

TYÖELÄMÄ- JA TASA- ARVOVALIOKUNNAN MIETINTÖ 8/2009 vp

Hallituksen esitys laiksi vuorotteluvapaalain 25 §:n muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 18 päivänä syyskuuta 2009 lähettänyt työelämä- ja tasa-arvovaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen laiksi vuorotteluvapaalain 25 §:n muuttamisesta (HE 130/2009 vp).

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitusneuvos Raila Kangasperko, työ- ja elinkeinoministeriö

- koulutus- ja työvoimapolitiittinen asiantuntija Jari-Pekka Jyrkänne, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
- lakimies Paula Ilveskivi, Akava ry
- varatuomari, asiantuntija Mikko Nyssölä, Elinkeinoelämän keskusliitto EK
- työmarkkina-asioiden päällikkö Outi Tähtinen, Suomen Yrittäjät ry
- tutkimusjohtaja Roope Uusitalo, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT.

HALLITUKSEN ESITYS

Määräaikaisena voimassa olevan vuorotteluvapaalain voimassaolo päättyy 31 päivänä joulukuuta 2009. Vuorotteluvapaajärjestelmän jatkamiseksi ehdotetaan vuorotteluvapaalaki säädettyä pisyväksi.

Esitys liittyy valtion vuoden 2010 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä. Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 2010 alusta.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisenä ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa lakiehdotuksen hyväksymistä muuttamattomana.

Vuorotteluvapaajärjestelmä

Vuorotteluvapaa on järjestely, jossa työntekijä työnantajansa kanssa tekemän 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. Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että vuorotteluvapaajärjestelmä vakinaistetaan vuoden 2010 alusta lukien säätämällä vuorotteluvapaalaki pysyväksi.

Vuorottelun laajuus ja ominaispiirteet

Vuorotteluvapaalla on vuosina 1996—2007 ollut noin 161 000 palkansaajaa ja vuorottelusijaisina 143 000 työtöntä työnhakijaa. Naisia on ollut sekä vuorottelijoina että sijaisina koko vuorotteluvapaajärjestelmän ajan selvä enemmistö, runsaat 70 prosenttia. Vuorottelijat ovat tavallisesti alempia toimihenkilöitä tai työntekijöitä; ylempiä toimihenkilöitä vuorottelijoista on vajaa kolmannes. Vuorottelijoiden keski-ikä on ollut noin 43 vuotta ja sijaisten noin 34 vuotta. Puolet vuorottelijoista ja sijaisista on kuntasektorilla, kolmasosa yrityksissä ja kymmenesosa valtiolla. Kaikkiaan noin 60 prosenttia vuorottelusta on tapahtunut julkisella sektorilla. Noin kolmannes vuorottelijoista on terveys- ja sosiaalipalvelualalla.

Vuorottelusijaisien työttömyys on ennen vuorottelusijaisuutta kestänyt keskimäärin viisi viikkoa. Vuosina 1996—2003 noin puolella vuorottelusijaisista sijaisuutta edeltänyt työttömyys on kestänyt alle kuukauden ja noin kolmanneksella alle viikon. Pitkäaikaistyöttömien osuus vuorottelusijaisista oli vuoteen 2002 saakka erittäin pieni, noin 2—4 prosenttia vuosittain. Vuonna 2002 heidän osuutensa nousi 17 prosenttiin ja vuonna 2003 lähes 30 prosenttiin. Pitkäaikaistyöttömien osuuden kasvuun on todennäköisesti vaikuttanut vuonna 2002 voimaan tullut uudistus, jolla sijaisuuden edellytyksiä täsmennettiin.

Vuorotteluvapaajärjestelmän merkitys

Vuorotteluvapaan tarkoituksena on edistää lyhytkestoisen työstä poissaolon avulla työnteki-

jän työssä jaksamista ja parantaa samalla työttömänä työntekijänä olevan henkilön työllistymisedellytyksiä määräaikaisen työkokemuksen kautta. Vuorotteluvapaajärjestelmän luomisen taustalla on ajatus, että 3—12 kuukauden vapaan jälkeen työntekijät ovat terveempiä ja jatkavat työuraansa pidempään kuin ilman mahdollisuutta jäädä vuorotteluvapaalle.

Valiokunta on käsitellyt vuorotteluvapaajärjestelmää hallituksen esityksestä (HE 77/2008 vp) antamassaan mietinnössä. Valiokunta viittaa mietinnössä esittämiinsä näemyksiin vuorotteluvapaajärjestelmästä ja sen merkityksestä. Valiokunta korostaa, että työntekijälle mahdollisuus pitää taukoa työelämästä kymmenen vuoden työuran jälkeen voi olla tarpeellista ja hyödyllistä myös monista muista syistä kuin työssä jaksamisen edistämiseksi. Valiokunta pitää tärkeänä, että palkansaajilla on vuorotteluvapaan ansiosta jatkossakin käytettävissä joustava ja yksilöllinen tapa sovittaa yhteen työaikoja elämäntilanteensa vaatimusten kanssa.

Vuorotteluvapaan vaikutukset työllisyyteen ja työssä jaksamiseen

Vuorotteluvapaan vaikutuksista tehdyn tutkimuksen (Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu 35/2009) mukaan vuorotteluvapaalaki on selkeästi onnistunut parantamaan sijaisten asemaa työmarkkinoilla ja edistänyt työttömien työllistymistä myös vuorottelusijaisuuden jälkeen. Sijaisten työllisyysaste on vielä 4—8 vuotta sijaisuuden jälkeen noin 10 prosenttiyksikköä suurempi kuin vertailuryhmällä.

Valiokunta pitää vuorotteluvapaalain vaikutusta vuorottelusijaisien työllisyyteen erittäin tärkeänä ja katsoo, että vuorotteluvapaajärjestelmä on tehokas keino jakaa työtä ja edistää työttömien työnhakijoiden työllistymistä ja sijoittumista työmarkkinoille vuorottelusijaisuuden jälkeen.

Työssä jaksamisen edistämisessä vuorotteluvapaajärjestelmä on tutkimuksen mukaan epäonnistunut, kun jaksamista arvioidaan vapaan jälkeisen työuran perusteella. Vuorotteluvapaata pitäneet jäivät tutkimuksen mukaan useammin

työmarkkinoiden ulkopuolelle ja työttömiksi ja heidän työuransa jää lyhyemmäksi kuin niiden, jotka eivät ole olleet vuorotteluvapaalla. Myös vapaalla olleiden vuosiansiot jäävät pienemmiksi kuin työssä olleilla.

Tutkimus toteutettiin käyttämällä tilastotietoihin perustavaa tutkimusmenetelmää, jossa vuorotteluvapaalla olleita ja heidän sijaisiaan verrataan taustatiedoiltaan samankaltaisiin ei-vuorotelleisiin työntekijöihin ja työttömiin työnhakijoihin. Tutkimuksessa ei selvitetä yksilöllisiä syitä, koska näitä tietoja ei rekisteriaineistossa ole, vaan tutkimus pelkää kirja tapahtuneen kehityksen. Tutkimuksessa ei myöskään arvioida syitä, joista vuorotteluvapaalla olleiden työllisyyden huono kehitys vapaan jälkeen johdu.

Valiokunta pitää erittäin tärkeänä, että jatkossa selvitetään syyt siihen, miksi vuorotteluvapaalla olleiden työura jää lyhyemmäksi kuin niillä palkansaajilla, jotka eivät pidä vuorotteluvapaata. Tarkempaa tietoa tulee valiokunnan mielestä saada erityisesti vuorotteluvapaalle jäämisen syistä sekä vuorotteluvapaan pituuden ja käyttötarkoituksen merkityksestä vapaan jälkeiseen työhön palaamiseen, työyhteisöön sopeutumiseen ja työuran kehitykseen.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että vuorottelijoilla on tutkimuksen mukaan ollut ennen vuorotteluvapaata pitkiä sairauslomia selvästi useammin kuin muilla palkansaajilla. Valiokunta toteaa, että tämä tulee ottaa huomioon arvioitaessa vuorotteluvapaan vaikutuksia työuran pituuteen. Vuorotteluvapaajärjestelmällä ei todennäköisesti pystytä oleellisesti pidentämään työuraa, jos henkilö on jo ennen vuorotteluvapaata sairastellut paljon. Valiokunta pitää mahdollisena, että monen vuorottelijan työura olisi kuitenkin ilman vapaata jäänyt toteutunutta työuraa lyhyemmäksi.

Vuorotteluvapaalle jäämisen syyt ja ajankäyttö vapaalla

Vuonna 2005 (Työpoliittinen tutkimus 279, 2005) tehdyn kysely- ja haastattelututkimuksen mukaan yleisimmät syyt jäädä vuorotteluvapaalle olivat halu pitää taukoa työelämästä, saada li-

sää aikaa perheelle, työpaineet ja stressi sekä levon tarve. Muihin palkansaajiin verrattuna vuorottelijat kokivat useammin kiirettä ja vaikeuksia jaksaa työssä. Vuorottelijat kokivat vapaan parantaneen henkistä ja fyysistä hyvinvointiaan, työmotivaatiotaan sekä suhteitaan perheeseen. Taloudellisesti vuorottelu oli mahdollista työttömyyspäivärahan suuruuteen sidotun vuorottelukorvauksen ansiosta.

Vuorotteluvapaan käytölle ei ole säädetty rajoituksia, joten vapaalla oleva työntekijä voi käyttää vuorotteluvapaan haluamallaan tavalla. Kokeilun alkuvaiheessa vuosina 1996–1998 noin viidennes ja vuonna 2003 noin kolmannes vuorottelijoista ilmoitti käyttäneensä vapaata lepoon ja latautumiseen. Opiskeluun vuorotteluvapaata käytti kokeilun alkuvaiheessa 30 prosenttia ja vuonna 2003 vajaa 10 prosenttia vuorottelijoista. Matkustelu, harrastukset ja virkistäytyminen ovat olleet tärkeitä noin viidennekselle vuorottelijoista koko vuorottelujärjestelmän ajan. Hoivatyöhön käytetyn ajan määrä on noussut kokeilun ensimmäisen vuoden 4 prosentista 6 prosenttiin vuonna 2003.

Valiokunta pitää erittäin tärkeänä sitä työtä, mitä vuorotteluvapaalla olevat tekevät perheenjäsentensä ja omaistensa hoitamiseksi, ja katsoo, että vuorotteluvapaa on hyvä keino saada aikaa perheelle ja läheisten hoitamiseksi. Valiokunta muistuttaa, että vuorotteluvapaan alkuperäisenä tarkoituksena ei kuitenkaan ole vapaan järjestäminen omaishoitoa varten, vaan työntekijän työssä jaksamisen edistäminen ja työn tarjoaminen työttömälle työnhakijalle. Valiokunta katsoo, että työntekijällä tulee tarvittaessa olla mahdollisuus saada työstä palkatonta vapaata omaishoitoa varten muutoin kuin käyttämällä vuorotteluvapaata. Vuorotteluvapaalle jääminen edellyttää aina työnantajan ja työntekijän välistä sopimusta, minkä vuoksi se ei takaa työntekijälle tällaista mahdollisuutta. Valiokunta pitää erittäin tärkeänä, että omaishoitojärjestelmää kehitetään niin, että työntekijällä on tarvittaessa oikeus palkattomaan vapaaseen omaishoitajana toimimista varten.

Työntekijän kokema stressi ja kiire sekä työpaikan huono työilmapiiri ovat usein syitä vuo-

rottluvapaalle jäämiseen. Toiminnan heikko johtaminen ja työyhteisön huono henki uuvuttavat työntekijöitä ja vuorotteluvapaa nähdään muutoin uhkaavan sairausloman vaihtoehtona. Valiokunta pitää tärkeänä, että erityisesti niillä työpaikoilla ja toimialoilla, joissa halukkuus vuorotteluvapaalle on yleistä, selvitetään syyt vuorotteluvapaalle hakeutumiseen ja korjataan tarvittaessa työn tekemisen edellytyksiä mm. työterveyshuollon aktiivisin toimin. Valiokunta pitää tärkeänä, että työssä jaksamisen edistämiseen käytetään laajasti myös muita järjestelyitä kuin vuorotteluvapaata.

Työelämän laadun parantaminen

Valiokunta katsoo, että työntekijälle mahdollisuus irrottautua vuorotteluvapaan avulla joksi-

kin ajaksi työstä työuran aikana on tärkeää ja että vapaa edistää työssä jaksamista. Valiokunta kuitenkin korostaa, että vuorotteluvapaan sijasta on tarkoituksenmukaisempaa edistää työssä jaksamista ja työurien pidentämistä ennen kaikkea työelämän laatua kehittämällä. Työpaikoilla on huomioitava eri sukupolvien johtaminen ja yhteistyö siten, että myös pitkään työssä olleet ja osatyökykyiset ihmiset jaksavat entistä paremmin ja pidempään työelämässä.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella työelämä- ja tasa-arvovaliokunta ehdottaa,

että lakiehdotus hyväksytään muuttamattomana.

Helsingissä 4 päivänä marraskuuta 2009

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Arto Satonen /kok
vpj. Jukka Gustafsson /sd
jäs. Hannakaisa Heikkinen /kesk
Arja Karhuvaara /kok
Johanna Karimäki /vihr
Merja Kyllönen /vas
Esa Lahtela /sd

Jari Larikka /kok
Markus Mustajärvi /vas
Sanna Perkiö /kok
Paula Sihto /kesk
Katja Taimela /sd
Tarja Tallqvist /kd
Jyrki Yrttiaho /vas.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

neuvotteleva virkamies Marjaana Kinnunen.