

TYÖELÄMÄ- JA TASA- ARVOVALIOKUNNAN MIETINTÖ 2/2014 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi vuorotteluvapaalain muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 22 päivänä huhtikuuta 2014 lähettänyt työelämä- ja tasa-arvovaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen eduskunnalle laiksi vuorotteluvapaalain muuttamisesta (HE 36/2014 vp).

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- erityisasiantuntija Sami Napari, valtiovarainministeriö
- vanhempi hallitussihteeri Anne-Mari Mäkinen, työ- ja elinkeinoministeriö
- palvelujohtaja Pirjo Juntunen, Pohjois-Pohjanmaan TE-toimisto
- tutkimusjohtaja Roope Uusitalo, Helsingin yliopisto

- erityisasiantuntija Tommi Eskonen, Suomen Kuntaliitto
- työmarkkina-asiamies Kirsi Korppi, Kunnallinen työmarkkinalaitos
- asiantuntija Minna Etu-Seppälä, Elinkeinoelämän keskusliitto EK
- työmarkkinalakimies Kai Kullaa, Opetusalan Ammattijärjestö OAJ ry
- ekonomisti Joonas Rahkola, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
- lainopillinen asiamies Atte Rytönen, Suomen Yrittäjät ry
- kehittämisspäälikkö Kirsi Markkanen, Tehy ry.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- Valtion työmarkkinalaitos
- Kirkon työmarkkinalaitos
- Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry
- Akava ry.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi vuorotteluvapaalakia siten, että vuorotteluvapaan työhistoriaedellytys korotetaan 16 vuoteen ja vuorotteluvapaan kesto 100—360 kalenteripäivään. Vuorottelijalle säädettäisiin yläikäraja, joka vastaa työntekijän eläkelain mukaista vanhuuseläkkeen alaikärajaa vähennettynä kolmella vuodella. Lisäksi lakia ehdotetaan muutettavaksi niin, että työssäoloaikaan lasketaan myös sellainen työssäoloaika tai työssäoloaikaan rinnastettava

aika, jonka henkilö on ollut vakuutettuna Euroopan unionin jäsenvaltiossa, Euroopan talousalueeseen kuuluvassa valtiossa tai Sveitsissä.

Samalla ehdotetaan, että vuorotteluvapaajakson ajankohdan muuttaminen olisi mahdollista, jos uudesta ajankohdasta sovitaan ennen jakson alkamista. Vuorottelukorvausta ei maksettaisi siltä vuorotteluvapaan ajalta, jolle ei ole palkattu sijaista. Lakia ehdotetaan muutettavaksi myös siten, että vuorottelukorvaukseen olisi oikeus ti-

lanteessa, jossa vuorottelijan työsuhde päättyy vuorottelijasta riippumattomasta syystä ennen kuin vuorotteluvapaa on kestänyt 100 kalenteripäivää.

Vuorottelusijaiselle säädettyjä edellytyksiä ehdotetaan muutettaviksi. Sijaiseksi olisi palkattava työtön työnhakija, joka on ollut työttömänä työnhakijana yhdenjaksoisesti tai osissa vähintään 90 kalenteripäivää vuorotteluvapaan alkamista edeltäneiden 14 kuukauden aikana. Sijaiseksi voitaisiin kuitenkin palkata alle 30-vuotias työtön työnhakija, jonka ammatti- tai korkeakoulututkinnon suorittamisesta on kulunut

enintään vuosi taikka työtön työnhakija, joka vuorotteluvapaan alkaessa on alle 25-vuotias tai yli 55-vuotias.

Esityksessä ehdotetaan myös, että vanhentuneet viittaussäännökset työvoimatoimistoon muutettaisiin.

Esitys liittyy hallituksen rakennepoliittiseen ohjelmaan talouden kasvuedellytysten vahvistamiseksi ja julkisen talouden kestävyysvajeen umpeen kuromiseksi. Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä syyskuuta 2014. Lain mukaista vuorottelijan yläikärajaa ei sovellettaisi ennen vuotta 1957 syntyneisiin.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Vuorotteluvapaa on järjestely, jossa työntekijä työnantajansa kanssa tekemänsä vuorottelusopimuksen mukaisesti vapautuu määräajaksi palvelussuhteeseen kuuluvien tehtävien suorittamisesta ja jossa työnantaja sitoutuu vastaavaksi ajaksi palkkaamaan sijaiseksi työ- ja elinkeinotoimistossa työttömänä työnhakijana olevan henkilön. Vuorotteluvapaalla oleva saa työstä poissaolon ajalta vuorottelukorvausta.

Vuorotteluvapaajärjestelmä käynnistyi Suomessa kaksivuotisena kokeiluna vuoden 1996 alusta, kun laki vuorotteluvapaan kokeilusta tuli voimaan. Kokeilulaki oli voimassa vuoden 2002 loppuun, jolloin säädettiin määräaikainen vuorotteluvapaalaki. Järjestelmä vakinaistettiin vuoden 2010 alusta lukien säätämällä vuorotteluvapaalaki pysyväksi.

Hallituksen esityksessä lakia ehdotetaan muutettavaksi vuorottelijan työhistoriaedellytystä, vuorotteluvapaajaksojen ajankohtien muuttamista, vuorottelusopimusta ja vuorottelukorvauksen maksamista sekä vuorottelusijaista koskevilta osin. Lisäksi lakiin ehdotetaan säännöstä vuorottelijan yläikärajasta.

Työllisyysvaikutukset

Esitys liittyy pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen 29.8.2013 päivättyyn rakennepoliittiseen ohjelmaan talouden kasvuedellytysten vahvistamiseksi ja julkisen talouden kestävyysvajeen umpeen kuromiseksi. Ohjelman mukaisilla työmarkkinoita koskevilla rakenteellisilla uudistuksilla tavoitellaan mm. työllisyysasteen nostamista.

Työllisyysvaikutusten kannalta keskeisimmät muutokset vuorotteluvapaalakiin ovat vuorottelijan työhistoriaedellytyksen nostaminen 10 vuodesta 16 vuoteen, vuorottelijan yläikärajan säätäminen ja sijaisen työttömyyden keston nostaminen 90 päivään vuorotteluvapaan alkamista edeltäneiden 14 kuukauden aikana.

Vuorottelijoita koskevien muutosehdotusten arvioidaan esityksessä vähentävän erityisesti alle 40-vuotiaiden ja toisaalta yli 60-vuotiaiden vuorotteluvapaan käyttöä, mikä lisäisi työllisten määrää vuositasona yhteensä noin 1 200 henkilötyövuodella. Lisäksi arvioidaan, että sijaista koskevien edellytysten muutoksen vuoksi vuorotteluvapaan käyttö vähenisi aloilla, joilla on vain vähän pitkäaikaistyöttömiä. Karkean arvion mukaan sijaista koskevien ehtojen muutos lisäisi työllisyyttä noin 600 henkilötyövuodella, kun huomioon otetaan ns. ohituskaistojen vaikutus. Yhteensä vuorotteluvapaata koskevat muutokset lisäisivät työllisyyttä siten noin 1 800

henkilötyövuodella. Arvio perustuu siihen, että vuorotteluvapaan käytössä ei tapahdu muutoksia ja että sijaiset työllistyisivät ilman vuorotteluvapaata muihin töihin. Vuorotteluvapaakorvausmenojen odotetaan muutosten ansiosta pienenevän 20 %:lla. Valtion budjettisäästönä tämä merkitsee vuositasolla 10—12 miljoonaa euroa ja kokonaissäästönä 22—26 miljoonaa euroa.

Tarkkoja tilastotietoja vuorottelijoiden työhistoriasta, vuorotteluvapaan uusijoiden määrästä tai vuorottelusijaisten määrästä ei ole saatavilla. Tämän vuoksi esitetty vuorotteluvapaalain muutosten taloudellisia sekä työllisyysvaikutuksia koskevat arviot ovat hallituksen esityksen mukaan vain suuntaa antavia.

Kansaneläkelaitoksen tilastojen mukaan vuorottelukorvausta saaneiden määrä on vuosina 2005—2012 vaihdellut 16 800 ja 22 500 henkilön välillä. Vuonna 2013 vuorotteluvapaata on saadun selvityksen mukaan käytetty selvästi vähemmän kuin edellisinä vuosina, minkä arvioidaan johtuvan vaikeasta talous- ja työllisyystilanteesta. Valiokunta pitää mahdollisena, että esityksessä esitetyt arviot työllisyysvaikutuksista ja säästöistä ovat lyhyellä tähtäimellä ja nykyisessä taloudellisessa tilanteessa ja korkean työttömyyden aikana ylimitoitettuja.

Vuorotteluvapaan merkitys

Vuorotteluvapaan tarkoituksena on edistää lyhytkestoisen työstä poissaolon avulla työntekijän työssä jaksamista ja parantaa samalla työttömänä työnhakijana olevan henkilön työllistymisedellytyksiä määräaikaisen työkokemuksen kautta. Taustalla on ajatus, että 3—12 kuukauden vapaan jälkeen työntekijät ovat terveempiä ja jatkavat työuraansa pidempään kuin ilman mahdollisuutta jäädä vuorotteluvapaalle.

Vuorotteluvapaan käyttötarkoitukset vaihtelevat hyvin paljon, ja syyt sen käyttöön ovat yksilöllisiä. Vuorottelijat käyttävät vapaata mm. kouluttautumiseen, lepäämiseen, matkusteluun ja harrastuksiin, kuntoutukseen sekä lasten tai vanhempien hoitamiseen. Viitteitä on myös siitä, että vapaata käytetään jossain määrin sellaisissa tilanteissa, joissa ilman vuorotteluvapaata ajaututtaisiin sairauspoissaoloihin tai muihin

työkyvyttömyyden varalta oleviin järjestelmiin. Valiokunta korostaa, että vuorotteluvapaata ei ole tarkoitettu korvaamaan sairauslomaa, vaan vapaa on tarkoitettu työntekijän virkistäytymiseen ja uusiutumiseen.

Työ- ja elinkeinoministeriön vuosina 2005 ja 2009 teettämien selvitysten mukaan vuorotteluvapaa ei ole lisännyt vapaalla olleiden työuran pituutta eikä työllisyyttä. Sen sijaan järjestelmällä on ollut myönteisiä vaikutuksia sijaisten työllistymiseen.

Valiokunta pitää ehdotettuja vuorottelijan edellytyksiä koskevia muutoksia merkittävänä tiukennuksina. Valiokunta katsoo, että työssäoloehdon pidentämisestä huolimatta vuorotteluvapaa toimii kuitenkin edelleen hyvänä keinona edistää työssä jaksamista. Valiokunta korostaa, että työntekijälle mahdollisuus pitää taukoa työelämästä 16 vuoden työuran jälkeen voi olla tarpeellista ja hyödyllistä myös monista muista syistä kuin työssä jaksamisen edistämiseksi, ja pitää tärkeänä, että palkansaajilla on jatkossakin käytettävissä joustava ja yksilöllinen tapa sovitaa yhteen työaikoja elämäntilanteensa vaatimusten kanssa.

Naiset jäävät vuorotteluvapaalle useammin kuin miehet. Noin 70 % vuorotteluvapaan käyttäjistä on naisia, ja eniten vuorotteluvapaalle jäädään naisvaltaisilla terveyden- ja sairaanhoitoalalla, opetuslalla ja sihteeri- ja toimistotyössä sekä sosiaalialalla. Näin ollen on mahdollista, että vuorotteluvapaaehtojen tiukentaminen vaikuttaa enemmän naisten kuin miesten mahdollisuuksiin jäädä vuorotteluvapaalle.

Vuorottelusijainen

Lakiesityksellä tiukennetaan myös vuorottelusijaisen edellytyksiä. Sijaiseksi voidaan palkata työtön työnhakija, joka on ollut työttömänä työnhakijana yhdenjaksoisesti tai osissa vähintään 90 kalenteripäivää vuorotteluvapaan alkamista edeltäneiden 14 kuukauden aikana. Lisäksi työttömyysedellytystä koskevan ehdon estämättä sijaiseksi voidaan palkata alle 30-vuotias työtön työnhakija, jonka ammatti- tai korkeakoulututkinnon suorittamisesta on kulunut enintään vuosi, taikka työtön työnhakija, joka vuo-

rotteluvapaan alkaessa on alle 25-vuotias tai yli 55-vuotias. Vuorottelusijaisen edellytysten tiukennuksen tavoitteena on parantaa pitkään työttömänä olleiden henkilöiden työllistymisedellytyksiä.

Vuorotteluvapaan sijaisista yli puolet on ollut työttömänä alle kaksi viikkoa ja noin 40 %:lla työttömyys on kestänyt alle yhden viikon. Voimassa olevan lain mukaisesta, sijaisen valinnassa noudatettavasta etusijasäännöksestä huolimatta vuorotteluvapaan sijaiseksi ei siten ole käytännössä palkattu pitkään työttöminä olleita.

Valiokunta pitää hyvänä, että pitkään työttöminä olleiden henkilöiden työllistymisedellytyksiä pyritään parantamaan, ja katsoo, että ehdotettu uudistus kohdentaa sijaisuudet aiempaa paremmin henkilöille, jotka tarvitsevat tukea työllistymiseensä. Muutokset tukevat myös nuorisotakuun toteuttamista ja iäkkäiden työllistymistä, koska vuorottelusijaiseksi voidaan osoittaa vastavalmistunut tai alle 25-vuotias nuori sekä 55-vuotias työtön. Valiokunta katsoo, että vuorotteluvapaajärjestelmä on tärkeä työvoimapolitiikan väline ja että uudistus vahvistaa sen työvoimapolitiittista luonnetta.

Vuorotteluvapaan ehdot ovat samat kaikilla aloilla, mutta vapaan käyttö vaihtelee eri toimialoilla merkittävästi. Vuorotteluvapaalle jäädään lähes yhtä usein kuntasektorin ja yksityisten yritysten palveluksesta. Eniten vuorotteluvapaata käyttävät 40—59-vuotiaat naiset terveyden- ja sairaanhoitoalalla ja opetuslalla, joilla myös työttömyyttä on vähän. Myös vuorottelusijaisten työttömyys ennen sijaisuutta on kestänyt vain lyhyen aikaa.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että ehdotettu tiukennus saattaa vaikeuttaa sopivien edellytykset täyttävien sijaisten löytymistä erityisesti niillä aloilla, joilla tehtävissä vaaditaan erityistä osaamista ja joilla työttömyys on vähäistä. Aloilla, joilla työttömyyttä on vähän, vuorotteluvapaalla ei ole suurta työvoimapolitiittista merkitystä, mutta yksittäiselle työntekijälle vuorotteluvapaa sen sijaan saattaa olla merkittävä työssä jaksamisen kannalta. Valiokunta korostaa, että vuorotteluvapaalaki mahdollistaa

uudistuksen jälkeenkin vuorottelun myös aloilla, joilla työllisyystilanne on hyvä, koska sijainen voidaan edelleen ottaa myös muuhun kuin vuorottelijalta vapautuneeseen tehtävään ja koska nuorten ja iäkkäiden työllistymisen helpottamiseksi säädetty ns. ohituskaista helpottaa sopivien sijaisten löytymistä. Vuorottelun toteuttaminen saattaa sijaista koskevien edellytysten vuoksi kuitenkin edellyttää työnantajalta aikaisempaa useammin töiden uudelleen organisointia ja vahvaa panostusta sijaiseksi tulevan perehdyttämiseen. Valiokunta pitää tärkeänä, että mahdollisuus vuorotteluvapaan käyttöön säilyy ja yleistyy kaikilla aloilla ja että mahdollisuus vuorotteluvapaaseen ja työllistymiseen vuorottelusijaisena on eri toimialoilla tasavertainen.

Vuorotteluvapaan sijaiset ovat yleisimmin 25—34-vuotiaita naisia. Näin ollen sijaiselle säädettyjä edellytyksiä koskeva ehdotus saattaa heikentää erityisesti nuorten naisten mahdollisuuksia työllistyä vuorotteluvapaasijaisuuksien avulla. Toisaalta miesten suhteellinen osuus vuorotteluvapaan käyttäjistä voi ehdotuksen seurauksena kasvaa.

Vaikutukset TE-toimistoissa

Työ- ja elinkeinotoimisto antaa esityksen mukaan lausunnon siitä, täyttyykö työttömän työnhakijan sijaiselle asetettu 90 kalenteripäivän vähimmäiskesto, ja toisaalta siitä, onko kyseessä tilanne, jossa työttömyyisedellytyksestä voidaan nuorten ja yli 55-vuotiaiden osalta poiketa.

Hallituksen esityksen mukaan sijaisen työttömyyden kesto voidaan selvittää työ- ja elinkeinotoimistoissa käytettävissä olevasta URA-järjestelmästä. Selvittelyllä katsotaan esityksen mukaan olevan vain vähäisiä vaikutuksia TE-toimistojen tehtäviin.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan sijaisen edellytysten selvittäminen lisää TE-toimistojen työmäärää. Yhdenjaksoisen työttömyyden selvittäminen mainitusta URA-järjestelmästä on nopeaa, mutta jos työttömyys koostuu yksittäisistä päivistä, ne on laskettava erikseen, koska tieto niistä ei kaikissa tapauksissa ole saatavissa URA-tietojärjestelmästä. Myös 25—29-vuotiaan nuoren tutkinnon suorittamisesta kulu-

neen enintään vuoden määräajan selvittäminen aiheuttaa rajauksen, joka edellyttää laskentaa ja seuranta. On myös arvioitu, että työnantajien yhteydenotot TE-toimistoihin sijaisten löytämiseksi tulevat edellytysten tiukennusten myötä lisääntymään.

Valiokunta pitää tärkeänä, että vuorotteluvapaalain muutoksista tiedotetaan tehokkaasti kaikille eri toimijoille. Valiokunta korostaa työnantajien ja TE-toimistojen hyvää yhteistyötä sopivaa vuorotteluvapaan sijaista etsittäessä.

Jatkotoimenpiteet ja esityksen vaikutusten seuranta

Muutosten vaikutuksia ja tavoitteiden toteutumista on tarkoitus arvioida kahden vuoden kuluessa lain voimaantulosta. Valiokunta pitää lisä-

tutkimuksen tekemistä erittäin tärkeänä. Valiokunta katsoo, että selvityksessä tulee tehdä kansainvälistä vertailua sekä arvioida laajasti vuorotteluvapaajärjestelmän vaikutus mm. työssä jaksamiseen, työuran pituuteen ja sijaisten työllistymiseen. Lisäksi tulee selvittää, miten nyt toteutettavien muutosten tavoitteet työllisyyden lisäämisestä ja säästöistä on saavutettu ja miten muutokset ovat vaikuttaneet mahdollisuuteen pitää vapaata eri toimialoilla.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella työelämä- ja tasa-arvovaliokunta ehdottaa,

että lakiehdotus hyväksytään muuttamattomana.

Helsingissä 15 päivänä toukokuuta 2014

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Tarja Filatov /sd
vpj. Anne-Mari Virolainen /kok
jäs. Sanni Grahn-Laasonen /kok
Satu Haapanen /vihr
Anna Kontula /vas
Jari Lindström /ps
Eeva-Maria Maijala /kesk

Lea Mäkipää /ps
Merja Mäkisalo-Ropponen /sd
Annika Saarikko /kesk
Kristiina Salonen /sd
Mikko Savola /kesk
Eero Suutari /kok
Maria Tolppanen /ps.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marjaana Kinnunen.