

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi vuorotteluvapaakokeilusta annetun lain 17 §:n muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan vuorotteluvapaakokeilusta annetun lain voimaantulosäännöstä muutettavaksi siten, että laki olisi voimassa 31 päivään joulukuuta 2002. Lakia sovelletaisiin lisäksi vuorotteluvapaiisiin, joita kos-

keva vuorottelusopimus tehdään lain voimassa ollessa, jos vuorotteluvapaa pidetään 31 päivään joulukuuta 2003 mennessä.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2001.

PERUSTELUT

1. Nykytila ja ehdotetut muutokset

1.1. Lainsäädäntö ja käytäntö

Työvuorottelua koskeva, määräaikainen vuorotteluvapaakokeilusta annettu laki (1663/1995) tuli voimaan 1 päivänä tammikuuta 1996. Lain voimassaoloa jatkettiin ja sen 1, 2, 7 ja 17 § muutettiin lailla vuorotteluvapaakokeilusta annetun lain muuttamisesta annetulla lailla (1201/1997), joka tuli voimaan 1 päivänä tammikuuta 1998. Lakia on sittemmin muutettu lailla vuorotteluvapaakokeilusta annetun lain 12 §:n muuttamisesta annetulla lailla (559/1998) ja lailla vuorotteluvapaakokeilusta annetun lain 13 §:n muuttamisesta annetulla lailla (304/1999). Laki on voimassa 31 päivään joulukuuta 2000 ja sitä sovelletaan sen voimaantuloa koskevan 17 §:n 1 momentin mukaan vuorotteluvapaiisiin, joita koskeva vuorottelusopimus tehdään lain voimassa ollessa, jos vuorotteluvapaa pidetään 31 päivään joulukuuta 2001 mennessä.

Vuorotteluvapaan tavoitteena on siitä annetun lain säätämiseen johtaneen hallituksen esityksen (HE 136/1995 vp) perustelujen mukaan mahdollistaa työssä oleville koulutus ja kuntoutus aiempaa paremmin ja tarjota

samalla työelämän ulkopuolella oleville työtömille uusi sisääntuloväylä. Työvuorottelu tarjoaa lisäksi mahdollisuuden tuoda joustavuutta ja uutta osaamista yrityksiin. Yhteiskunnan kannalta työvuorottelu merkitsee sitä, että työttömyyden hoitoon suunnatusta tuesta aikaisempaa suurempi osa tukee suoraan tai välillisesti työvoiman työtaitojen ylläpitämistä ja kehittämistä.

Vuorotteluvapaakokeilusta annetun lain mukaan kokoaikainen työntekijä tai työntekijä, jonka työaika on yli 75 prosenttia alalla sovellettavasta kokoaikaisen työntekijän työajasta, voi jäädä työnantajansa kanssa tekemän vuorottelusopimuksen perusteella yhdenjaksoisesti vähintään 90 ja yhteensä enintään 359 kalenteripäivän pituiselle vuorotteluvapaalle. Vuorotteluvapaa voidaan jaksottaa, jos siitä sovitaan työnantajan ja työntekijän kesken edellytyksin, että kunkin jakson pituus on vähintään 90 kalenteripäivää. Vuorotteluvapaan edellytyksenä on, että työnantaja palkkaa vapaan ajaksi työvoimatoimistossa työttömänä työnhakijana olevan henkilön.

Vuorotteluvapaan ajalta työntekijälle maksetaan työttömyyspäivärahaan suhteutettua vuorottelukorvausta, joka on 70 prosenttia siitä työttömyyspäivärahasta, johon vuorotteluvapaalle lähtevällä olisi oikeus, kuitenkin

ilman työttömyysturvalaissa tarkoitettuja lapsikorotuksia. Sille, joka osallistuu vuorotteluvapaan aikana koulutus- ja erorahaston säännöissä (sosiaali- ja terveysministeriön päätös 1666/1995) tai valtion virkamiesten eroraha-asetuksessa (999/1994) tarkoitettuun omaehtoiseen ammatilliseen koulutukseen, maksetaan lisäksi osittaista ammattikoulutusrahaa 1 100 markkaa verottomana koulutuskuukaudelta. Vuorottelukorvausta ei makseta, jos työntekijä saa työnantajaltaan palkkaa.

Vuorotteluvapaata käytti sen ensimmäisenä voimassaolon vuonna 1996 noin 5 500 palkansaajaa, joista osittaista ammattikoulutusrahaa sai noin joka kymmenes. Vuodesta 1996 alkaen vuorotteluvapaalle on jäänyt noin 37 000 henkilöä. Vuonna 1999 vuorotteluvapaalla oli keskimäärin runsaat 5 600 henkilöä ja yhteensä 10 440 henkilöä, joista noin 30 prosenttia oli miehiä ja 70 prosenttia naisia. Yleisemmin vuorotteluvapaata on käytetty kuntasektorilla (47,9 % kaikista käyttäjistä) ja toiseksi eniten yksityisellä sektorilla (34,5 % kaikista käyttäjistä). Vuorotteluvapaata käyttävät eniten 35—54-vuotiaat ja sijaisiksi palkataan eniten 25—44-vuotiaita. Vuorotteluvapaan käyttäjiä on kaikissa ammattiryhmissä, mutta eniten sitä hyödyntävät toimihenkilötyössä olevat korkeakoulutuksen tai muun hyvän keskiasteen koulutuksen saaneet henkilöt.

Ammatilliseen koulutukseen osallistuville myönnettävää osittaista ammattikoulutusrahaa on koulutus- ja erorahastolta hakenut noin 4 000 palkansaajaa. Siten noin 10 prosenttia kaikista vuorotteluvapaalla olleista on saanut osittaista ammattikoulutusrahaa. Koulutus on kestänyt keskimäärin kuusi kuukautta. Opiskelun suosio on ollut lisääntymässä vuorotteluvapaakokeilun voimassaolon aikana. Osittaisen ammattikoulutusrahan maksaminen ei kuitenkaan anna täyttä kuvaa vuorotteluvapaalla opiskelevien todellisesta lukumäärästä, koska osittaista ammattikoulutusrahaa ei saa esimerkiksi yleissivistävään tai harrastusluonteiseen koulutukseen. Suurin osittaisen ammattikoulutusrahan hylkäyssyy on ollut se, että koulutus ei ole kuulunut järjestelmän piiriin. Kokonaisuudessaan hylkäysprosentit ovat kuitenkin olleet melko alhaisia, esimerkiksi vuonna 1999 14,9 prosenttia.

1.2. Nykytilan arviointi

Vuorotteluvapaan koetut vaikutukset ovat olleet yleensä myönteisiä. Vuorotteluvapaata käyttäneet ovat kaikkein tyytyväisimpiä, koska vapaata on yleensä käytetty vuorottelijan henkilökohtaisiin tarpeisiin. Valtaosa sijaisista arvioi työnsaantimahdollisuuksiensa parantuvan vuorotteluvapaan myötä. Myös työnantajien kokemukset ovat olleet pääasiallisesti myönteisiä. Viranomaisten näkökulmasta vuorotteluvapaan hallinnointi ei ole edellyttänyt lisäresursseja ja se on osoittautunut melko helpoksi hallinnoida.

Vuorotteluvapaakokeilun toimeenpanoa johtaa, valvoo ja kehittää työministeriö, jonka alaisuudessa toimii seurantaryhmä, jossa ovat edustettuina keskeisten työmarkkinajärjestöjen lisäksi sosiaali- ja terveysministeriö sekä opetusministeriö. Se on käsitellyt tiedotukseen, lain tulkintaan sekä kokeilun ohjaamiseen liittyviä yleisiä kysymyksiä. Kuluvan vuoden keväällä seurantaryhmä lähetti työvoimatoimistoille ja työttömyyskassoille kyselyn vuorotteluvapaakokeilun toimivuudesta.

Kyselyn perusteella ylivoimainen enemmistö sekä työttömyyskassoista että työvoimatoimistoista katsoi, että vuorotteluvapaata olisi jatkettava. Lain tavoitteiden katsottiin myös toteutuneen hyvin tai melko hyvin työssä jaksamisen, työn ja perheen yhteensovittamisen sekä ammatillisen koulutuksen ja muun opiskelun edistämisessä. Työvoimapolitiittisen tavoitteen katsottiin toteutuneen kohtalaisesti. Työvoimatoimistoista selkeä enemmistö katsoi vuorotteluvapaajärjestelmän sopivan niiden palveluvalikoimaan ja tuovan siihen myös jotain uutta. Toimistojen mukaan on harvinaista, että työnantajat palkkaisivat samoja henkilöitä toistuvasti vuorottelusijaisiksi, vaikka niinkin on todettu joskus tapahtuvan.

Asiakkailta saadun palautteen mukaan vuorottelusijaiset suhtautuivat pääasiassa myönteisesti vuorotteluvapaaseen, mutta töiden määräaikaaisuutta pidettiin haittana. Vuorotteluvapaan käyttäjiltä tullut palaute on ollut myönteistä tai erittäin myönteistä, vaikka järjestelmää arvosteltiinkin esimerkiksi korvauksen alhaisuuden johdosta. Myös työnantajilta saatu palaute on ollut pääasiassa

myönteistä. Kielteisenä työnantajat ovat kuitenkin pitäneet muun muassa byrokratiaa ja sitä, että sijaiseksi on palkattava työtön eikä esimerkiksi työttömyysuhan alaista tai opiskelijaa. Työvuorottelujärjestelmän rahoituksen osalta työnantajajärjestöt ovat jossain määrin kyseenalaistaneet sen, tulisiko heidän käsityksensä mukaan ensisijaisesti työssä jaksamista palvelevaa järjestelmää rahoittaa työttömyysturvan määrärahoilla.

1.3. Ehdotetut muutokset

Vuorotteluvapaakokeilun jatkaminen

Vuorotteluvapaakokeilusta annetun lain muuttamisesta annetun lain 17 §:n 1 momentin mukaan laki on voimassa 31 joulukuuta 2000 saakka. Lakia sovelletaan säännöksen mukaan vuorotteluvapaisiin, joita koskeva vuorottelusopimus tehdään lain voimassa ollessa, jos vuorotteluvapaa pidetään 31 päivään joulukuuta 2001 mennessä.

Esityksessä ehdotetaan vuorotteluvapaakokeilusta annetun lain 17 §:n 1 momenttia muutettavaksi siten, että laki olisi voimassa 31 päivään joulukuuta 2002. Lakia sovellettaisiin vuorotteluvapaisiin, joita koskeva vuorottelusopimus tehdään lain voimassa ollessa, jos vuorotteluvapaa pidetään 31 päivään joulukuuta 2003 mennessä.

2. Esityksen vaikutukset

2.1. Taloudelliset vaikutukset

Vuorotteluvapaakokeilusta annetun lain 12 §:ssä säädetään järjestelmän rahoituksesta. Säännöksen mukaan vuorottelukorvauksesta työttömyyskassoille ja kansaneläkelaitokselle aiheutuvat kustannukset rahoitetaan noudattaen, mitä työttömyysetuuksien rahoituksesta annetussa laissa (555/1998) ja työttömyysturvalain (602/1984) 37 §:ssä säädetään työttömyyspäivärahasta. Tämän mukaan valtio vastaa kansaneläkelaitoksen maksamien vuorottelukorvausten rahoituksesta kokonaisuudessaan. Työttömyyskassojen maksamat vuorottelukorvaukset rahoitetaan valtionosuudella, työttömyysvakuutusmaksuilla ja työttömyyskassalain mukaisilla jäsenmaksuilla.

Ansioon suhteutettujen työttömyyspäivärahojen rahoitusta vastaavasti valtionosuutena työttömyyskassalle maksetaan työttömyysturvalain mukaista peruspäivärahaa vastaava suhteellinen osuus. Työttömyyskassan oma osuus on 5,5 prosenttia. Loppuosa rahoitetaan työnantajan ja palkansaajan työttömyysvakuutusmaksulla.

Vuonna 1999 vuorottelukorvauksia maksettiin yhteensä noin 260 miljoonaa markkaa, josta työttömyyskassaan kuuluvien ansiopäivärahan saajien korvaukset olivat 258,6 miljoonaa markkaa ja kansaneläkelaitoksen suorittamat korvaukset lähes 1,7 miljoonaa markkaa. Maksuosuudet jakautuivat siten, että valtion osuus oli noin 120 miljoonaa markkaa (46 %), työnantajien osuus 85,8 miljoonaa markkaa (33 %) ja palkansaajien osuus mukaan luettuna työttömyyskassojen osuus 54,8 miljoonaa markkaa (21 %). Vuorottelukorvaus oli 2 900—4 000 markkaa kuukaudessa. Maksupäiviä oli kuukaudessa keskimäärin kaikkiaan noin 117 000.

Vuonna 2000 vuorotteluvapaan käyttö on lisääntynyt noin 15 prosenttia ja vuosimenon arvioidaan olevan noin 285 miljoonaa markkaa. Rahoitusosuudet säilyvät likipitään samoina. Valtion meno olisi siten noin 130 miljoonaa markkaa, työnantajien noin 95 miljoonaa markkaa ja palkansaajien noin 60 miljoonaa markkaa. Jos vuorotteluvapaan käytön arvioidaan säilyvän samantasoisena vuonna 2001, sen kokonaismenot nousisivat arviolta noin 290 miljoonaa markkaan. Päivärahan taso nousee vuonna 2001, koska peruspäivärahaa korotetaan viidellä markalla ja keskimääräinen ansiopäiväraha nousee noin kolmella markalla. Valtion osuus olisi noin 135 miljoonaa markkaa.

Järjestelmän nettokustannukset ovat kuitenkin bruttokustannuksia pienemmät, koska vuorotteluun palkattavan työttömän työttömyyskorvaus samalla säästyy. Mikäli vuorotteluun palkattava sijainen olisi muuten työttömänä koko vuorottelukauden ajan ja hänen työttömyyskorvauksensa olisi samansuuruisen kuin vuorottelukorvaus, olisi järjestelmä kustannusneutraali.

Tilastotietoa siitä, minkä suuruista päivärahaa vuorotteluun palkattaville sijaisille on maksettu ennen vuorottelujaksoa ei ole. Vuonna 2000 keskimääräinen vuorottelukor-

vaus on ollut 187 markkaa päivässä ja keskimääräinen ansiopäiväraha 220 markkaa. Vuorottelukorvauksia saaneiden keskimääräinen korvaus on 85 prosenttia työttömien keskimääräisestä ansiopäivärahasta eli heidän täysi ansiopäivärahansa olisi ollut keskimäärin 267 markkaa päivässä. Vuorottelusijaisiksi palkattavien ansiopäivätaaso taas lienee keskiarvoa alempi ja heistä myös suhteellisesti suurempi osa on pelkän perusturvan piirissä. Voidaan myös olettaa, että osa vuorottelun kautta työllistyneistä olisi työllistynyt ilman vuorottelusijaisuuttakin. Järjestelmästä aiheutuu siten nettokustannuksia, vaikka otetaankin huomioon, että vuorottelukorvaus on 70 prosenttia perustasosta. Nykyisten tietojen pohjalta ei nettokustannuksia kuitenkaan voida luotettavasti arvioida. Valtion menojen osalta järjestelmä on kuitenkin melko kustannusneutraali.

Edellä kuvatuissa laskelmissa ei ole otettu huomioon osittaisesta ammattikoulutusrahasta työnantajille aiheutuvia kustannuksia. Vuonna 1999 osittaista ammattikoulutusrahaa maksettiin 8,7 miljoonaa markkaa. Laskelmissa ei myöskään ole otettu huomioon niitä mahdollisia säästöjä, jotka aiheutuvat sairauspoissaolojen vähentymisestä työkyvyn ja työssä jaksamisen parantua tai työn tuottavuuden tehostumisesta koulutustason noustessa. Vuorotteluvapaalla on lisäksi merkitystä ikääntyville työntekijöille, koska se saattaa myöhentää eläkkeelle siirtymistä.

Vuorotteluvapaakokeilusta eläkejärjestelmälle aiheutuvia kustannuksia on vaikea arvioida. Kustannuksia syntyy siitä, että vuorotteluvapaalla oloaika alle vuoden pituisena luetaan yleensä eläkettä kartuttavaan aikaan, mutta siitä ei peritä eläkemaksuja. Työeläkejärjestelmältä jää siten saamatta maksuja. Pääosa tästä kohdistuu julkisen sektorin eläkejärjestelmiin.

Esityksellä ei ole organisaatio- eikä henkilöstövaikutuksia.

2.2. Vaikutukset eri kansalaisryhmien asemaan

Vuorotteluvapaa tarjoaa työssä oleville mahdollisuuden väliaikaiseen työstä poissaoloon henkilökohtaisista syistä kuten esimerkiksi omaisten hoitamisen vuoksi, mahdolli-

suuden pitempiaikaiseen vapaaseen työssä jaksamisen tukemiseksi sekä mahdollisuuden koulutukseen ja kuntoutukseen. Järjestelmä antaa myös nuorille mahdollisuuden saada puuttuvaa työkokemusta määräaikaisessa työsuhteessa. Vuorotteluvapaan avulla voidaan myös työllistää pitkäaikaistyöttömiä, vaikkakin käytännössä vuorottelusijaisista on nykyisin ollut vain 2 prosenttia sellaisia, joiden työttömyys on kestänyt yli vuoden. Työvuorottelu tarjoaa myös työnantajille mahdollisuuden tuoda joustavuutta ja uutta osaamista yrityksiin mahdollistamalla uusiin työntekijöihin tutustumisen.

3. Asian valmistelu

Esitys on valmisteltu yhdessä keskeisten työmarkkinajärjestöjen kanssa ja se perustuu 17 päivänä marraskuuta 2000 allekirjoitettuun neuvottelutulokseen tulopoliittiseksi sopimukseksi vuosille 2001 – 2002.

Keskusjärjestöjen välisen neuvottelutuloksen mukaisesti solmituista työ- ja virkaehtosopimuksista tulee sopijapuolten toimittaa ilmoitus omille keskusjärjestöilleen viimeistään 13 päivänä joulukuuta 2000. Tämän jälkeen on tarkoitus vahvistaa neuvottelutulopoliittiseksi sopimukseksi. Hallitus katsoo, että tämä esitys tulisi hyväksyä vain, jos neuvottelutulos on tullut riittävän kattavana hyväksytyksi liittotason neuvotteluissa.

4. Muita esitykseen vaikuttavia seikkoja

Hallitus on antanut esityksen Eduskunnalle laiksi aikuiskoulutustuesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 150/2000 vp). Laissa säädettäisiin palkansaajien ja ammatinharjoittajien ammattitaidon kehittämistä ja ylläpitoa koskevan koulutuksen ajalta myönnettävästä tuesta ja sen ehdoista. Tuen myöntämisestä ja maksamisesta sekä muusta käytännön toimeenpanosta huolehtisi koulutus- ja erorahastosta annetussa laissa (537/1990) tarkoitettu koulutus- ja erorahasto. Aikuiskoulutustukea voisi saada ammatilliseen koulutukseen 1 päivästä elokuuta 2001 lukien.

Vuorotteluvapaan säännöksiä on tarkoituksemukaista jatkaa tässä vaiheessa edelleen kokeiluna, koska aikuiskoulutustuen käytöstä

ja vaikutuksista on tarpeen saada kokemuksia, ennen kuin vuorotteluvapaajärjestelmän mahdollisesta vakinaistamisesta, kehittämisestä ja sen säännösten yhteensovittamisesta muun muassa muiden ammatillisen aikuis-koulutuksen ajalta maksettavien tukien kanssa voidaan tehdä lopullisia päätöksiä.

Osittaisen ammattikoulutusrahan mahdollisesta jatkamisesta ja sen edellytyksistä päätetään koulutus- ja erorahaston sääntöjen edel-

lyttämällä tavalla erikseen.

5. Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan 1 päivänä tammikuuta 2001.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnalle hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

vuorotteluvapaakoikeilusta annetun lain 17 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan vuorotteluvapaakoikeilusta 22 päivänä joulukuuta 1995 annetun lain (1663/1995) 17 §:n 1 momentti, sellaisena kuin se on laissa 1201/1997, seuraavasti:

17 §

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammi-
kuuta 1996 ja on voimassa 31 päivään joulu-
kuuta 2002. Lakia sovelletaan vuorotteluva-
paisiin, joita koskeva vuorotteluvapaasopi-

mus tehdään lain voimassa ollessa, jos vuo-
rotteluvapaa pidetään 31 päivään joulukuuta
2003 mennessä.

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammi-
kuuta 2001.

Helsingissä 24 päivänä marraskuuta 2000

Tasavallan Presidentti

TARJA HALONEN

Työministeri *Tarja Filatov*

*Liite
Rinnakkaisteksti*

Laki

vuorotteluvapaakokeilusta annetun lain 17 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan vuorotteluvapaakokeilusta 22 päivänä joulukuuta 1995 annetun lain (1663/1995) 17 §:n 1 momentti, sellaisena kuin se on laissa 1201/1997, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

17 §

17 §

Voimaantulo

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammi-
mikuuta 1996 ja on voimassa 31 päivään
joulukuuta 2000. Lakia sovelletaan vuorot-
teluvapaisiin, joita koskeva vuorottelusopi-
mus tehdään lain voimassa ollessa, jos vuo-
rotteluvapaa pidetään 31 päivään joulukuuta
2001 mennessä.

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tam-
mikuuta 1996 ja on voimassa 31 päivään
joulukuuta 2002. Lakia sovelletaan vuorot-
teluvapaisiin, joita koskeva vuorotteluva-
paasopimus tehdään lain voimassa ollessa,
jos vuorotteluvapaa pidetään 31 päivään
joulukuuta 2003 mennessä.

*Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tam-
mikuuta 2001.*
