



30.3.2021

Lausuntopalveluun jätettävä valtiovarainministeriön lausunto asiassa:

STM065:00/2019 lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi sairausvakuutuslain, työsopimuslain ja varhaiskasvatuslain muuttamisesta sekä niihin liittyviksi laeiksi

Valtiovarainministeriön lausunto:

Esityksessä ehdotetaan uudistettavaksi sairausvakuutuslain mukainen vanhempainpäiväraahajärjestelmä kokonaan. Lakiehdotuksen mukaisia vanhempainpäivärahoja olisivat jatkossa erityisraskausraha, raskausraha ja vanhempainraha. Vanhempainrahaa maksettaisiin saman lapsen perusteella yhteensä 320 arkipäivältä eli vajaan 13 kuukauden ajalta nykyisen noin 11,5 kuukauden sijaan. Molemmilla vanhemmilla olisi oikeus käyttää puolet vanhempainpäivärahapäivistä. Vanhempi voisi luovuttaa omasta vanhempainpäivärahiintiöstään enintään 63 päivää eli noin 2,5 kuukautta toisen vanhemman tai puolisonsa käytettäväksi. Vanhempainrahaa voisi käyttää haluaminaan ajankohtina siihen saakka, kunnes lapsi täyttää kaksi vuotta. Muutosten on tarkoitus tulla voimaan elokuussa 2022.

Laki sairausvakuutuslain muuttamisesta

Yleistä ehdotetusta lainsäädäntömuutoksesta

Yllä mainittu lausuntokierroksella oleva luonnos on perhevapaiden osalta askel oikeaan suuntaan. Koska perhevapaita ei kuitenkaan tulla sitovasti kiintiöimään tasan vanhempien välillä, on riskinä jatkossa se, että perhe-vapaat ja hoitovastuu eivät edelleenkään tule jakautumaan perheissä tasaisesti molempien vanhempien kesken. Tämän tavoitteen toteutuminen olisi edellyttänyt perhevapaiden sitovaa kiintiöimistä ehdotettua enemmän isän ja äidin välillä.

Laki lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain muuttamisesta

Kommentit ehdotetuista muutoksista ja niiden perusteluista lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annettuun lakiin

Perhevapaaudistuksen valmistelu on tehty hallitusohjelmakirjauksen mukaisesti ilman, että kotihoidon tuen järjestelmään oltaisiin ehdotettu muutoksia. Koska kotihoidontuen saajista naisia on 92,5 prosenttia ja miehiä on vain 7,5 prosenttia, on edelleen oletettavaa, että pääosin naiset tulevat käyttämään kotihoidon tukea jatkossa.

Laki työsopimuslain ja laki merimiesten työsopimuslain muuttamisesta

Raskausvapaa:

Työntekijän raskausvapaan osalta valtiovarainministeriö pitää tärkeänä, että raskausvapaan tulee alkaa viimeistään 30 arkipäivää ennen laskettua synnytysaikaa. Mikäli työntekijä voisi omalla ilmoituksellaan ajoittaa

raskausvapaan alkamaan vasta 14 päivää ennen laskettua synnytysaikaa, aiheutuisi tästä todenmukainen riski siitä, että työnantajalle aiheutuvat sairauspoissaoloajan kustannukset lisääntyisivät.

Tutkimuksissa on kuitenkin havaittu, että sairauslomien tarvetta vähentää raskaana olevien työntekijöiden työn kuormittavuuden vähentäminen työpaikoilla. Kaikilla toimialoilla työn kuormittavuuden vähentäminen ei kuitenkaan ole aina työtehtävistä ja töiden järjestelyistä johtuvista syistä mahdollista. Tästä syystä raskausvapaan alkamisajankohan myöhentäminen 30 päivästä tulee olla mahdollista ehdotuksen mukaisesti vain työntekijän ja työnantajan välisesti sopimalla.

Joustojen lisääminen ja vanhempainvapaan jaksojen määrät:

Ehdotuksen mukaan molemmalla vanhemmalla olisi oikeus jakaa vanhempainvapaa neljään jaksoon. Valtiovarainministeriö toteaa, että ehdotetusta perhevapaiden jaksottamisesta tulee aiheutumaan työnantajalle merkittävää hallinnollista taakkaa ja taloudellisia kustannuksia mm. sijaisen rekrytoinnista, perehdyttämisestä, työtehtävien uudelleen järjestelystä ja mahdollisesti perhevapaalla olevan työntekijän tehtävien teettämisestä lisä- tai ylityönä.

Ehdotuksen mukaan isän tai äidin puoliso, joka ei ole lapsen vanhempi voisi saada lapsen vanhemmalta luovutuksen kautta vanhempainvapaata enintään 63 arkipäivää. Ilmeisesti puoliso voisi pitää ehdotuksen mukaan luovutuksen kautta saamansa vanhempainvapaan 4 jaksossa, kuten vanhemmatkin. Puolison luovutuksen kautta saaman vanhempainvapaan maksimi pituus on 63 arkipäivää. Ehdotuksen mukainen jaksojen määrä (4 jaksoa) on tarpeettoman suuri suhteessa vapaan keston.

Vanhempainvapaan jaksojen kumuloitumisen rajoittaminen:

Ehdotuksen mukaan molemmilla vanhemmilla olisi oikeus pitää vanhempainvapaa neljässä jaksossa. Ehdotuksessa todetaan lisäksi, että vanhempainvapaiden jakaminen yli neljään jaksoon saman kalenterivuoden aikana voisi kuitenkin yksittäistapauksissa aiheuttaa työnantajille merkittäviäkin ongelmia työjärjestelyissä ja johtaa kohtuuttomiin tilanteisiin. Tämän vuoksi ehdotetaan, että työsopimuslaissa rajoitetaan kalenterivuoden aikana käytettävissä olevien vanhempainvapajaksojen määrää sellaisissa tilanteissa, joissa vanhemmalla on käytettävissään useaan lapseen perustuvia vanhempainrahapäiviä siten, että riippumatta niiden lasten määrästä, joiden perusteella työntekijällä on oikeus vanhempainrahaan saman kalenterivuoden aikana, työntekijä voisi kuitenkin käyttää enintään neljä jaksoa vanhempainvapaata kalenterivuoden aikana. Jos jakso jatkuisi kalenterivuoden vaihtumisen jälkeen seuraavana kalenterivuonna, jakson katsottaisiin kuuluvan sen kalenterivuoden kiintiöön, jonka aikana se on alkanut.

Valtiovarainministeriö katsoo, että vanhempainvapaan jaksojen kumuloitumisen rajoittaminen on ehdotuksessa mainituilla syillä perusteltua ja tarpeellista.

Työsopimuslain 4 luvun 3 a § Raskaus- ja vanhempainvapaasta sekä hoitovapaasta ilmoittaminen:

Valtiovarainministeriö pitää tärkeänä, että perhevapaiden ilmoitusajat ja jo ilmoitettujen vapaiden aikataulun muuttamiselle edellytettävä perusteltu syy säilyvät ehdotuksen mukaisesti nykyisen sääntelyn mukaisina.

Ehdotuksen mukaan ilmoitusaikojen pituutta koskevissa säännöksissä on otettu huomioon toisaalta vapaiden käyttäjien asema ja toisaalta työpaikalle vapaan käytöstä aiheutuvat työjärjestelyt, kuten tarve hankkia sijaisia. Tästä syystä myöskään jo ilmoitettujen vapaiden aikataulun muuttaminen ei ole mahdollista muista kuin perustelluista syistä. Säännöksellä turvataan myös perhevapaalla olevan työntekijän sijaisen asemaa. Vapaiden pitämisestä ilmoittaminen on tärkeää, jotta työpaikoilla voitaisiin varautua työntekijöiden poissaoloihin ja niistä aiheutuviin erityisjärjestelyihin, kuten esimerkiksi sijaisten palkkaamiseen ja työtehtävien uudelleen jakamiseen.

Omaishoitovapaa

Valtiovarainministeriö pitää tärkeänä, ettei ehdotuksen mukaista omaishoitovapaan henkilöpiiriä laajenneta ja että se säilyy tarkkarajaisena ja selkeänä, jotta sekä työnantajat että työntekijät pystyvät yksiselitteisesti päättämään millaisen sukulais- tai perhesuhteen perusteella omaishoitovapaata on velvollisuus antaa ja mahdollisuus käyttää.

Ehdotuksessa on huomioitu kuitenkin hyvin se, että direktiivissä omaishoitovapaan saamisen edellytykseksi on asetettu vakavasta lääketieteellisestä syystä johtuva toimintakyvyn heikkeneminen, jonka johdosta omainen tarvitsee merkittävää hoivaa tai tukea. On tärkeää, että omaishoitovapaan edellytykset ovat ehdotuksen mukaisesti lainsäädännössämme työelämän tasapaino -direktiiviä vastaavasti tiukat ja että vapaan edellytykset vastaisivat ehdotuksen mukaisesti työelämän tasapaino -direktiivin 6 artiklaa. Näin varmistumme siitä, että myöhemmin asiasta saatava EU-tuomioistuimen ratkaisukäytäntö on suoraan sovellettavaa kansalliseen sääntelyymme.

Työnantajalle työntekijän omaishoitovapaasta aiheutuvan töiden järjestelyn, sijaisen hankkimisen, vapaata käyttävän työntekijän työpanoksen korvaamisesta aiheutuvien lisä- ja ylityökustannuksien sekä hallinnollisen lisätaakan näkökulmasta on tärkeää, että vapaata työstä omaisen hoitamiseksi voi saada vain sellaisissa tilanteissa, joissa omaisen terveydentila ja toimintakyky edellyttävät, että hoitoa ja tukea on annettava työaikana. Vapaan ulkopuolelle tulee jättää sellaiset tilanteet, joissa hoivan tai tuen tarve on vähäistä tai jotka on mahdollista hoitaa työntekijän vapaa-ajan puitteissa.

Töiden järjestelyn kannalta olennaista on myös se, että työntekijän tulee ilmoittaa omaishoitovapaasta ja sen arvioidusta kestosta mahdollisimman varhaisessa vaiheessa ja että vapaa tulisi lähtökohtaisesti pitää kokonaisina työpäivinä. Työnantaja ja työntekijä voisivat sopia vapaan pitämisestä ehdotuksen mukaisesti myös osapäivinä.

Ehdotuksen mukaisesti työntekijällä olisi velvollisuus esittää työnantajan pyynnöstä luotettava selvitys poissaolonsa perusteesta. Käytännössä selvitys voisi ehdotuksen mukaan tarkoittaa työntekijän vapaamuotoista selitystä siitä, millaista apua tai tukea hänen on tarpeen omaiselleen antaa, jotta työnantaja voisi arvioida vapaan perusteen täyttymistä.

Työelämän tasapainodirektiivin 24) johdanto-osan mukaan jäsenvaltiot voivat edellyttää omaishoitovapaatilanteissa etukäteen annettavaa lääkärintodistusta merkittävän hoivan tai tuen tarpeesta vakavan lääketieteellisen syyn vuoksi. Ehdotuksessa ei esitetä perusteita sille, miksi työnantajalle ei voitaisi säätää direktiivin mukaista oikeutta pyytää työntekijää esittämään lääkärintodistus poissaolonsa perusteesta.

Työnantajalla on jo nykysääntelyimme mukaan mahdollisuus pyytää työntekijää esittämään poissaolonsa perusteesta lääkärintodistus mm. tilapäisen hoitovapaan ja pakottavan perhesyyn vuoksi tapahtuvan poissaolon osalta. Työnantajalla tulee olla vastaava mahdollisuus myös omaishoitovapaatilanteissa.

Työntekijällä ei ole nykylainsäädäntömmme mukaan missään tilanteessa subjektiivista oikeutta olla poissa työstä ilman, että hänen tulee esittää työnantajan pyynnöstä jonkinlainen dokumentti poissaolonsa perusteesta. Näin ollen asia on myös periaatteelliselta kannalta erittäin merkittävä.

Laki vuosilomalain muuttamisesta

Vuosilomalaki 2 luku 7 § Työssäolon veroinen aika

Valtiovarainministeriö ei pidä perusteltuna tai tarpeellisena sitä, että työssäoloajan veroiseksi katsottavaa raskaus- ja vanhempainvapaan enimmäisaikaa pidennetään. Työssäoloajan veroiseksi katsottavien perhevapaiden pidentäminen lisää työnantajan kustannuksia vuosilomapalkan, lomarahen ja lomakorvauksen osalta. Pidentäminen ei liity millään tavoin direktiivin täytäntöönpanoon tai perustu hallitusohjelmaan. Ehdotettujen muutosten osalta ei myöskään ole tehty lainvalmisteluun kuuluvaa asianmukaista vaikutustenarviointia. Perhevapaaudistus lisää työnantajakustannuksia merkittävästi jo muutoinkin, jonka vuoksi suoriin tai välillisiin lisäkustannuksiin tulee suhtautua erittäin kriittisesti.

Omaishoitovapaa tulee jättää työssäoloajan veroiseksi katsottavien perhevapaiden luettelon ulkopuolelle. Perhevapaita luetaan jo muilta osin riittävän kattavasti mukaan vuosilomaa kerryttävään työssäolon veroiseen aikaan.

Vaikutusten arviointi

Vaikutukset julkiseen talouteen

Esityksen arvioidaan lisäävän isille maksettavia vanhempainpäivärahoja yhteensä 90 milj. euroa. Kustannusten lisäyksestä 20 milj. euroa aiheutuu vanhempainrahan korotuksesta ja loput isien vanhempainrahapäivien määrän lisääntymisestä. Vastaavasti äidille maksettavien päivärahakulujen arvioidaan alenevan 17 milj. euroa. Lisäksi mm. isien nykyistä pidemmät vapaat ja vuosilomalakiin ehdotettu muutos koskien työssäoloajan veroista aikaa lisäävät vuosilomakustannuskorvauksia arviolta 3 milj. euroa.

Uudistuksen arvioidaan lisäävän julkisen talouden menoja vuositasolla kaikkiaan vajaa 80 milj. euroa. Kuntien menojen arvioidaan alenevan kotihoidon tukikauden lyhentymisen seurauksena 10 milj. euroa. Valtion menojen arvioidaan lisääntyvän 8,5 milj. euroa.

Taloudellisten vaikutusten osuutta olisi hyvä jatkovalmistelussa edelleen täsmentää siten, että niistä kävisi selkeämmin ilmi, mitä valtiolle aiheutuvilla lisäkustannuksilla tarkoitetaan. Onko niissä kyse esimerkiksi pelkästään etuusmenojen arvioidusta lisääntymisestä vai myös muusta valtion maksuosuuden arvioidusta lisääntymisestä niissä tilanteissa, joissa valtion toimii työnantajana. Valtiovarainministeriö pitää oleellisena,

että ehdotettava uudistus voidaan toteuttaa hallituksen sille Julkisen talouden suunnitelmassa vuosille 2020 - 2023 varaamalla rahoituksella.

Kuntatalouden osalta vaikutuksia tulisi vielä avata nykyistä selkeämmin siltä osin, mitä oletettu kuntatalouden vahvistuminen 10 milj. eurolla merkitsee esimerkiksi valtionosuusjärjestelmän näkökulmasta.

Vaikutukset sukupuolten tasa-arvoon

Luonnoksessa todetaan sivulla 82 seuraavaa: ”Naisten lyhyemmällä perhevapailla ja poissaolojaksoilla työelämästä on todennäköisesti myös positiivinen vaikutus naisten ura- ja palkkakehitykseen. Edellä mainituilla seikoilla on vaikutusta myös naisten eläkekertymään ja tulevan eläkkeen määrään.” Samansuuntaisesti todetaan myös sivulla 86. ” Pitkät perhevapaat vaikuttavat kielteisesti äitien työuraan ja ansiotuloihin”.

Viimeaikaisen empiirisen tutkimuksen perusteella valtiovarainministeriö suhtautuu varauksella verrattain vaatimattomien etuusjärjestelmämuutosten vaikutukseen naisten työuriin pidemmällä aikavälillä. Esimerkiksi 60 vuoden aikana Itävallassa tapahtuneita perhepoliittisia uudistuksia, mukaan lukien mm. merkittäviä perhevapaa- ja varhaiskasvatusjärjestelmän muutoksia, tutkiva Kleven ym. 2020¹ havaitsee, ettei millään näistä reformeista ole juuri ollut vaikutusta äitien ja isien työurien suhteelliseen kehitykseen pidemmällä aikavälillä. Samaan lopputulokseen päätyy eri maiden äitien lasten saannin työravaikutuksia vertaileva Kleven ym. 2019², joka arvioi pitkän aikavälin työravaikutusten selittyvän pikemminkin sukupuolinormeilla ja kulttuureilla, kuin etuusjärjestelmillä.

Normien merkitystä korostavaa johtopäätelmää tukee mm. Kleven ym. 2019³, jonka mukaan erityisesti äidin vanhempien sukupuolirooleilla voisi olla merkittävä vaikutus lapsen saamisen vaikutukseen naisen työuralla. Positiivisia, lyhyen aikavälin, palkkavaikutuksia tulee todennäköisesti lähinnä siltä osin, kuin äidit vähentävät perhevapaiden käyttöä ja ansaitsevat tältä ajalta etuuden sijaan palkkatuloja. Huomioiden, että esityksen mukaisesti perheet voivat valita jakavansa vapaat nykyisenkin mukaisesti, valtiovarainministeriö pitää varsin epätodennäköisenä sitä, että esitys juuri vaikuttaisi positiivisesti äitien työuriin.

Vaikutukset työllisyyteen ja työelämään

Esityksen työllisyysvaikutusten arvio on lähtökohtaisesti asianmukainen ja uskottava, vaikkakin vaikutusten arviointi on haastavaa. Keskeinen oletus siitä, etteivät vapaiden muutokset olennaisesti muuta varhaiskasvatuksen alkamisajankohtaa, sitoo työllisyysvaikutukset nettomääräisesti vähäisiksi. On myös mahdollista, että ehdotetut muutokset kasvattavat isien vanhempainvapaiden käyttöä, mutta äidit eivät vähentäisi käyttöönsä nykyisestä, vaan korvaisivat vanhempainrahaa kotihoidon tuella. Työllisyysvaikutusten näkökulmasta esitys sisältää siis myös selviä riskejä työllisyyden heikentymisestä.

¹ Kleven, H., Landais, C., Posch, J., Stenihauer, A., & Zweimüller, J. (2020): Do Family Policies Reduce Gender Inequality? Evidence from 60 Years of Policy Experimentation. NBER working paper 28082.

² Kleven, H., Landais, C., Posch, J., Stenihauer, A., & Zweimüller, J. (2019): Child Penalties across Countries. Evidence and Explanations. AER Papers and proceedings 2019, 109: 122-126.

³ Kleven, H., Landais, C., Egholt Søggaard, J., (2019): Children and Gender Inequality. Evidence from Denmark. American Economic Journal: Applied Economics, 2019, 11(4):181-209.

Siltä osin, kuin esityksessä todetaan, ettei huomattavalla osalla 1- tai 2-vuotiaiden lasten äideistä ole voimassaolevaa työsuhdetta, valtiovarainministeriö katsoo kuitenkin aiheelliseksi huomauttaa, että Suomessa vastaavasti 3-6-vuotiaiden ja 7-17-vuotaiden lasten äitien työllisyysaste on erittäin korkea (yli 80 %). Tämän perusteella voidaan todeta, ettei voimassaolevan työsuhteen puute ole naisille merkittävässä määrin este työsuhteen löytymiselle perhevapaiden päättyessä.

Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Uudistuksesta arvioidaan luonnoksen mukaan aiheutuvan Kansaneläkelaitokselle kaikkiaan 9 milj. euron kertaluonteiset kustannukset vuosina 2020–2022. Tarve sisältää luonnoksen mm. etuuden käsittelyjärjestelmän toteutuksen ja etuuden maksamisen. Lisäksi Kelassa tehtävän ratkaisutyön, ja asiakaspalvelun ja tietojärjestelmätyön työmäärän oletetaan kasvavan alkuvuosina 3 milj. eurolla vuosina 2022–2023.

Vuoden 2021 talousarvion täydennysesityksen yhteydessä. Kansaneläkelaitokselle on kohdennettu 3,5 milj. euroa tähän tarkoitukseen. Vuoden 2022 osalta päätökset rahoituksesta tullaan tekemään valtion vuoden 2022 talousarvioesityksen ja vuosia 2022 – 2025 koskevan julkisen talouden suunnitelman yhteydessä.

Valtiosihteeri kansliapäällikkönä

Juha Majanen

Osastopäällikkö, ylijohdaja

Juha Sarkio