



Lainsäädännön arviointineuvosto

Lausunto Dnro: VN/12207/2021-VNK-2

28.5.2021

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto sosiaali- ja terveysministeriölle luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi sairausvakuutuslain, työsopimuslain ja varhaiskasvatuslain muuttamisesta sekä niihin liittyviksi laeiksi

Esitysluonnoksessa kuvataan laajasti esityksen taustaa, nykytilaa, perusteluja, esityksen tavoitteita ja keskeisiä ehdotuksia. Lakiehdotusluonnoksen vaikutuksia käsitellään perusteellisesti.

Esitysluonnoksen keskeisimmät kehittämiskohteet ovat:

- i) Yritysvaikutuksia tulisi vielä tarkentaa, muun muassa pieniin, keskikokoisiin ja suuriin yrityksiin kohdistuvien vaikutusten näkökulmasta. Vaikutuksia tulisi tarkastella myös eri ikäisten yritysten näkökulmasta.
- ii) Merkittävimpiä yhteiskunnallisia vaikutuksia tulisi arvioida myös määrällisesti.
- iii) Esitysluonnoksessa tulisi selostaa tarkemmin tehtyjen määrällisten vaikutusarvioiden taustaoletuksiin liittyvää epävarmuutta. Määrällisiä vaikutuksia tulisi esittää vaihteluvälien avulla silloin, kun taustaoletuksiin liittyy epävarmuutta.
- iv) Esitysluonnoksen keskeiset määrälliset arviot tulisi esittää kootusti taulukkomuodossa.

Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos vastaa pääosin säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjetta. Arviointineuvosto suosittelee, että hallituksen esitystä täydennetään neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

1 Hallituksen esitysluonnoksen keskeinen sisältö¹

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi 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 perhevapaaudistus.

¹ Tässä esitettävä kuvaus on suora lainaus esitysluonnoksen "esityksen pääasiallinen sisältö"-jaksosta.

Lisäksi ehdotetuilla muutoksilla pannaan täytäntöön 20 päivänä kesäkuuta annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2019/1158 vanhempien ja omaistaan hoitavien työ- ja yksityiselämän tasapainottamisesta ja neuvoston direktiivin 2010/18/EU kumoamisesta. Muutoksilla pyritään edistämään miesten ja naisten tasa-arvoa työelämässä ja helpottamaan työ- ja perhe-elämän yhteensovittamista.

Esityksessä ehdotetaan uudistettavaksi sairausvakuutuslain mukainen vanhempainpäiväraha-järjestelmä kokonaan. Lakiehdotuksen mukaisia vanhempainpäivärahoja olisivat erityisraskausraha, raskausraha ja vanhempainraha. Vanhempainrahaa maksettaisiin pääsääntöisesti yhden lapsen perusteella yhteensä 320 arkipäivältä. Jos lapsella olisi kaksi vanhempainrahaan oikeutettua vanhempaa, olisi molemmilla vanhemmilla oikeus käyttää puolet vanhempainrahapäivistä eli 160 vanhempainrahapäivää. Vanhempi voisi luovuttaa omasta vanhempainrahakiintiöstään enintään 63 vanhempainrahapäivää toisen vanhemman, lapsen huoltajan taikka luovuttavan vanhemman tai toisen vanhemman puolison käytettäväksi. Vanhempainrahaa voisi käyttää haluaminaan ajankohtina siihen saakka, kunnes lapsi täyttää kaksi vuotta tai adoptiolapsen hoitoonottamisesta on kulunut kaksi vuotta. Vanhempien vanhempainrahaoikeus määräytyisi pääsääntöisesti samoin perustein riippumatta perhe-muodosta. Raskaana olevalle vakuutetulle maksettaisiin ennen vanhempainrahaoikeuden alkua raskausrahaa 40 arkipäivältä.

Työsopimuslain perhevapaita koskeviin säännöksiin tehtäisiin sairausvakuutuslain vanhempainpäivärahasäännösten edellyttämät muutokset. Lisäksi työsopimuslakiin ehdotetaan työelämän tasapaino-direktiivin täytäntöönpanosta johtuvia muutoksia. Työelämän tasapaino -direktiivin täytäntöönpanemiseksi ehdotetaan säädettäväksi työntekijän oikeudesta omaishoitovapaaseen.

Varhaiskasvatustalain ehdotetaan muutettavaksi siten, että oikeus varhaiskasvatukseen alkaisi jatkossa sen kalenterikuukauden alussa, jona lapsi täyttää yhdeksän kuukautta. Oikeus samaan varhaiskasvatuspaikkaan säilyisi, vaikka lapsi on poissa varhaiskasvatuksesta sinä aikana, jona lapsen hoidosta maksetaan sairausvakuutuslain mukaista vanhempainrahaa, mikäli poissaolo kestää yhtäjaksoisesti enintään 13 viikkoa ja mikäli se on ennalta ilmoitettu. Varhaiskasvatuksen asiakasmaksuista annettua lakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että varhaiskasvatustalain mukaisesti ennalta ilmoitetut vanhempainrahapäivien käyttämisestä johtuvat poissaolot olisivat maksuttomia.

Lakia lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta ehdotetaan muutettavaksi siten, että oikeus kotihoidon tukeen voisi alkaa jo ennen lapsen varhaiskasvatusoikeuden alkamisikää. Lisäksi lakiin tehtäisiin sairausvakuutuslain vanhempainpäivärahasäännösten edellyttämiä teknisluontoisia muutoksia.

Työttömyysturvalakiin ehdotetaan tehtäväksi vanhempainpäiväraha-järjestelmän muutoksista aiheutuvat muutokset sekä lisäksi terminologisia ja teknisiä muutoksia. Lisäksi eräisiin muihin lakeihin ehdotetaan tehtäväksi terminologisia tai teknisiä muutoksia, jotka johtuvat vanhempainpäivä-järjestelmään tai työsopimuslakiin ehdotetuista muutoksista. Esitys liittyy valtion vuoden 2022 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä. Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.8.2022.

2 Arvio hallituksen esitysluonnoksesta ja vaikutusarvioinneista

2.1 Yleiset huomiot

Esitysluonnoksen mukaan uudistuksen taustalla on hallitusohjelman tavoite perhevapaiden uudistamisesta sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi vanhempien ja omaistaan hoitavien työ- ja yksityiselämän tasapainottamisesta. Uudistus toteutettaisiin niin, että äideillä ja isillä olisi yhtä paljon kiintiöityjä kuukausia. Isille kiintiöityjä ansiosidonnaisia vapaita pidennettäisiin lyhentämättä äitien nykyisin käytettävissä olevaa osuutta. Lisäksi perhevapaat sisältäisivät vapaasti valittavan vanhempainvapaajakson. Molemmille vanhemmille maksettaisiin korotettua ansio-osaa nykyistä äitien osuutta vastaavasti. Kotihoidontuki jatkuisi nykymuotoisena.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa kuvataan kattavasti uudistuksen taustaa, perhevapaiden nykytilaa ja tehtäviä ehdotuksia. Perhevapaiden käytöstä on Kansaneläkelaitoksessa runsaasti rekisteritietoa², jota olisi kuitenkin voitu hyödyntää esitysluonnoksessa enemmän, esimerkiksi 10 viimeisimmän vuoden kehityksen kuvauksessa. Esitysluonnoksen nykytilan kuvauksessa käsitellään lähinnä vuoden 2019 tilannetta.

Esitysluonnoksessa käsitellään vaihtoehtoisia keinoja toteuttaa perhevapaaudistus. Esitysluonnoksen mukaan eräs keino olisi tehdä vanhempainpäiväraahajärjestelmään pelkästään direktiivin toimeenpanosta aiheutuvat välttämättömät muutokset, jolloin muutoksen kustannusvaikutus julkiseen talouteen jäisi suhteellisen vähäiseksi. Toinen esitysluonnoksessa esitetty vaihtoehto olisi säilyttää nykyisenkaltainen vanhempainpäivärahojen malli niin, että lisättäisiin vain isälle kiintiöityjen isyysrahopäivien määrää. Tämän vaihtoehdon kustannusvaikutuksesta ei esitysluonnoksessa esitetä arviota.

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että esitysluonnoksessa käsitellään vaihtoehtoisia keinoja saavuttaa asetetut tavoitteet. Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa tulisi esittää kustannusvaikutusarviot kaikista keskeisistä toteuttamisvaihtoehdoista.

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että esitysluonnoksessa kuvataan ehdotuksiin liittyviä vaikutusmekanismeja ja esitetään varsin runsaasti määrällisiä arvioita vaikutuksista. Arviointineuvosto katsoo kuitenkin, että nykyisessä muodossa määrälliset vaikutukset ovat hajallaan minkä vuoksi vaikutuksista on vaikeata saada kokonaiskäsitystä. Keskeiset määrälliset vaikutukset tulisi esittää esimerkiksi kunkin pääluvun loppuksi yhteenvetotaulukossa.

Arviointineuvosto katsoo, että esitettyjen määrällisten arvioiden taustalla olevia laskelmia tulisi avata enemmän. Laskelmien tuloksena saatujen vaikutusarvioiden epävarmuutta tulisi kuvata esimerkiksi vaihteluvälien avulla.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnos on kirjoitettu hyvää yleiskieltä käyttäen. Tämä on myönteistä paitsi yleisesti myös siksi, että selkeä kielellinen ilmaisu edesauttaa esitysluonnoksen vaikutusten arvioimista. Myönteistä on myös, että käytettyihin tietolähteisiin viitataan huolellisesti.

² Kela (2021): Perhevapaiden tietopaketti, <https://www.kela.fi/perhevapaat-tietopaketti> (vierailtu 14.5.2021).

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että esitysluonnoksessa käsitellään uudistuksen jälkikäteistä seuranta ja arviointia rekisteritiedon avulla. Esitysluonnoksessa mainittua Kansaneläkelaitoksen tutkimushanketta ja sen mahdollisuuksia olisi kuitenkin voitu käsitellä yksityiskohtaisemminkin. Arviointineuvosto katsoo myös, että pelkästään rekisteritietojen seurannan avulla ei välttämättä saada esille uudistuksen vaikutusta, esimerkiksi mikäli työmarkkinoilla tapahtuisi uudistuksen aikaan muita merkittäviä muutoksia³. Kattava rekisteritieto luonnollisesti auttaa hyvän koe- ja vertailuryhmän muodostamisessa ja osaltaan mahdollistaa laadukkaiden tulostuuttajien käytön vaikutusten jälkiarvioinnissa.

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että esitysluonnoksessa käsitellään perhevapaajärjestelmiä eri maissa. Kuvauksessa olisi kuitenkin voitu järjestelmäkuvausten lisäksi kuvata etenkin esitysluonnoksen ehdotusten kannalta keskeisten kansainvälisten uudistusten vaikutuksista saatuja kokemuksia. Kansainvälisessä kuvauksessa tulisi paremmin hyödyntää kansainvälisten järjestöjen kuten OECD:n kokoamia vertailutietoja⁴, jotta syntyisi laajempi käsitys eri maiden perhevapaajärjestelmistä ja äitien ja isien perhevapaista.

2.2 Taloudelliset vaikutukset

Esitysluonnoksessa vanhempainpäiväraahajärjestelmää koskevan vaikutusarvioinnin lähtökohtana käytetään tietoja isien ja äitien nykyisestä perhevapaiden käytöstä. Tekemällä tiettyjä oletuksia käytäytymisen muutoksista esitysluonnoksessa päädytään arvioon, jonka mukaan uudistus lisäisi julkisen talouden menoja vuositasolla vajaa 80 milj. euroa. Valtion menojen arvioidaan lisääntyvän 9 milj. euroa. Kuntien menojen arvioidaan alenevan 10 milj. euroa. Vakuutusmaksuilla rahoitettavien työtulovakuutuksen kustannusten arvioidaan kasvavan noin 78 milj. euroa, mikä tarkoittaisi vakuutusmaksujen korotuksia työnantajille, palkansaajille ja yrittäjille. Uudistuksen arvioidaan lisäävän yksityisen sektorin työnantajien kustannuksia noin 36 milj. euroa ja valtion menoja noin 11 milj. euroa. Varhaiskasvatuksen osalta kustannussäästöjä tai uusia kustannuksia ei arvioida syntyvän uudistuksen seurauksena.

Kotitalouksille aiheutuvaa vaikutusta ei arvioida määrällisesti. Vaikutuksen arvioidaan olevan positiivinen, muun muassa koska perheen käytettävissä olevien ansiosidonnaisten päivärahopäivien lukumäärä kasvaa. Lopullinen vaikutus riippuisi esitysluonnoksen mukaan perhevapaiden käytöstä.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa on kuvattu varsin havainnollisesti vaikutusketjut, joiden seurauksena kuvatut taloudelliset vaikutukset syntyisivät. Myös tehdyt taustaoletukset kerrotaan osittain, mutta laskelmiin sisältyvä epävarmuus on jäänyt pääosin käsittelemättä. Yksittäisten "piste-estimaatti" -arvioiden sijasta vaikutukset tulisi kuvata vaihteluvälien avulla. Lisäksi vaikutuk-

³ Erilaisia kvantitatiivisia arviointiasetelmia lainsäädännön vaikutusten arvioinnissa on käsitelty muun muassa Aalto-yliopiston raportissa "Vaikutusarviointit osaksi päätöksentekoa – Miten varmistamme politiikassa, että teemme oikeita asioita": <https://www.tpry.fi/edistys-julkaisusarja/edistys-raportit/vaikutusarviointit-osaksi-paatoksentekoa-miten-varmistamme-politiikassa-etta-teemme-oikeita-asioita.html> (vierailtu 14.5.2021).

⁴ OECD:n Social policies and data-sivustolta löytyy tuoretta yksityiskohtaista vertailutietoa eri OECD:n jäsenmaiden järjestelmistä, esimerkiksi: https://www.oecd.org/els/soc/PF2_1_Parental_leave_systems.pdf (vierailtu 10.5.2021).

sen muutosta ajassa olisi voitu kuvata tarkemmin, koska esitysluonnoksessa arvioidaan, että isyysovapaiden käyttö lisääntyisi ajan kuluessa. Esitysluonnoksen vaikutuksia olisi voitu kuvata aikakuvajien avulla esimerkiksi muutaman vaihtoehdoisen kehityskulun näkökulmasta.

Esitysluonnoksesta ei täysin selvästi ilmene, onko eri tahoille (julkinen tabus, kotitalouden, yritykset) aiheutuvien vaikutusten arvioinnissa käytetty samoja oletuksia. Kotitalouksille aiheutuvia taloudellisia vaikutuksia ei arvioida määrällisesti eikä laskentaoletuksia kerrota samalla tarkkuudella kuin julkista taloutta ja yrityksiä koskevissa vaikutusarvioissa.

Arviointineuvosto katsoo, että eri tahoille aiheutuvia vaikutuksia tulisi arvioida määrällisesti samoilla oletuksilla, jotta arviot olisivat vertailukelpoisia.

Yrityksille aiheutuvat vaikutukset jäävät epäselviksi osin käytetyn esitystavan vuoksi. Esitysluonnoksessa todetaan, että on käytetty samoja laskentaoletuksia kuin julkisen talouden vaikutusten arvioinnissa mutta määrällisiä arvioita esitetään vain niukasti.

Arviointineuvosto katsoo, että yrityksille kohdistuvia vaikutuksia tulisi vielä tarkentaa sekä suorien että epäsuorien vaikutusten osalta. Vaikutukset tulisi koota yhteen esimerkiksi taulukkomuotoon niin, että esitysluonnoksen lukija saisi helpommin käsityksen kokonaisvaikutuksesta ja eri vaikutustyypeistä.

Arviointineuvosto katsoo, että uudistuksen vaikutuksia tulisi arvioida tarkemmin pienten, keskisuurten ja suurten yritysten näkökulmasta, koska vanhempainvapaan pitäminen rasittaa eri kokoisia yrityksiä hyvin eri tavalla.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksen vaikutusarvioinnissa tulisi huomioida vaikutukset myös eri ikäisiin yrityksiin. Usein nuorissa yrityksissä on suhteellisesti enemmän nuoria työntekijöitä, joilla on puolestaan suurempi todennäköisyys käyttää perhevapaita. Usein nuorilla yrityksillä on pidempään toimineita yrityksiä heikommat taloudelliset puskurit sopeutua tällaisiin menoihin. Yritysten iällä on merkitystä työllisyyden näkökulmasta, sillä nuoret yritykset luovat paljon uusia työpaikkoja kansantalouteen.

Arviointineuvosto katsoo, että myös nykytilan kuvausta tulisi täydentää perhevapaiden pitämisen osalta eri kokoisissa ja ikäisissä yrityksissä, koska sellainen kuvaus antaisi paremman kuvan vaikutuksen mittaluokasta eri tyyppisille yrityksille.

Arviointineuvosto suosittaa, että uudistuksen yritysvaikutusten arvioinnissa hyödynnetään TEM:n kehittämää yritysvaikutusten arviointimallia⁵.

2.3 Viranomaisvaikutukset

Esitysluonnoksessa arvioidaan, että uudistus lisää työtä Kansaneläkelaitoksessa, Eläketurvakeskuksessa ja kunnissa. Myös työsuojeluviranomaisten ja työttömyyskassojen työmäärä saattaisi kasvaa. Ainoastaan Kansaneläkelaitoksen osalta esitetään vaikutuksista määrällisiä arvioita.

⁵ <https://tem.fi/lainsaadannon-yritysvaikutusten-arviointi>

Arviointineuvosto katsoo, että kunnille aiheutuvista viranomaisvaikutuksista tulisi esittää myös määrällisiä arvioita. Esitysluonnoksessa tulisi myös ottaa kantaa uudistuksen vaikutuksista eri viranomaisten keskinäisiin suhteisiin, henkilöstömäärään ja organisaatioon.

Esitysluonnoksessa käsitellään lyhyesti uudistukseen liittyvää viestintää, esimerkiksi Kansaneläkelaitoksen tiedotusta ja internet-sivuille perustettavia vanhempien suunnittelua tukevia laskureita.

Arviointineuvosto katsoo, että erilaisten uudistusta tukevien keinojen kuten viestinnän ja tiedottamisen merkitys saattaa olla huomattava tavoiteltujen käyttäytymisvaikutusten aikaansaamisessa eri asiakasryhmissä. Esitysluonnoksen vaikutusarviossa tulisi käsitellä tarkemmin uudistuksen toimeenpanon erilaisia tukikeinoja, kuten uudistuksesta tiedottamista.

2.5 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Esitysluonnoksessa todetaan, että esitysluonnoksen ehdotus yhtäjaksoisen päivärahajakson pidentämisestä noin kahdella kuukaudella nykyisestä parantaisi lasten asemaa. Esitysluonnoksessa arvioidaan myös, että uudistus lisäisi erilaisten perhemuotojen ja niissä elävien lasten yhdenvertaisuutta. Yhden huoltajan perheiden asemaa parannettaisiin nykyiseen nähden huomattavasti. Uudistuksen arvioidaan myös lisäävän sukupuolten tasa-arvoa.

Esitysluonnoksessa arvioidaan, että uudistuksella ei olisi vaikutuksia nettotyöllisyyteen, koska isien työllisyyden arvioidaan vähenevän noin 2 000 henkilöllä vanhempainrahojen ja -vapaiden käytön lisääntymisen seurauksena ja vastaavasti äitien työllisyys kasvaisi noin 2 000 henkilöllä äitien vapaiden lyhentyessä.

Esitysluonnoksessa todetaan, että arviot esimerkiksi vaikutuksista sukupuolten tasa-arvoon perustuvat oletuksiin siitä, miten miesten osuus vanhempainpäivärahan käyttäjinä lisääntyy. Vaikutuksista ei esitetä määrällisiä arvioita.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa olisi suositeltavaa esittää arvioita tasa-arvoaikutuksista myös määrällisesti, esimerkiksi naisten työllisyyteen, naisten osa-aikatyöhön, naisten eläkekertymään ja tulevan eläkkeen määrään.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa tulisi esittää arvio uudistuksen vaikutuksesta maahanmuuttajataustaisten naisten työllisyysasteeseen ja maahanmuuttajaperheiden lasten koulunvalmiuksiin kuten kielitaitoon.

3 Muut asiat

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto on annettu luonnoksesta hallituksen esitykseksi luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi sairausvakuutuslain, työsopimuslain ja varhaiskasvatuslain muuttamisesta sekä niihin liittyviksi laeiksi, jonka sosiaali- ja terveysministeriö toimitti arviointineuvoston käyttöön sähköpostitse 30.4.2021. Lausunto on julkinen.

Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos vastaa pääosin säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjetta. Arviointineuvosto suosittelee, että hallituksen esitystä täydennetään neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

Helsingissä 28. toukokuuta 2021

Leila Kostainen

Lainsäädännön arviointineuvoston puheenjohtaja

Antti Moisio

Arviointineuvos, arviointineuvoston sihteeri