SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖ

Lausunto

6.10.2021

21-2156

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta

Asiantuntijakuuleminen 8.10.2021

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi sairausvakuutuslain, työsopimuslain ja varhaiskasvatuslain muuttamisesta sekä niihin liittyviksi laeiksi

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on pyytänyt sosiaali- ja terveysministeriöltä lausuntoa asiantuntijakuulemiseen koskien hallituksen esitystä eduskunnalle laeiksi sairausvakuutuslain, työsopimuslain ja varhaiskasvatuslain muuttamisesta sekä niihin liittyviksi laeiksi (HE 129/2021).

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettaviksi sairausvakuutuslakia, työsopimuslakia ja varhaiskasvatuslakia. Lisäksi muutoksia ehdotetaan lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annettuun lakiin, työttömyysturvalakiin ja varhaiskasvatuksen asiakasmaksuista annettuun lakiin sekä yhteensä 24 muuhun lakiin. Esityksessä ehdotetaan toteutettavaksi pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman mukainen perhevapaauudistus.

1. Esityksen tavoitteet ja valmistelu

Esityksen tavoitteena on toteuttaa pääministeri Sanna Marinin hallituksen hallitusohjelman kirjaus perhevapaiden uudistamisesta sekä panna täytäntöön Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2019/1158 vanhempien ja omaistaan hoitavien työ- ja yksityiselämän tasapainottamisesta ja neuvoston direktiivin 2010/18/EU kumoamisesta (työelämän tasapaino -direktiivi). Hallitusohjelmassa mainittuna tavoitteena on nostaa Suomi tasa-arvon kärkimaaksi. Erityinen huomio on työelämän ja perheiden tasa-arvon parantamisessa. Yhtenä keinona tavoitteen toteuttamiseksi on ohjelmaan kirjattu perhevapaauudistus. Hallitusohjelman kirjauksen mukaan yhdessä työmarkkinaosapuolten kanssa toteutetaan kunnianhimoinen ja perheiden hyvinvointia tukeva perhevapaauudistus. Tavoitteena on, että perhevapaat ja hoitovastuu jakautuvat perheissä tasaisesti molempien vanhempien kesken, yhdenvertaisuus ja tasa-arvo työelämässä vahvistuvat ja sukupuolten väliset palkkaerot pienenevät. Perheiden valinnan ja joustojen mahdollisuuksia perhevapaiden pitämisessä lisätään. Uudistus toteutetaan siten, että se kohtelee tasa-arvoisesti kaikkia, myös monimuotoisia perheitä ja huomioi yrittäjyyden eri muodot.

Lainmuutoksia on valmisteltu yhdessä työmarkkinaosapuolten kanssa kahdessa työryhmässä. Sosiaali- ja terveysministeriön johdolla on valmisteltu sairausvakuutuslakia ja muita etuuslakeja koskevia muutoksia ja työ- ja elinkeinoministeriön johdolla työsopimuslain perhevapaiden muutoksia sekä työelämän tasapaino –direktiivistä aiheutuvia muutoksia. Valmistelun aikana sosiaali- ja terveysministeriö on järjestänyt sidosryhmille (mm. lapsi- ja perhejärjestöt ja tasa-arvotoimijat) kaksi kuulemistilaisuutta. Esitysluonnos oli lausuntokierroksella sekä lainsäädännön arviointineuvostossa keväällä 2021.

Postiosoite Postadress Postal Address	Käyntiosoite Besöksadress Office	Puhelin Telefon Telephone	Faksi Fax Fax	s-posti, internet e-post, internet e-mail, internet
Sosiaali- ja terveysministeriö				
PL 33 00023 Valtioneuvosto	Meritullinkatu 8 Helsinki	29 516 001 35 829 516 001	295 163 415 358 295 163 415	kirjaamo@stm.fi stm.fi

2. Esityksen keskeinen sisältö

2.1 Sairausvakuutuslain vanhempainpäivärahasäännösten muutokset

Sairausvakuutuslain mukainen vanhempainpäivärahajärjestelmä ehdotetaan uudistettavaksi kokonaan. Vanhempainvapaiden nykyistä tasaisempaan jakautumiseen vanhempien kesken pyritään sillä, että vanhempainpäivärahapäivät ehdotetaan kiintiöitäväksi puoliksi molemmille vanhemmille. Isän käyttöön kiintiöityjen päivärahapäivien määrä kasvaisi huomattavasti nykyiseen isyysrahaan verrattuna. Uudella mallilla pyritään myös parantamaan erilaisten perhemuotojen ja erilaisissa perheissä elävien lasten yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoa. Lasta kohden olisi käytettävissä sama määrä vanhempainpäivärahapäiviä riippumatta vanhempien sukupuolesta tai siitä, onko kyseessä biologinen vai adoptiolapsi tai onko vanhempia yksi vai kaksi. Samoin vanhempainrahan saamisen edellytykset olisi pääosin kaikille samat. Esitetty vanhempainpäivärahamalli olisi nykyistä joustavampi, mikä mahdollistaa päivärahan käytön perheen tilanteen ja tarpeiden mukaan

Nykyiset vanhempainpäivärahat eli erityisäitiysraha, äitiysraha, isyysraha ja vanhempainraha korvautuisivat erityisraskausrahalla, raskausrahalla ja vanhempainrahalla. Vanhempainpäivärahapäivien (raskaus- ja vanhempainraha) kokonaislukumäärä kasvaisi nykyisestä 317 päivästä (n. 12,7 kk) 360 päivään (n. 14,4 kk). Vanhempainrahaa maksettaisiin pääsääntöisesti yhden lapsen perusteella yhteensä 320 arkipäivältä (n. 12,8 kk). Oikeus vanhempainrahaan olisi lapsen vanhemmalla, joka on lapsen huoltaja. Jos lapsella olisi kaksi vanhempainrahaan oikeutettua vanhempaa, olisi molemmilla vanhemmilla oikeus käyttää puolet vanhempainrahapäivistä eli 160 vanhempainrahapäivää (n. 6,4 kk). Jos lapsella olisi vain yksi vanhempainrahaan oikeutettu vanhempi, hän saisi käyttää kaikki 320 päivää. Vanhempi voisi luovuttaa omasta vanhempainrahakiintiöstään enintään 63 vanhempainrahapäivää (n. 2,5 kk) toisen vanhemman, lapsen muun huoltajan taikka luovuttavan vanhemman tai toisen vanhemman puolison käytettäväksi. Vanhempien vanhempainrahaoikeus määräytyisi pääsääntöisesti samoin perustein riippumatta perhemuodosta tai vanhempien sukupuolesta. Vanhempainraha maksettaisiin korotettuna (90 % korvausaste) 16 ensimmäiseltä arkipäivältä kaikille vanhemmille.

Vanhempainrahaa voisi käyttää haluaminaan ajankohtina ja jaksoina siihen saakka, kunnes lapsi täyttää kaksi vuotta tai adoptiolapsen hoitoonottamisesta on kulunut kaksi vuotta. Vanhempainrahaa voisi käyttää nykyiseen tapaan yhdenjaksoisesti, mutta malli mahdollistaisi myös nykyistä joustavamman käytön lyhyemmissä jaksoissa tai esim. vanhempien vuorottelun lapsen hoidossa. Vanhempainrahaa voisi saada myös osittaisena (määrältään puolet täydestä vanhempainrahasta), jos vanhempi on osa-aikaisesti töissä lapsen hoidon ohessa.

Raskaana olevalle vakuutetulle maksettaisiin ennen vanhempainrahaoikeuden alkua raskausrahaa 40 arkipäivältä. Raskausrahajakson voisi aloittaa nykyistä äitiysrahaa joustavammin 14-30 arkipäivää ennen laskettua aikaa.

2.2. Lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain muutokset

Lasten kotihoidon tuen osalta keskeinen muutos nykytilanteeseen olisi, että oikeus kotihoidon tukeen voisi alkaa siinä vaiheessa, kun vanhempi on käyttänyt yhdenjaksoisesti oman vanhempainrahakiintiönsä eli lapsen ollessa noin puolen vuoden ikäinen. Voimassa olevan lain mukaan oikeus kotihoidon tukeen alkaa samasta ajankohdasta kuin oikeus kunnalliseen varhaiskasvatukseen. Muutos mahdollistaisi vanhempainrahan ja kotihoidon tuen joustavamman käyttämisen esim. tilanteessa, kun toinen vanhempi aikoo käyttää oman vanhempainrahakiintiönsä myöhemmin. Oikeus yksityisen hoidon tukeen alkaisi samasta ajankohdasta kuin oikeus varhaiskasvatukseen eli lapsen ollessa noin yhdeksän kuukauden ikäinen.

2.3 Varhaiskasvatuslain ja varhaiskasvatuksen asiakasmaksuista annetun lain muutokset

Varhaiskasvatuslakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että oikeus varhaiskasvatukseen alkaisi jatkossa sen kalenterikuukauden alussa, jona lapsi täyttää yhdeksän kuukautta (voimassa olevan lain mukaan oikeus varhaiskasvatukseen alkaa vanhempainrahakauden jälkeen). Oikeus samaan varhaiskasvatuspaikkaan säilyisi, vaikka lapsi on poissa varhaiskasvatuksesta sinä aikana, jona lapsen hoidosta maksetaan sairausvakuutuslain mukaista vanhempainrahaa, jos poissaolo kestää

yhtäjaksoisesti enintään 13 viikkoa ja se on ennalta ilmoitettu. Ennalta ilmoitetut vanhempainrahapäivien (vanhempainvapaan) käyttämisestä johtuvat poissaoloajat varhaiskasvatuksesta olisivat maksuttomia.

2.4 Työsopimuslain perhevapaasäännöksiä koskevat muutokset

Työsopimuslain ja merimiesten työsopimuslain perhevapaita koskeviin säännöksiin tehtäisiin sairausvakuutuslain vanhempainpäivärahasäännösten edellyttämät muutokset. Työelämän tarpeista johtuen vapaiden käyttö ei olisi yhtä joustavaa kuin, mitä vanhempainpäivärahasäännökset mahdollistavat. Työsopimuslain mukaan työntekijällä olisi oikeus saada vanhempainvapaata enintään neljä jaksoa lasta kohden ja jakson minimipituus olisi 12 arkipäivää. Raskausvapaan joustava aloittaminen myöhemmin kuin 30 arkipäivää ennen laskettua aikaa olisi mahdollinen vain yhdessä työnantajan kanssa sopien. Lisäksi työsopimuslakiin tulisi työelämän tasapaino -direktiivin täytäntöönpanosta johtuvia muutoksia. Direktiivin täytäntöönpanemiseksi ehdotetaan säädettäväksi työntekijän oikeudesta omaishoitovapaaseen (enintään viisi päivää kalenterivuodessa). Työsopimuslaki ja siinä säädetyt perhevapaat koskevat työsuhteessa olevia henkilöitä.

Vanhempainpäivärahasäännösten ja työsopimuslain perhevapaita koskevien säännösten muutoksista johtuen myös vuosilomalakiin ja merimiesten vuosilomalakiin tulisi muutoksia.

2.5 Muut etuuslait ja liitelait

Vanhempainpäivärahajärjestelmän rakenteellisista sekä terminologisista muutoksista johtuen useisiin etuuslakeihin tulisi tehtäväksi välttämättömiä muutoksia. Useimmat muutokset etuuslakeihin sekä muihin liitelakeihin ovat luonteeltaan teknisiä.

2.6 Lain muutosten voimantulo

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.8.2022. Vanhempainpäivärahasäännöksiä sovellettaisiin ”alkaviin” vanhempainpäivärahoihin eli niihin vanhempiin, joilla oikeus vanhempainpäivärahaan alkaa lain voimaantulon jälkeen. Käytännössä tämä tarkoittaa raskausrahan alkamista 1.8.2022 tai myöhemmin. Muiden lakiehdotusten soveltaminen olisi sidoksissa siihen, sovelletaanko henkilöön nykyisiä vai uusia sairausvakuutuslain vanhempainpäivärahasäännöksiä.

3. Vaikutusarviot

Esityksen keskeiset vaikutukset riippuvat pitkälti siitä, miten vanhemmat jatkossa tulevat käyttämään vanhempainpäivärahoja ja vanhempainvapaita ja missä määrin vapaiden käyttö jakautuu nykyistä tasaisemmin molempien vanhempien kesken. Mitä enemmän isät lisäävät päivärahojen ja vapaiden käyttöä, sitä paremmin uudistukselle asetetut tavoitteet sukupuolten tasa-arvosta toteutuvat.

Esityksen valmistelun aikana vaikutuksia on pyritty arvioimaan mahdollisimman realistisesti käytettävissä olevan tiedon ja sen pohjalta tehtyjen oletusten ja vaihtoehtoisten ennusteiden perusteella. Arvioihin sisältyy kuitenkin väistämättä epävarmuustekijöitä.

3.1 Taloudelliset vaikutukset

3.1.1 Vaikutukset julkiseen talouteen

Uudistuksen arvioidaan lisäävän kokonaisuudessaan julkisen talouden menoja vuositasolla n. 80 milj. euroa (tarkempi erittely kustannuksista HE:ssä). Vanhempainpäivärahat rahoitetaan työnantajien sekä palkansaajien ja yrittäjien vakuutusmaksuilla sekä valtion rahoitusosuudella rahoitettavasta työtulovakuutuksesta. Uudistuksen johdosta työtulovakuutuksen kustannusten arvioidaan kasvavan n. 80 milj. euroa, mikä korottaisi työnantajien sairausvakuutusmaksua 0,05 prosenttiyksikköä sekä palkansaajien ja yrittäjien sairausvakuutusmaksua 0,05 prosenttiyksikköä. Maksukorotukset tulisivat voimaan asteittain.

3.1.2 Vaikutukset kotitalouksiin ja yrityksiin

Uudistuksen taloudelliset vaikutukset kotitalouksiin riippuvat perheen valinnoista ja vanhempien yksilöllisestä tilanteesta (käyttävätkö vanhemmat kaikki vanhempainrahapäivät, miten käyttö jakautuu, onko vanhemmilla työpaikka, mikä on tulotaso jne.). Taloudellisen tilanteen arvioidaan paranevan suurimmassa osassa perheitä, tai ainakaan se ei uudistuksen myötä heikkene. Lähtökohtaisesti uudistus parantaa perheen taloudellista tilannetta, jos vanhempainrahapäivät korvaavat (lyhentävät) matalampitasoista kotihoidon tukiaikaa. Myös vanhempainrahan tason korotus 16 ensimmäiseltä arkipäivältä lisää perheen tuloja niissä perheissä, joissa molemmat vanhemmat käyttävät vanhempainrahaa. Vanhempainpäivärahajärjestelmään joustavuus mahdollistaa myös esim. työnteon ja lapsen hoidon vuorottelun tai satunnaiset keikkatyöt.

Työnantajien rekrytointi- ja perehdytyskustannukset voivat kasvaa, jos vanhempainvapaita pidetään nykyistä useammissa jaksoissa ja jos isien (pitempien) vapaiden käyttö lisääntyy. Tältä osin kustannukset kuitenkin vaihtelevat huomattavasti työnantaja- ja työntekijäkohtaisesti. Toisaalta vapaiden tasaisempi jakautuminen vanhempien kesken tasaa kustannuksia nais- ja miesvaltaisilla aloilla.

3.2 Yhteiskunnalliset vaikutukset

3.2.1 Vaikutukset työllisyyteen ja työelämään

Esityksen valmistelussa on oletettu, että isän käyttäessä vanhempainvapaita nykyistä pidempään äidit käyttävät vapaita vastaavasti lyhyemmän ajan. Näin ollen, vaikka isien työllisyys vapaiden johdosta vähenisi, äitien työllisyys kasvaisi vastaavassa määrin. Raskausrahan aloituksen joustavoittamisen myötä osa työntekijöistä voi aloittaa vapaat nykyistä lähempänä synnytystä. Jos lapsi siirtyy varhaiskasvatukseen keskimäärin saman ikäisenä kuin nykyisin, ei työstä poissaoloaika synnytyksen jälkeisellä ajalla pitene. Tällä arvioidaan olevan vähäinen positiivinen työllisyysvaikutus.

Vanhempainrahojen joustavampi käyttäminen nykyistä lyhyemmissä jaksoissa ja vanhempien mahdollisuus käyttää vapaita vuorotellen voivat helpottaa työ- ja perhe-elämän yhteensovitusta ja siten kasvattaa työllisyyttä. Muutos saattaa lisätä nykytilanteeseen verrattuna etenkin naisten työntekoa esimerkiksi yrittäjien tai ilman vakinaista työsuhdetta olevien keskuudessa. Vanhempainrahan joustava käyttö mahdollistaa esimerkiksi satunnaisten työpäivien tai -jaksojen tekemisen, millä voi olla myönteinen vaikutus työmarkkina-asemaan ja vakinaisen työsuhteen syntymiseen niiden vanhempien osalta, joilla ei ole voimassa olevaa työsuhdetta, johon palata vapaiden jälkeen. Toisaalta jos vanhempien mahdollisuuksia osa-aikatyöhön lisätään, saattaa tämä vaikuttaa negatiivisesti etenkin naisten työllisyyteen tilanteessa, jossa vanhempi valitsee osa-aikatyön kokoaikatyön sijaan. Sitä missä määrin vanhemmat tulevat käyttämään uudistuksen joustoelementtejä ja mikä vaikutus niillä on työllisyyteen, on kuitenkin vaikea arvioida. Kokonaisuudessaan uudistuksen nettotyöllisyysvaikutukset arvioidaan vähäisiksi.

Jos uudistuksen myötä isien perhevapaiden käyttö lisääntyy ja äitien vastaavasti vähenee, voi tämä vähentää äitien työuraan liittyviä katkoksia ja niihin liittyviä negatiivisia vaikutuksia ura- ja palkkakehitykseen. Voidaan myös arvioida naisten kokeman raskaus- ja perhevapaasyrjinnän vähentyvän, jos työnantajien lähtökohtaolettama ei ole se, että nainen jää aina pitkille perhevapaille lapsen syntyessä perheeseen.

Uudistukseen sisältyvillä vanhempainpäivärahojen ja vanhempainvapaiden joustoilla voi olla vaikutusta työpaikan ja työyhteisön toiminnassa. Työntekijän nykyistä useammat vanhempainvapaajaksot voivat kuormittaa muuta työyhteisöä enemmän kuin pidemmät yhdenjaksoiset vapaat, kun muille työntekijöille jaetaan perhevapaalla olevan työtehtäviä. Tällä voi olla vaikutusta muiden työntekijöiden työhyvinvointiin ja jaksamiseen. Useammat vapaajaksot voivat lisätä myös määräaikaisten työsopimussuhteiden käyttöä. Toisaalta positiivisena puolena voidaan nähdä se, että lyhyemmät yhdenjaksoiset vanhempainvapaat voivat vähentää ammattitaidon heikentymiseen liittyviä ongelmia. Joustojen myötä työntekijän työn ja perhe-elämän yhdistäminen tulee helpommaksi. Isien perhevapaiden pidentyminen lisännee sijaisten palkkaamista myös isien perhevapaiden ajaksi, mikä voisi paitsi kannustaa isiä jäämään vapaille myös vähentää isien kuormitusta työhön palatessa.

3.2.2 Vaikutukset sukupuolten tasa-arvoon

Uudistuksella pyritään parantamaan sukupuolten tasa-arvoa niin työelämässä kuin perheen arjessa. Samoin uusi vanhempainpäivärahajärjestelmä kohtelee nykyistä yhdenvertaisemmin erilaisissa perhemuodoissa eläviä lapsia ja heidän vanhempiaan.

Vanhempainrahan kiintiöimisellä tavoitellulla perhevapaiden tasaisemmalla jakautumisella vanhempien kesken arvioidaan olevan myönteinen vaikutus perheen sisäiseen työnjakoon ja vastuuseen lapsen hoidosta myös pitkällä tähtäyksellä. Samoin vaikutusten arvioidaan ulottuvan työmarkkinoille ja työelämään ja pitkällä tähtäyksellä naisten ura- ja palkkakehitykseen sekä tätä kautta myös eläkekertymään.

Järjestelmään ehdotetut vanhempainrahan joustot sekä osittaisen vanhempainrahan edellytysten väljentyminen koskevat molempia vanhempia. Voidaan arvioida, että joustot saattavat nykytilanteeseen nähden lisätä etenkin naisten työntekoa ja parantaa työnteon ja perhe-elämän yhteensovittamista (esim. yrittäjävanhemmat).

Yksinhuoltajavanhemmista valtaosa on naisia. Uudistus parantaa yhden vanhemman perheiden asemaa ainoan vanhemman saadessa mahdollisuuden käyttää koko vanhempainrahakiintiön. Myös joustot ja mahdollisuus luovuttaa vanhempainrahapäiviä voivat helpottaa yksinhuoltajaperheen arkea. Toisaalta uudistus parantaa myös etävanhempien, jotka useammin ovat miehiä, asemaa ja oikeuksia saada vanhempainrahaa ja näin osallistua lapsen hoitoon. Samoin vapaiden ja vanhempainpäivärahojen piiriin tulee nykyistä useampi ns. sosiaalinen vanhempi.

Neuvotteleva virkamies Eva Ojala