



30.8.2017

Työ- ja elinkeinoministeriö

Lausuntopyyntönnö 7.7.2017, TEM/1225/00.04.01/2016

Valtiovarainministeriön lausunto työaikasääntelyä selvittäneen työryhmän mietinnöstä

Työ- ja elinkeinoministeriö on pyytänyt valtiovarainministeriön lausuntoa työaikasääntelyä selvittävän työryhmän mietinnöstä, johon sisältyy hallituksen esitysluonnos uudeksi työaikalaki. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi työaikalaki, joka korvaisi vuoden 1996 työaikalain. Työaikalain soveltamisalaa täsmennettäisiin erityisesti sellaisten työntekijöiden osalta, jotka työskentelevät johtavassa asemassa tai heillä on muutoin mahdollisuus päättää työajoistaan. Muutokset eivät kuitenkaan merkittävästi muuttaisi soveltamisalaa nykyisestä. Laissa säädettäisiin uudesta joustotyöaikaan koskevasta työaikamuodosta, josta voitaisiin sopia ajasta ja paikasta riippumattomassa työssä. Joustotyöaikaan noudatettaessa työntekijä itse päättäisi pääosin työajastaan sekä työntekopaikastaan. Työnantaja puolestaan määrittäisi tehtävät ja niitä koskevat tavoitteet sekä kokonaisuikataulun. Esitys mahdollistaisi työaikapankin käyttöönoton niilläkin aloilla, joilla ei ole työehtosopimusta tai työehtosopimuksessa ei ole työaikapankkimääräyksiä. Työaikapankilla tarkoitettaisiin työ- ja vapaa-ajan yhteensovitusjärjestelmää, jolla työaika, ansaittuja vapaita tai vapaa-ajaksi muutettuja rahamääräisiä etuuksia voidaan säästää ja yhdistää toisiinsa. Liukuvaan työaikajärjestelyyn ehdotetut muutokset lisäävät työntekijöiden työaikajoustoja. Ehdotus laimentaisi myös työnantajan ja työntekijän oikeutta sopia keskimääräisen työajan järjestelyistä. Jaksotyön ja säännöllisesti teetetävä yötyön käyttöalaa koskevaa säännöstä ehdotetaan täsmennettäväksi siten, että se vastaisi paremmin työmarkkinoiden tarpeita. Lakiin ehdotetaan otettavaksi työaikadirektiiviin perustuvat enimmäistyöaika ja vähimmäislepoaikaan koskevat säännökset. Jatkossa työaikalaisissa ei enää säädettäisi ylityön enimmäisrajoista, vaan laissa olisi työajan enimmäismäärä, johon laskettaisiin kaikki tehdyt työtunnit, olivatpa ne säännöllistä työaika, lisätyötä, ylityötä, aloittamis- ja lopettamistyötä tai hätätyötä. Muutoksen myötä ylityötä olisi mahdollista tehdä jonkin verran nykyistä enemmän. Lisäys olisi enimmillään 54 tuntia vuodessa.

Valtiovarainministeriö esittää lausuntonaan asiasta seuraavaa. Lausunto sisältää myös Valtion työmarkkinalaitokselta erikseen pyydetyn lausunnon.

Esityksen vaikutusarviot ovat melko suppeat ja puutteellisetkin. Monilta osin ne perustuvat liukuvaa työaikaan koskeviin tutkimuksiin ja joustoista saatuihin kokemuksiin. Vuoro-, jakso- ja yötyöhön esitettyjä muutoksia on arvioitu pääosin vain palkansaajiin kohdistuvien vaikutusten kannalta. Esityksen taloudellisia vaikutuksia tai vaikutuksia työnantajiin tai toimintaan on arvioitu yritysten näkökulmasta. Vaikutuksia julkiseen sektoriin eli varsinkin kuntiin ja kuntayhtymiin tai valtionhallintoon ei ole arvioitu. Muun muassa enimmäistyöaikaan ja vähimmäislepoaikaan sekä jaksotyön säädösmuutoksilla on toiminnallisia ja taloudellisia vaikutuksia esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon, pelastustoimen sekä valtionhallinnon sellaisilla aloilla, joissa toiminta on jatkuvaa ja työskennellään kaikkina vuorokauden aikoina ja viikonpäivinä. Vaikutusarviota tulee näiltä osin täydentää jatkovalmistelussa.

Esityksen taloudellisissa vaikutuksissa todetaan, että joustavat työaikajärjestelyt lisääisivät yritysten tuottavuutta. Vaikutuksia itse toiminnan järjestämiseen ei ole lainkaan tarkasteltu. Tätä perustellaan lähinnä liukuvasta työajasta saaduilla tutkimustuloksilla, joissa on osoitettu työntekijälle annettujen joustomahdollisuuksien lisäävän työtyytyväisyyttä ja sitä kautta tuot-

tavuutta. Ehdotetussa laissa joustomahdollisuuksia lisäävät liukuvan työajan reunaehtojen väljentäminen, työaikapankit ja joustotyöaika. Myös valtionhallinnossa tuottavuuden lisääminen on keskeistä. Valtiolla jo nyt lähes kolmasosa eli noin 20 000 henkilöä tekee kuitenkin jaksotyötä, jossa ei voida tarjota henkilöstön käyttöön joustoa tulo- ja lähtöaikoihin. Lisäksi virastotyöaikaan noudattavilla on jo pitkään ollut käytössä hyvin joustavat liukuvan työajan järjestelyt, joihin laki ei tuo uutta. Myös työaikapankit ovat olleet valtionhallinnossa käytettävissä virka- ja työehtosopimusperusteisina jo 1990-luvulta.

Ehdotetussa muodossaan uusi joustotyöaika ei riittävästi ota huomioon edes nykyisiä työnteon sähköistymisen tuomia mahdollisuuksia ja työntekijän tosiasiallisia mahdollisuuksia vaikuttaa työntekoonsa, vaan ehdotus on käytettävyydeltään liian rajoitettu eikä myöskään lisää merkittävästi työn tuottavuutta ja työnteon ehtojen joustavoittamista ainakaan valtionhallinnossa. Joustavuutta ja tuottavuutta pikemminkin vähentävät toisin sopimiselle ja töiden järjestelyille tulossa olevat uudet rajoitukset kuten julkiselle sektorille tärkeässä jaksotyössä vuorokautisen lepoajan pidennys ja erityisesti siihen liittyvä korvaavan lepoajan antaminen, josta tarkemmin vielä jäljempänä. Taloudellisten vaikutusten arviointia olisikin kehitettävä siten, että niissä otettaisiin huomioon se, että useilla aloilla kuten valtionhallinnossa on jo sopimusperusteisesti käytössä laissa uusina lisäyksinä tulevia joustoja. Näillä aloilla tällaiset lakimuutokset eivät siis lisäisi organisaatioiden tuottavuutta.

Lain soveltamisalan osalta valtiovarainministeriö pitää hyvänä ja välttämättömänä sitä, että valtionhallinnon keskeisiä tehtäviä ja aloja kuten oikeushallintoa sekä puolustusvoimia ja rajavartiolaitosta koskeva sääntely säilyisi ennallaan eli niiden työt olisivat pääosin lain ulkopuolella. Eriävissä mielipiteissä on erityisesti puolustusvoimien ja rajavartiolaitoksen virkamiesten osalta vaadittu lain piiriin kuulumista. Valtiovarainministeriö korostaa, että näiden alojen erityispiirteiden vuoksi tämä ei ole mahdollista. Kuten nykyisinkin työnantaja tulee huolehtimaan näilläkin aloilla henkilöstön työaika-suojelusta asianmukaisesti.

Lakiesityksen soveltamisala ja lakiin sisältyvä joustotyöaika pyrkivät vastaamaan muuttuvan työelämän tarpeisiin. Lain soveltamisalaan kuuluisi kaikki asiantuntijatyö kuten nykyisinkin, mutta tehty työ sen tekemispaiikasta riippumatta, joten myös mm. kotona tehty etätö tulisi lain piiriin. Ajasta ja paikasta riippumattomassa työssä, jossa työntekijä voi pääosin itse päättää työn tekemisen ajankohdasta ja paikasta, voitaisiin sopia joustotyöajasta. Tällöin työnantajan velvoitteet seurata lepoaikoja ja tehtyjä työtunteja ovat kevyempiä kuin muun työn osalta. Valtiovarainministeriön mielestä luottamukseen perustuva joustotyöaika on oikean suuntainen avaus sellaiseen työn johtamiseen ja tekemiseen suuntaan, jossa työtuntien sijaan seurataan työn tuloksia. Joustotyöajan reunaehdot ovat kuitenkin niin tiukat, ettei sitä voida käyttää riittävän laajasti asiantuntijatehtävissä. Jatkovalmistelussa tulisikin harkita mahdollisuutta työ- ja virkaehtosopimuksella sopia joustotyöajan reunaehdoista ja käyttöalan laajentamisesta eikä pelkästään rajoittamisesta.

Jaksotyötä koskevan sääntelyn osalta valtiovarainministeriö toteaa ensinnäkin, että jaksotyötä tulee voida käyttää kaikissa valtionhallinnon tehtävissä, joissa työnantaja katsoo toiminnan järjestämisen sitä edellyttävän. Lakiesityksen 7 § vastaa nykyisiä valtionhallinnon tarpeita ja säännöksen muotoilun perustuessa tehtävien tai toiminnan luonteeseen se todennäköisesti toimisi myös jatkossa perustettaessa uusia toimintoja tai järjesteltäessä tehtäviä. Lakiesitys sisältää kuitenkin myös jaksotyön järjestämistä vaikeuttavaa sääntelyä, kun vuorokautinen lepoaika esitetään pidennettäväksi nykyisestä 9 tunnista 11 tuntiin. Lepoaika olisi jatkossakin eri perusteilla lyhennettävissä 9 tunniksi, mikä on valtionhallinnon jaksotyöaloilla välttämätöntä. Jos lepoaika lyhennetään, on työntekijälle annettava kuitenkin tämän korvaava lepoaika. Tämä olisi työnantajalle uusi velvoite, joka edellyttäisi jatkuvaa työntekijäkohdasta lepoaikaseurantaa. Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan jaksotyön luonteesta johtuu sekä se, että tietyissä tilanteissa on välttämätöntä voida lyhentää vuorokautista lepoaika, että se, että lepoaika joka tapauksessa tasoittuu keskimäärin vähintään 11 tuntiin. Näin ollen vuorokautisen lepoajan pituus ja sen korvaaminen pitäisi voida uudessa laissa säännellä kuten nykyisin. Työaika-suojelu ei vaarantuisi mutta työnantaja vältyisi merkittävästä hallinnollisen työn lisäykseltä.

Lakiesitys sisältää myös ehdotuksen siirtymisestä ylityön enimmäismäärien seurannasta keskimääräisen viikoittaisen työajan enimmäismäärän seuraamiseen. Tämä on vaativa muutos varsinkin, jos työntekijän työtuntien tasaamiseen käytetään samanaikaisesti erilaisia työajan tasoittumisjärjestelmiä kuten liukuvaa työaikaa ja työaikapankkia. Koska myös viimeksi mainittuihin järjestelmiin kertyvät tunnit otetaan huomioon työajan enimmäismäärän laskennassa, ei ylityötä olisi kaikissa henkilöstöryhmissä mahdollista tehdä nykyistä enemmän, kuten lakiesityksen perusteluissa todetaan, vaan todennäköisesti vähemmän. Lain siirtymäsäännöksessä esitetään, että nykyistä ylityön enimmäismäärään perustuvaa seurantaan voidaan noudattaa vielä nykyisen lain aikana palkattujen työntekijöiden osalta 12 kuukautta uuden lain voimaantulon jälkeen. Valtionhallinnossa on keskitetty henkilöstötietojärjestelmä, johon sisältyy muun muassa tehdyn työajan laskenta- ja seurantajärjestelmät. Tämän lisäksi eräillä suurimmilla valtion aloilla kuten poliisilla ja puolustusvoimilla on omat työaikajärjestelmänsä. Koko valtionhallinnossa on sovittuna kalenterivuoden mittainen ylityön enimmäismäärän seurantajakso. Siirtymäsäännös tarkoittaisi ilmeisesti, että uuteen viikoittaisen työajan enimmäismäärään perustuvaan seurantaan tulisi siirtyä lain voimaantuloa seuraavan kalenterivuoden alusta. Valtiovarainministeriö haluaa korostaa, että järjestelmien muuttaminen on usein työlästä, hidasta ja kallistakin. Näin ollen järjestelmien muuttamiseen on varattava aikaa eikä siihen myöskään voida ryhtyä ennen kuin muutostarve on varmistunut. Näin ollen uuden työaikalain vahvistamisen ja sen voimaantuloa seuraavan kalenterivuoden vaihteen väliin olisi jätävä riittävän pitkä aika järjestelmien muutosten toteuttamiselle. Uudella seurantajärjestelmällä ei olisi mahdollista ottaa käyttöön tätä nopeammin myöskään uuden, lain voimaantulon jälkeen palkattavan henkilöstön osalta. Järjestelmän muutoksen valmistelu ja toteuttaminen eivät tunnetusti vie vähemmän aikaa silloinkaan, kun siihen siirtyisi ensin vain osa henkilöstöstä. Joka tapauksessa olisi erittäin hankalaa pitää yllä ja soveltaa samanaikaisesti kahta erilaista työajan seurantajärjestelmää ennen uuden lain voimaantuloa ja sen jälkeen palkatulle henkilöstölle. Valtiovarainministeriö esittääkin, että siirtymäsäännöksessä sallittaisiin uuteen järjestelmään siirtyminen samanaikaisesti koko henkilöstön osalta. Lisäksi lain vahvistamis- ja voimaantuloaikojen tarkentuessa pitäisi varmistaa, että siirtymäaika muodostuu riittävän pitkäksi kalenterivuoden tarkastelujaksoa noudattaneille aloille.

Valtiosihteeri kansliapäällikkönä

Martti Hetemäki

Osastopäällikön sijainen,
finanssineuvos

Katju Holkeri

Tiedoksi

VM:n osastot (BO, VO, KAO, HO)
Valtion työmarkkinalaitos

