

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi vuorotteluvapaalain muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi vuorotteluvapaalain muuttamisesta (HE 51/2015 vp): Asia on saapunut työelämä- ja tasa-arvovaliokuntaan mietinnön antamista varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- hallitussihteeri Pekka Paaermaa, sosiaali- ja terveysministeriö
- hallitussihteeri Sami Teräväinen, työ- ja elinkeinoministeriö
- finanssisihteeri Sanna Nieminen, valtiovarainministeriö
- erikoissuunnittelija Tallamaria Maunu, työ- ja elinkeinoministeriö
- palvelupäällikkö Tarmo Uurtio, Uudenmaan TE-toimisto
- erityisasiantuntija Tommi Eskonen, Suomen Kuntaliitto
- lakimies Paula Ilveskivi, Akava ry
- asiantuntija Mikko Räsänen, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- työmarkkina-asiamies Kirsi Korppi, KT Kuntatyönantajat
- työelämäasiamies Riina Länsikallio, Opetusalan Ammattijärjestö OAJ ry
- ekonomisti Joonas Rahkola, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
- lakimies Niina Nurminen, Tehy ry
- asiantuntija Samppa Koskela, Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry
- professori Eeva Jokinen
- professori Roope Uusitalo

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- työmarkkina-asiaain päällikkö Harri Hellstén, Suomen Yrittäjät ry

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi vuorotteluvapaalakia siten, että vuorotteluvapaan työhistoriaedellytys korotettaisiin 20 vuoteen, vapaan enimmäiskesto lyhennettäisiin 180 kalenteripäivään ja pitkän työuran tehneiden korkeampi vuorottelukorvaus poistettaisiin siten, että vuorottelukorvauksen taso olisi 70 prosenttia työttömyyspäivärahasta kaikilla vuorottelijoilla.

Valiokunnan mietintö TyVM 3/2015 vp

Esitys liittyy valtion vuoden 2016 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2016.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Vuorotteluvapaa on järjestely, jossa työntekijä työnantajan 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.

Vuorotteluvapaajärjestelmää on sen voimassaoloaikana muutettu useaan kertaan. Edellinen muutos tuli voimaan 1. syyskuuta 2014. Tuolloin kiristettiin työhistoriaedellytystä ja vuorottelusijaisista koskevia edellytyksiä ja säädettiin vuorottelijan yläikärajasta. Ehtojen tiukennuksen tarkoituksena oli mm. työllisyysasteen nostaminen.

Nyt käsitellyssä olevassa esityksessä vuorotteluvapaalakia ehdotetaan edelleen tiukennettavaksi siten, että vuorotteluvapaan työhistoriaedellytys korotetaan 20 vuoteen, vapaan enimmäiskesto lyhennetään 180 kalenteripäivään ja pitkän työuran tehneiden korkeampi vuorottelukorvaus poistetaan. Esitys perustuu pääministeri Juha Sipilän hallituksen hallitusohjelmaan, ja sillä on tarkoitus saada aikaan 50 miljoonan euron vuosittainen säästö vuorotteluvapaajärjestelmän aiheuttamista kustannuksista.

Vuorotteluvapaan merkitys

Vuorotteluvapaan tarkoituksena on edistää lyhytkestoisen työstä poissaolon avulla työntekijän työssä jaksamista ja parantaa samalla työttömänä työnhakijana olevan henkilön työllistymisedellytyksiä määräaikaisen työkokemuksen kautta.

Vuorotteluvapaan käyttötarkoitukset vaihtelevat hyvin paljon, ja syyt sen käyttöön ovat yksilöllisiä. Vuonna 2005 tehdyn tutkimuksen (Nätti ym.) mukaan vuorotteluvapaan käytön yleisimmät motiivit ovat työelämän työntövoimat, perheenjäsenten hoivan tarpeet ja ns. itsehoivan tarpeet. Vuorottelijat käyttävät vapaata mm. kouluttautumiseen, lepäämiseen, matkusteluun ja harrastuksiin, kuntoutukseen sekä lasten tai vanhempien hoitamiseen.

Valiokunnan mietintö TyVM 3/2015 vp

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan vuorottelijoilta on tullut esiin viitteitä siitä, että vapaa-ajan käytetään jossain määrin myös sellaisissa tilanteissa, joissa ilman vuorotteluvapaa ajaututtaisiin sairauspoissaoloihin tai muihin työkyvyttömyyden varalta oleviin järjestelmiin. Valiokunta korostaa, että vuorotteluvapaa ei ole tarkoitettu korvaamaan työntekijän sairauslomaa. Työterveyteen liittyvät ongelmat tulee työpaikoilla ratkaista luomalla yhteistyössä työterveyshuollon, työntekijän ja työnantajan kanssa sellaiset työolot, etteivät ne aiheuta vaaraa työntekijän terveydelle, ja käyttämällä työkyvyn ylläpitämiseksi luotuja yhteistoimintamenettelyjä.

Monet vuorotteluvapaalla olleet ovat valiokunnan asiantuntijakuulemisessa saaman selvityksen mukaan pitäneet vuorotteluvapaan mahdollistamaa hengähdystaukoa työstä tärkeänä ja tarpeellisenä oman jaksamisensa kannalta. VATTissa vuonna 2009 tehdyn tutkimuksen mukaan vuorotteluvapaa ei kuitenkaan edesauttanut työssä jaksamista siten, että vapaalla olleet olisivat vapaan jälkeen pysyneet työllisinä verrokkiryhmää pidempään, eikä myöskään sairauspoissaolojen määrä laskenut verrokkiryhmään verrattuna.

Vuorotteluvapaalle jäämisen ehtojen muuttaminen ja korvauksen pienentäminen vaikeuttaa ja vähentää vuorotteluvapaalle jäämistä etenkin pienipalkkaisilla ja naisvaltaisilla aloilla. Valiokunta katsoo, että tiukennuksista huolimatta järjestelmä kuitenkin edelleen tarjoaa mahdollisuuden edistää työssä jaksamista määräaikaisen työstä poissaolon avulla.

Sekä VATTin (2009) että TEM:n (2015) selvitysten mukaan vuorottelusijaisina toimineille työttömille sijaisuudesta on ollut hyötyä. TEM:n työvoimapolitiikan palveluilta sijoittumisesta tehdyn katsauksen mukaan vuorotteluvapaan sijaisuus oli vuonna 2013 työvoimapolitiikan palveluista se, jolta työllistyi parhaiten. Kolme kuukautta jakson päättymisen jälkeen sijaisista oli työllistynyt avoimille työmarkkinoille 62,6 %. Muissa työvoimapolitiikan palveluissa työllistyneiden osuudet ovat huomattavasti matalampia. Vuorottelusijaisten hyvää työllistymistä vuonna 2013 selittää se, että vuorottelusijaiset olivat aikaisemmin keskimäärin melko lyhyen aikaa, jopa vain yhden päivän työttöminä ennen sijaisuusjakson alkua ja suuri osa heistä olisi saadun selvityksen mukaan todennäköisesti työllistynyt myös ilman sijaisuutta. Lisäksi vuorottelusijaisten koulutustaso oli korkeampi kuin 15–64-vuotiaan väestön keskimääräinen koulutustaso vuonna 2013. Kuitenkin myös niistä sijaisista, joiden koulutustaso oli matala tai joiden koulutuksesta ei ollut tietoa, työllistyi 52,5 %, mikä on selvästi enemmän kuin muissa palveluissa. Sijaisuusedellytykset tiukkenivat vuonna 2014, jonka jälkeiseltä ajalta työllistymisvaikutuksia ei vielä ole voitu selvittää.

Työvoimapolitiittisissa toimenpiteissä tulee valiokunnan mielestä ensisijaisesti tukea niitä työttömiä, joiden työllistyminen ilman tukea on vaikeaa. Valiokunta ei pidä tarkoituksenmukaisena järjestelyä, jossa työllistymisen edellytyksenä on työkykyisen henkilön poissaolo työstä ja joka ohjaa työkykyisiä ihmisiä pitkäaikaisiin poissaoloihin työmarkkinoilta. Vastaavasta järjestelmästä on jo luovuttu ainakin Ruotsissa. Valiokunta korostaa, että työllistämiseen tulee ensisijaisesti käyttää muita työvoimapolitiittisia toimenpiteitä, kuten palkkatuetta työtä.

Vuorotteluvapaa vähentää suurella todennäköisyydellä kansantalouden yhteenlaskettuja työtunteja. Se on subventio vapaa-ajan käyttöön, eikä sen ole osoitettu pidentävän työttömyyttä tai vaikuttavan työssä pärjäämiseen ja jaksamiseen. Sitä käytetään mitä ilmeisimmin myös tilanteissa, joita varten on muita, tällaisia tilanteita varten luotuja toimenpiteitä, joilla työkykyä ja terveyttä yllä-

Valiokunnan mietintö TyVM 3/2015 vp

pidetään. Mahdollinen myönteinen vaikutus vuorottelusijaisten asemaan on saavutettavissa muilla työvoimapolitiikan toimilla. Koska julkisia menoja joudutaan nyt monella hallinnonalalla sääntämään alaspäin, valiokunta pitää näistä syistä vuorotteluvapaan menoja soveliaana säästökohteenä ja pitää hallituksen esitystä perusteltuna.

Esityksen vaikutusten seuranta

Julkisen talouden säästöt on esityksessä arvioitu vuorotteluvapaalle jäävän työntekijän saaman vuorottelukorvauksen osalta. Valiokunta katsoo, että julkisen talouden ja työttömyysturvan kokonaisvaikutusten arvioinnissa on tarpeen arvioida vaikutuksia myös sijaiseksi palkattavan työttömän kannalta. On mahdollista, että julkisen talouden nettokustannukset vuorotteluvapaajärjestelmästä ovat vähäisiä ja korkean työttömyyden oloissa työttömyysturvaan saattaa joissakin tapauksissa syntyä säästöä. Valiokunta pitää tärkeänä, että muutoksen vaikutusten arvioinnissa kokonaistaloudelliset laskelmat otetaan huomioon.

Vuorotteluvapaalakea muutettiin edellisen kerran vuonna 2014. Muutoksen tavoitteena oli parantaa pitkään työttömänä olleiden sekä vastavalmistuneiden nuorten ja alle 25-vuotiaiden tai yli 55-vuotiaiden työllistymisedellytyksiä. Lain vaikutuksia on tarkoitus arvioida kahden vuoden kuluttua lain voimaantulosta eli viimeistään syksyllä 2016. Valiokunta pitää valitettavana, että lakia muutetaan uudelleen ennen kuin viimeisimmän muutoksen vaikutukset työllistymisen edistämiseen on voitu arvioida.

Noin 70 % vuorotteluvapaan käyttäjistä on naisia, ja eniten vuorotteluvapaata käytetään julkisen sektorin naisvaltaisilla aloilla, kuten sosiaali- ja terveydenhuollossa ja opetuslalla, joten lain vaikutukset kohdistuvat erityisesti naisiin. Valiokunta katsoo, että lain sukupuolivaikutukset tulisi arvioida.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy muuttamattomana hallituksen esitykseen HE 51/2015 vp sisältyvän lakiehdotuksen.

Helsingissä 3.12.2015

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Tarja Filatov sd
varapuheenjohtaja Heli Järvinen vihr
jäsen Anders Adlercreutz r
jäsen Juho Eerola ps
jäsen Pertti Hakanen kesk (osittain)
jäsen Hannakaisa Heikkinen kesk

Valiokunnan mietintö TyVM 3/2015 vp

jäsen Reijo Hongisto ps (osittain)
jäsen Niilo Keränen kesk
jäsen Anna Kontula vas
jäsen Jaana Laitinen-Pesola kok
jäsen Leena Meri ps
jäsen Merja Mäkisalo-Ropponen sd (osittain)
jäsen Ilmari Nurminen sd
jäsen Eero Suutari kok
jäsen Martti Talja kesk (osittain)
jäsen Juhana Vartiainen kok
jäsen Eerikki Viljanen kesk (osittain)
varajäsen Antero Laukkanen kd
varajäsen Jari Myllykoski vas (osittain)

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marjaana Kinnunen

**Valiokunnan mietintö TyVM 3/2015 vp
Vastalause 1**

VASTALAUSE 1

Perustelut

Juha Sipilän hallituksen hallitusohjelmaan perustuva, 50 miljoonan euron vuosittaiseen säästöön tähtäävä esitys laiksi vuorotteluvapaalain muuttamisesta on kiireessä puutteellisesti valmisteltu, ja siitä puuttuvat uskottavat vaikuttavuusarviointit. Vuorotteluvapaan kiristys korkean ja kasvavan työttömyyden aikana on myös työvoimapolitiittisesti väärin ajoitettu.

Lain tarkoituksena on edistää lyhytkestoisen työstä poissaolon avulla työntekijän työssä jaksamista ja parantaa samalla työttömänä työnhakijana olevan henkilön työllistymisedellytyksiä määraaikaisen työkokemuksen kautta.

Tavoitteena oli tehdä vuorottelujärjestelmä, jotta työttömille syntyisi työntekomahdollisuuksia. Kun järjestelmällä katkaistaan työttömyyden pitkittymistä, niin sillä on positiivista työllisyysvaikutusta. On lyhytnäköistä heikentää tältäkin osin työmarkkinoiden notkeutta hetkellä, kun ongelmana on työttömyyden pitkittyminen, työttömyyden lisääntyminen ja työpaikkojen puute.

Vuorotteluvapaajärjestelmällä on ollut tutkitusti pysyviä positiivisia vaikutuksia: työllistyneiden sijaisten työllisyys on ollut vielä kahdeksan vuoden jälkeen 10 prosenttia korkeampi kuin vertailuryhmässä, jotka eivät ole työllistyneet tyourallaan vuorotteluvapaajärjestelmän mahdollistamina.

Tiedetään, että vapaalle hakeudutaan myös orastavan työuupumuksen vuoksi. Vaikka järjestelmällä ei olekaan suoria vaikutuksia työurien pituuteen, on sillä työhyvinvointia ylläpitävä vaikutus. Se on antanut kunniallisen luvan vetää henkeä. Pelkkä ajatuskin mahdollisuudesta on auttanut jaksamaan. Etenkin hoiva- ja opetuslalla keski-ikäisten ja keskipalkkaisten joukossa merkitys on ollut suuri.

Lisäksi tiedetään tutkitusti, että 50 prosenttia vapaan käyttäjistä on käyttänyt aikaansa lastenhoitoon ja vielä 20 prosenttia on käyttänyt aikaansa muuhun hoivatyöhön, lähinnä omaishoitoon. Etenkin tämän kokonaisuuden laskeminen Sipilän hallituksen säästötavoitteeseen on haastavaa, eräiden mielestä mahdotonta.

Hallituksen esityksessä ei ole tarkkoja ja hyvin valmisteluja kustannus- ja vaikuttavuusarvioita vuorotteluvapaajärjestelmän muutokseen. Ei ole perusteltua tehdä uusia muutoksia ennen kuin edelliseenkin järjestelmään tehtyjä muutoksia ja niiden vaikutuksia on voitu edes havaita saati arvioida.

Vuorotteluvapaan keston lyhentäminen johtaa myös esimerkiksi opetuslalla käytön vähenemiseen, koska alalla keston pitäisi olla pitkä, ettei se häiritsisi opetustyön rytmiä ja toisaalta mahdollistaisi nuorille ja päteville mutta työkokemusta vailla oleville työntekijöille hyvän ja työuraa tukevan työllisyysjakson.

**Valiokunnan mietintö TyVM 3/2015 vp
Vastalause 1**

Katsomme, että esitys on huonosti valmisteltu ja huonontaa (nais-)työntekijöiden autonomiaa ilman, että mitään hyötyjä millekään taholle — sen paremmin työnantajalle kuin kansantaloudellekaan — olisi osoitettu. Hallituksen esityksen taloudelliset kokonaisvaikutukset saattavat olla negatiivisia, koska siinä ei ole otettu huomioon sijaisten parempaa työllistymistä, sijaisten työllistymisestä johtuvia työttömyysturvan säästöjä eikä työhyvinvoinnin vaikutuksia työssäjaksamiseen. Edellisen vuorotteluvapaajärjestelmän muutoksen vaikutuksia ei ole vielä arvioitu.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotamme

että lakiehdotus hylätään.

Helsingissä 3.12.2015

Ilmari Nurminen sd
Tarja Filatov sd
Merja Mäkisalo-Ropponen sd
Anna Kontula vas

**Valiokunnan mietintö TyVM 3/2015 vp
Vastalause 2**

VASTALAUSE 2

Perustelut

Vuorotteluvapaalain mukaan vuorotteluvapaan tavoitteena on yhtäältä edistää työntekijöiden työssä jaksamista ja toisaalta parantaa työttömien työllistymisedellytyksiä.

Vuorotteluvapaalle jääneet ovat mm. Jyväskylän yliopistossa tehdyn tutkimuksen mukaan kokeneet itse henkisen ja fyysisen hyvinvointinsa ja motivaationsa parantuneen vapaan ansiosta. He ovat myös yleensä palanneet siihen työhön, josta ovat jääneet vapaalle.

Vapaalle jäämisen motiiveja ovat olleet muun muassa työpaineet, stressi tai levon tarve. Jo pelkkä vuorotteluvapaan mahdollisuus on lisännyt ihmisten jaksamista töissä.

Mahdollisuus toimii silloin perälautana, johon työntekijä tietää voivansa yrittää turvautua, jos tilanne alkaa tuntua mahdottomalta. Perälauta itsessään vähentää voimattomuuden ja vaihtoehdottomuuden tunnetta ja helpottaa stressiä sekä kykyä löytää ongelmiin ratkaisuja. Valiokunnassa kuultavat asiantuntijat pitivät työntekijöiden subjektiivisia kokemuksia tärkeinä.

Erityisen selviä ovat hyödyt, joita sijaiset järjestelmässä saavat. Vuorotteluvapaasijaisuus on työvoimapolitiikan palveluista se, josta työllistytään parhaiten. Esimerkiksi vuonna 2013 vuorotteluvapaasijaisina toimineista 62,6 % oli työllistynyt kolme kuukautta jakson päättymisen jälkeen. Myös pitkäaikaistyöttömät, vammaiset ja ulkomaan kansalaiset ovat työllistyneet hyvin vuorotteluvapaan sijaisina.

Työhön pääsy katkaisee työttömyyden ja antaa kullannarvoista kokemusta, joka edistää merkittävästi työllisen myöhempääkin työllistymistä. Vuorotteluvapaasijaiset työllistyvät huomattavasti useammin väliaikaisen työjakson jälkeen kuin työvoimapolitiikan palveluissa olevat ihmiset.

Vuorotteluvapaa on järjestelmänä onnistunut ja antanut monelle mahdollisuuden kerätä voimia ja jaksaa työssä pidempään. Pitkällä tähtäyksellä järjestelmä tuottaa työtyytyväisyyttä ja työn palkitsevuuutta sekä työllistää ja antaa monelle työttömälle uuden alun mahdollisuuden. Tämä on myös merkittävä arvo.

Työn jakaantumisen yhteiskunnallinen merkitys on myös mielekkäällä tavalla onnistuttu toteuttamaan vuorotteluvapaajärjestelyllä hyvin.

Vuorotteluvapaata ovat hyödyntäneet eniten naiset, 70 % kaikista vuorotteluvapaan käyttäjistä, ja siksi myös leikkaussuunnitelmat kohdistuvat erityisesti heihin. Yleisimmät vuorotteluvapaata hyödyntäneiden ammatit viime vuonna olivat hoivapalvelun ja terveydenhuollon työntekijät (16,2 %), opettajat ja muut opetusalan erityisasiantuntijat (10,2 %), terveydenhuollon asiantuntijat (9 %), sekä liike-elämän ja hallinnon asiantuntijat (6,9 %).

Valiokunnan mietintö TyVM 3/2015 vp
Vastalause 2

Vuorotteluvapaan ehtoja on jo rajoitettu useaan kertaan väärinkäytösten ehkäisemiseksi ja järjestelmän tarkoituksenmukaisuuden varmistamiseksi. Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta piti viime vuonna säädettyjä rajoituksia merkittävinä.

Jatkuvat muutokset heikentävät vuorotteluvapaan ennakoitavuutta ja ymmärrettävyyttä sekä vaikeuttavat työntekijöiden oman tulevaisuuden suunnittelua.

Tilanteessa, jossa työttömyys on suurta, vuorotteluvapaajärjestelmää ei voi pitää julkisen talouden kannalta kohtuuttoman kalliina. Usein vapaalle jäävälle maksettava korvaus kuittautuu sillä, että työllistyvälle sijaiselle ei tarvitse maksaa vapaan ajalta työttömyyskorvausta, jota hän olisi muuten työttömänä saanut.

Hallitus esittää vuoden 2016 talousarviossa ja siihen liittyvällä lakiesityksellä HE 51/2015 vp vuorotteluvapaan ehtojen rajaamista edelleen nykyisestä. Hallitus tavoittelee rajauksilla 50 miljoonan euron vuosittaisia säästöjä.

Ehdotuksen todelliset säästövaikutukset ovat todennäköisesti pienet. Työelämässä olevien työssä jaksaminen saattaa heikentyä. Samalla monen työttömän, joka pystyisi nykyisessä järjestelmässä ylläpitämään työelämävalmiuksiaan, asema heikkenee, työttömyys pitkittyy ja työllistyminen vaikeutuu. Nämä molemmat vaikutukset voivat, paitsi olla inhimillisesti raskaita, samalla heikentää myös julkisen talouden pitkän aikavälin rahoitusperustaa.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotamme

että lakiehdotus hylätään.

Helsingissä 3.12.2015

Heli Järvinen vihr
Anders Adlercreutz r
Antero Laukkanen kd