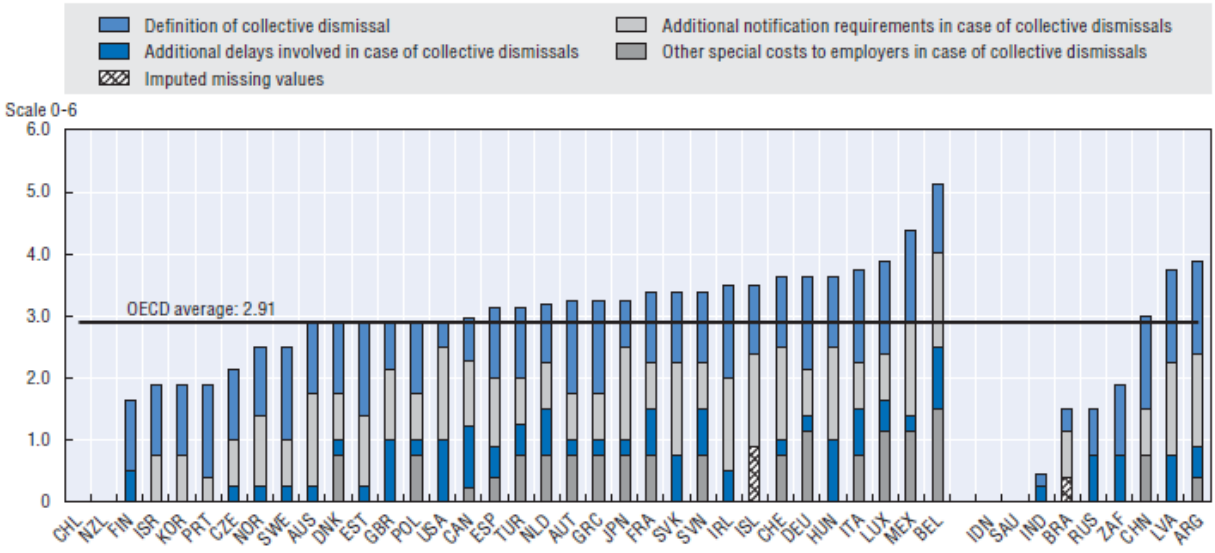
yhdistelmäindikaattorin mukaan. Kollektiivisen irtisanomisen suoja on Suomessa Euroopan maiden alhaisin ja selvästi OECD-maiden keskiarvon alapuolella (Kuvio 2). Henkilöperusteisen irtisanomisen suoja on Suomessa suurin piirtein eurooppalaista keskitasoa ja se on Suomea tiukempi kahdeksassa Euroopan maassa (Kuvio 3).

Kuvio 1. Pysyvissä työsuhteissa olevien työntekijöiden työsuhdeturva henkilöperusteista ja kollektiivista irtisanomista vastaan OECD-maissa (v. 2013 tilanne) (lähde: OECD Employment Outlook 2013, 86)



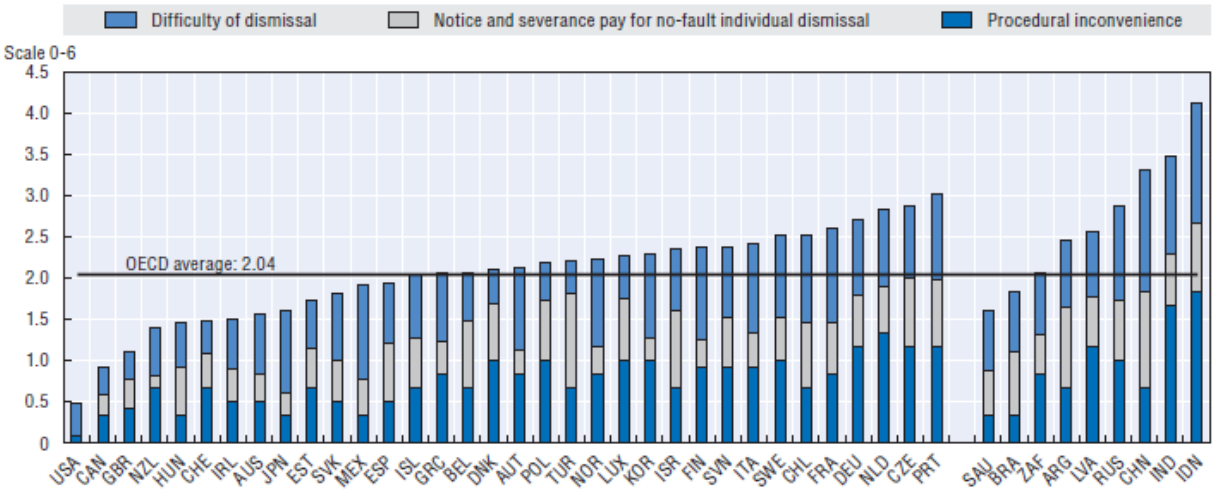
Note: Data refer to 2013 for OECD countries and Latvia, 2012 for other countries. The figure presents the contribution of employment protection for regular workers against individual dismissal (EPR) and additional provisions for collective dismissal (EPRC) to the indicator of employment protection for regular workers against individual and collective dismissal (EPRC). The height of the bar represents the value of the EPRC indicator.
Source: OECD Employment Protection Database, 2013 update, http://dx.doi.org/10.1787/lfs-epl-data-en.

Kuvio 2. Pysyvissä työsuhteissa olevien työntekijöiden työsuhdeturva kollektiivista irtisanomista vastaan OECD-maissa (v. 2013 tilanne) (lähde: OECD Employment Outlook 2013, 85)



Note: Data refer to 2013 for OECD countries and Latvia, 2012 for other countries. The figure presents the contribution of different subcomponents to the indicator for additional provisions for collective dismissals (EPC). The height of the bar represents the value of the EPC indicator. This indicator quantifies only additional restrictions, over and above those for individual dismissals. For the sole purpose of calculating the EPC indicator, missing values of specific subcomponents are set equal to the average of other non-missing subcomponents for the same country.
Source: OECD Employment Protection Database, 2013 update, http://dx.doi.org/10.1787/lfs-epl-data-en.

Kuvio 3. Pysyvissä työsuhteissa olevien työntekijöiden työsuhdeturva henkilöperusteista irtisanomista vastaan OECD-maissa (v. 2013 tilanne) (lähde: OECD Employment Outlook 2013, 83)



Note: Data refer to 2013 for OECD countries and Latvia, 2012 for other countries. The figure presents the contribution of different subcomponents to the indicator for employment protection for regular workers against individual dismissal (EPR). The height of the bar represents the value of the EPR indicator.
Source: OECD Employment Protection Database, 2013 update, http://dx.doi.org/10.1787/lfs-epl-data-en.

Merja Kauhanen
Tutkimuskoordinaattori
Palkansaajien tutkimuslaitos

Kirjallisuus:

Autor, D.H., Kerr, W.R., and Kugler, A.D. (2007), Does employment protection reduce productivity? Evidence from US states, Economic Journal 117 (521), F189-217.

Bjuggren, C. M. (2018), Employment protection and labor productivity. Journal of Public

Economics 157, 138-157.

Belot, M., Boone, J. and van Ours, J. (2007), Welfare-improving employment protection,

Economica, 74 (295), 381-396.

Boeri, T. and Van Ours, J. (2008), The economics of imperfect labor markets, Princeton University Press.

Cingano, F, Leonardi, M., Messina, J. and Pica, G. (2016), Employment protection legislation, capital investment and access to credit: Evidence from Italy, Economic Journal 126, 1798–1822.

Holmlund, B. (2014), What Do Labor Market Institutions Do? Labour Economics 30, 62-69.

Ichino, A. and Riphahn, R.T. (2005), The effect of employment protection on worker effort: absenteeism during and after probation, Journal of the European Economic Association, 3 (1), 120-143.

Kauhanen, M. (2018), Asiantuntijalausunto, Työ- ja elinkeinoministeriö,

https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/Proposal/DownloadProposalAttachment?attachmentId=9044.

Kauhanen, M. & Kauhanen, A. (2018), Irtisanomissuojan taloudelliset vaikutukset (ilmestyy Työpoliittinen aikakauskirja)

Kemper, J. (2017), Employment Protection, Capital Investments and Labor Productivity, KOF Working Papers no. 434.

Lagos, R: (2006), A Model of TFP, The Review of Economic Studies, 73(4), 983-1007.

OECD (2013), Employment Outlook: 2013. OECD, Paris.

Okudaira, H., Takizawa, M., Kotaro Tsuru, K. (2013), Employment protection and productivity: evidence from firm-level panel data in Japan, Applied Economics 45(15), 2091-2105.

Skedinger, P. (2011), Employment consequences of employment protection legislation, Nordic Economic Policy Review 1/2011, 45-83.