

## Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet

### Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om alterneringsledighet

#### INLEDNING

##### *Remiss*

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om alterneringsledighet (RP 51/2015 rd): Ärendet har remitterats till arbetslivs- och jämställdhetsutskottet för betänkande.

##### *Sakkunniga*

Utskottet har hört

- regeringssekreterare Pekka Paaermaa, social- och hälsovårdsministeriet
- regeringssekreterare Sami Teräväinen, arbets- och näringsministeriet
- finanssekreterare Sanna Nieminen, finansministeriet
- specialplanerare Tallamaria Maunu, arbets- och näringsministeriet
- servicechef Tarmo Uurtio, Nylands TE-byrå
- specialsakkunnig Tommi Eskonen, Finlands Kommunförbund
- jurist Paula Ilveskivi, Akava rf
- expert Mikko Räsänen, Finlands näringsliv rf
- arbetsmarknadsombud Kirsi Korppi, KT Kommunarbetsgivarna
- arbetslivsombudsman Riina Länsikallio, Undervisningssektorns Fackorganisation OAJ rf
- ekonomisk expert Joonas Rahkola, Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC rf
- jurist Niina Nurminen, Tehy ry
- expert Samppa Koskela, Tjänstemannacentralorganisationen STTK rf
- professor Eeva Jokinen
- professor Roope Uusitalo.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- chef för arbetsmarknadsärenden Harri Hellstén, Företagarna i Finland rf.

#### PROPOSITIONEN

I denna proposition föreslås det att lagen om alterneringsledighet ändras så att den arbetshistoria som är villkor för alterneringsledighet höjs till 20 år, den maximala längden för ledigheten förkortas till 180 kalenderdagar och högre alterneringsersättning för dem med lång tid i arbetslivet

## Betänkande AjUB 3/2015 rd

slopas, så att alterneringsersättningens nivå för alla alterneringslediga är 70 procent av arbetslöshetsdagpenningen.

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2016 och avses bli behandlad i samband med den.

Den föreslagna lagen avses träda i kraft den 1 januari 2016.

### UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

#### *Allmänt*

Alterneringsledighet är ett arrangemang där en anställd, i överensstämmelse med ett alterneringsavtal som hen har ingått med arbetsgivaren, för viss tid befrias från de uppgifter som hör till anställningen medan arbetsgivaren för motsvarande tid förbinder sig att anställa en arbetslös arbetssökande vid en arbets- och näringsbyrå som vikarie. Den som är alterneringsledig får alterneringsersättning under frånvaron.

Systemet med alterneringsledighet inleddes i Finland som ett tvåårigt försök i början av 1996 då lagen om försök med alterneringsledighet trädde i kraft. Försökslagen gällde till slutet av 2002 då en temporär lag om alterneringsledighet stiftades. Systemet permanentades i början av 2010 då lagen om alterneringsledighet blev bestående.

Lagen har ändrats ett flertal gånger under den tid den varit i kraft. Den senaste ändringen trädde i kraft den 1 september 2014. Kraven på arbetshistoria och på vikarien skärptes och en åldergräns för alterneringslediga lades fast. Syftet med skärpningarna var bland annat att höja sysselsättningsgraden.

I propositionen föreslås att villkoren i lagen om alterneringsledighet skärps ytterligare så att villkoret i fråga om arbetshistoria blir 20 år, den maximala längden för ledigheten förkortas till 180 kalenderdagar och den högre alterneringsersättningen för dem med lång tid i arbetslivet slopas. Propositionen tar avstamp i programmet för statsminister Juha Sipiläs regering och syftet är att uppnå en årlig minskning på 50 miljoner euro i utgifterna för systemet för alterneringsledighet.

#### *Alterneringsledighetens betydelse*

Syftet med alterneringsledighet är att öka arbetstagarnas motivation och arbetshälsa med hjälp av kortvarig frånvaro från arbetet och samtidigt skapa bättre sysselsättningsförutsättningar för arbetslösa arbetssökande genom att erbjuda dem tidsbundna arbetserfarenheter.

Alterneringsledigheten används i varierande syften och orsakerna till att den används är individuella. Enligt en undersökning från 2005 (Nätti m.fl.) var de vanligaste skälen till alterneringsledighet push-faktorer i arbetslivet, behovet att ta hand om familjemedlemmar och behovet av egenvård. Ledigheten används bl.a. till utbildning, vila, resor och fritidsaktiviteter, rehabilitering samt till att ta hand om barn eller föräldrar.

## Betänkande AjUB 3/2015 rd

Enligt utredning till utskottet finns det också tecken på att ledigheten i viss mån används i situationer då arbetstagare annars skulle tvingas till sjukskrivning eller ta hjälp av andra system som finns till vid arbetsoförmåga. Utskottet framhåller att alterneringsledigheten inte är avsedd att ersätta sjukledighet. Hälsoproblem måste lösas på arbetsplatserna genom att i samverkan mellan företagshälsan, arbetstagaren och arbetsgivaren skapa förhållanden som inte äventyrar arbetstagarens hälsa och genom att utnyttja existerande samverkansförfaranden för att upprätthålla arbetsförmågan.

Enligt vad de sakkunniga som utskottet hört har förmedlat anser många alterneringslediga att det är fråga om en viktig och behövlig andhämtningspaus för att orka i arbetslivet. Men en undersökning som utfördes av Statens ekonomiska forskningscentral VATT 2009 visar att alterneringsledigheten inte har gjort det lättare att orka i arbetslivet på ett sådant sätt att de alterneringslediga skulle ha stannat längre i arbetslivet eller varit mindre sjuklediga än en referensgrupp.

Att villkoren nu skärps och ersättningarna sänks kommer att göra det svårare att ta ut alterneringsledighet och därför kommer utnyttjandegraden att minska i synnerhet i låglönebranscher med kvinnodominans. Utskottet anser att systemet trots åtstramningarna fortsättningsvis erbjuder en möjlighet att främja arbetshälsan genom att erbjuda en tidsbestämd paus från arbetet.

Såväl VATT-undersökningen (2009) som en utredning som gjorts av arbets- och näringsministeriet (2015) visar att de arbetslösa som har vikarierat alterneringslediga har haft nytta av detta. Enligt en översikt från ministeriets enhet för arbetskrafts- och företagstjänster var vikariatet på grund av alterneringsledigheter den form av arbetskraftsservice som bäst klarade av att sysselsätta. Hela 62,6 procent av vikarierna hade fått jobb på den öppna marknaden inom tre månader efter att vikariatet upphört. Inom de andra formerna av arbetskraftsservice var andelen som blivit sysselsatta betydligt lägre. Förklaringen till att alterneringsvikarierna kom relativt väl in på arbetsmarknaden 2013 var att de i snitt hade en rätt kort tid av arbetslöshet, ibland bara några dagar, bakom sig och att en stor del av dem enligt utredning sannolikt skulle ha blivit sysselsatta också utan vikariatet. Deras utbildningsnivå var dessutom högre än den genomsnittliga nivån bland 15–64-åringar 2013. Men också av de vikarier som hade en lägre utbildningsnivå eller vars utbildning det inte fanns någon information om fick 52,5 procent jobb efter vikariatsperioden. Det här är en klart högre siffra än vad de andra formerna av arbetskraftsservice uppvisar. Villkoren för vem som kunde anställas som vikarie skärptes 2014 och det finns till dags dato inte någon utredning som hur vikarierna har sysselsatts efter vikariatet.

Utskottet anser att i första hand de arbetslösa som har svårt att få jobb utan särskilt stöd borde sysselsättas genom arbetskraftspolitiska åtgärder. Utskottet finner ett sådant system irrationellt, där villkoret för att någon ska få ett jobb är att en arbetsför person är frånvarande från sitt eget jobb. Det är inte heller bra att styra arbetsföra människor till lång frånvaro från arbetsmarknaden. I Sverige har man slopat ett motsvarande system. I första hand ska andra utbildningspolitiska åtgärder än lönesubventionerat arbete tillgripas för sysselsättning.

Alterneringsledighet minskar med största sannolikhet det sammanlagda antalet arbetstimmar i samhället. Ledigheten är ett sätt att subventionera fritid och det har inte kunnat visas att den förlänger tiden i arbetslivet eller påverkar förmågan att komma till rätta och orka i arbetslivet. Det förefaller också uppenbart att alterneringsledigheten i vissa fall har blivit ett alternativ till andra

## Betänkande AjUB 3/2015 rd

åtgärder som finns för att hålla uppe arbetsförmågan och hälsan. Den eventuella positiva effekt som systemet har på vikarierna kan uppnås med andra arbetskraftspolitiska åtgärder. I en situation där nedskärningar i de offentliga utgifterna nu måste göras på många fronter, anser utskottet att utgifterna för alterneringsledighet är ett lämpligt sparobjekt. Utskottet tillstyrker propositionen.

### *Uppföljning*

I propositionen görs en bedömning av effekten för den offentliga sektorns finanser av att alterneringsersättningen sänks. Utskottet anser att bedömningen av de sammantagna konsekvenserna för de offentliga finanserna och utkomstskyddet bör göras också med beaktande av de arbetslösa som anställs som vikarier. Det är möjligt att nettokostnaderna för systemet med alterneringsledighet är obetydliga och i tider av hög arbetslöshet är det möjligt att besparingar kan göras i kostnaderna för utkomstskyddet. Det är viktigt att utvärderingen av följderna sker med beaktande av makroekonomiska beräkningar, menar utskottet.

Lagen om alterneringsledighet ändrades senast 2014. Syftet med ändringen var att förbättra möjligheterna till sysselsättning för långtidsarbetslösa, personer under 25 år och personer som fyllt 55 år. En utvärdering av ändringarnas verkningar och måluppfyllelse ska göras två år efter det att lagen trätt i ikraft. Utskottet beklagar att lagen återigen ändras innan man hunnit bedöma vilka effekter den förra åtstramningen har haft för att främja sysselsättningen.

Av de som utnyttjar möjligheten till alterneringsledighet är ungefär 70 procent kvinnor och flitigast är systemet i bruk i kvinnodominerade branscher i offentlig sektor, såsom i social- och hälsovårdssektorn och utbildningssektorn. Lagändringen kommer sålunda främst att beröra kvinnor. Utskottet saknar en könsspecifik konsekvensbedömning.

## UTSKOTTETS FÖRSLAG TILL BESLUT

Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet föreslår

*Riksdagen godkänner lagförslaget i proposition RP 51/2015 rd utan ändringar.*

Helsingfors 3.12.2015

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Tarja Filatov sd  
vice ordförande Heli Järvinen gröna  
medlem Anders Adlercreutz sv  
medlem Juho Eerola saf  
medlem Pertti Hakanen cent (delvis)  
medlem Hannakaisa Heikkinen cent  
medlem Reijo Hongisto saf (delvis)

## Betänkande AjUB 3/2015 rd

medlem Niilo Keränen cent  
medlem Anna Kontula vänst  
medlem Jaana Laitinen-Pesola saml  
medlem Leena Meri saf  
medlem Merja Mäkisalo-Ropponen sd (delvis)  
medlem Ilmari Nurminen sd  
medlem Eero Suutari saml  
medlem Martti Talja cent (delvis)  
medlem Juhana Vartiainen saml  
medlem Eerikki Viljanen cent (delvis)  
ersättare Antero Laukkanen kd  
ersättare Jari Myllykoski vänst (delvis).

Sekreterare var

utskottsråd Marjaana Kinnunen.

**Betänkande AjUB 3/2015 rd**  
**Reservation 1**

**RESERVATION 1**

**Motivering**

Propositionen om ändring av lagen om alterneringsledighet, som utgår från regeringen Sipiläs program och syftar till att spara 50 miljoner euro, har i brådskan beretts bristfälligt och saknar trovärdiga konsekvensbedömningar. Det är dessutom helt fel att just nu i tider av ökande arbetslöshet försämra möjligheterna till alterneringsledighet.

Syftet med alterneringsledighet är att öka arbetstagarnas motivation och arbetshälsa med hjälp av kortvarig frånvaro från arbetet och samtidigt skapa bättre sysselsättningsförutsättningar för arbetslösa arbetssökande genom att erbjuda dem tidsbundna arbetserfarenheter.

Målet var att skapa ett alterneringssystem som skulle ge arbetslösa en möjlighet att få jobb. Ett avbrott i perioden av arbetslöshet har positiva effekter på chanserna till fortsatt sysselsättning. Det är kortsiktigt att försämra smidigheten på arbetsmarknaden i en situation där just långvarig arbetslöshet, ökande arbetslöshet och bristen på arbetstillfällen är problemet.

Utredningar har visat att systemet med alterneringsledighet har haft bestående positiva effekter för de personer som har vikarierat alterneringslediga. Dessa personer har ännu åtta år efter vikariatet haft en 10 procent högre sysselsättningsnivå än referensgruppen, som under sin arbetskarriär aldrig har haft jobb inom ramen för systemet med alterneringsledighet.

Det är också känt att de som tar alterneringsledigt känner av en gryende utbrändhet i arbetet. Även om systemet inte har direkta effekter på hur långa karriärerna i arbetslivet blir, bidrar det ändå till ökat välmående i arbetet. Under alterneringsledigheten har man med gott samvete kunnat ta igen sig. Blotta tanken på möjligheten till alterneringsledighet har en uppiggande effekt. Betydelsen av allt detta har varit särskilt stor inom vård och omsorg samt utbildning och bland medelålders personer med en genomsnittslön.

Det är också verifierat att hälften av dem som har utnyttjat möjligheten har använt tiden för att sköta barn och ytterligare 20 procent för annan omsorg, närmast anhörigvård. Att räkna in detta komplex i Sipiläs regerings sparmål är mycket svårt och enligt många uppfattning rentav omöjligt.

Propositionen innehåller inga exakta och väl underbyggda kostnads- eller konsekvensbedömningar av de föreslagna ändringarna. Det är inte optimalt att införa nya ändringar innan de tidiga ändringarna och deras verkningar har kunnat konstateras eller utvärderas.

Om den tid man kan vara alterneringsledig förkortas minskar möjligheterna att utnyttja den, i synnerhet inom undervisningssektorn, eftersom man borde kunna ta ut en så lång ledighet att undervisningsrytmen inte störs samtidigt som det ska vara möjligt att erbjuda unga och kompetenta arbetstagare som saknar arbetserfarenhet en möjlighet till en givande arbetsperiod som stödjer den framtida karriären.

**Betänkande AjUB 3/2015 rd**  
**Reservation 1**

Vi tycker att propositionen är dåligt beredd och att den försämrar särskilt kvinnliga arbetstagares självbestämmanderätt utan att man kunnat påvisa att vare sig arbetsgivarna eller statsfinanserna har någon nytta av försämringarna. De ekonomiska konsekvenserna av propositionen kan sammantaget vara negativa, eftersom man inte beaktat att systemet har hjälpt vikarierna att sysselsätta sig, vilka besparingar i utkomststödet som följt av att vikarierna haft jobb och vilka positiva effekter ledigheten har haft för arbetshälsan. Konsekvenserna av de senaste ändringarna i systemet med alterneringsledighet har ännu inte bedömts.

***Förslag***

Vi föreslår

att lagförslaget förkastas.

Helsingfors 3.12.2015

Ilmari Nurminen sd  
Tarja Filatov sd  
Merja Mäkisalo-Ropponen sd  
Anna Kontula vänst

**Betänkande AjUB 3/2015 rd**  
**Reservation 2**

**RESERVATION 2**

**Motivering**

Syftet med alterneringsledighet är att å ena sidan främja arbetstagarnas arbetshälsa och samtidigt skapa bättre sysselsättningsförutsättningar för arbetslösa arbetssökande, sägs det i lagen.

Enligt en undersökning som har gjorts vid Jyväskylä universitet har de som tagit alterneringsledigt själva upplevt att de mått fysiskt och psykiskt bättre och upplevt ökad motivation efter ledigheten. I allmänhet har de återvänt till det arbete de hade före ledigheten.

Skälen till att de tagit ledigt har bland annat varit arbetsbörda, stress eller behov av vila. Blotta vetskapen om att det är möjligt att vara alterneringsledig har ökat arbetshälsan.

Alterneringsledigheten upplevs som en sista utväg som arbetstagaren vet att hen kan ta till om den egna situationen känns omöjlig. Det här minskar känslan av maktlöshet och bristen på alternativ, lindrar stressen och ökar förmågan att hitta lösningar. De sakkunniga som utskottet har hört fäste avseende vid arbetstagarnas subjektiva upplevelser.

Fördelarna för de som får jobb som vikarier är ännu tydligare. Av alla arbetskraftspolitiska åtgärder ger de här vikariaten det bästa resultatet. Av de som jobbade som alterneringsvikarier under 2013 hade 62,6 procent fått jobb inom tre månader efter vikariatsperioden. Också långtidsarbetslösa, personer med funktionsnedsättning och utländska medborgare har fått jobb som vikarier.

Arbetslöshetsperioden bryts och vikariatet ger erfarenhet som är guld värd och ger en betydande skjuts framåt i jakten på arbete. Vikarierna har haft klart lättare att få jobb efter arbetsperioden än de som deltar i annan arbetskraftspolitisk service.

Alterneringsledigheten är ett lyckat system som har gett många en möjlighet att samla krafter och orka bättre i arbetet. På lång sikt förbättrar systemet arbetshälsan och känslan av att arbetet berikar och dessutom har det en sysselsättande effekt som ger många arbetslösa en ny möjlighet. Också detta har ett stort värde.

Systemet med alterneringsledighet har också på ett lyckat sätt materialiserat den samhälleliga betydelsen av att fördela arbetet.

Av dem som tagit alterneringsledigt är 70 procent kvinnor och därför slår nedskärningsplanerna nu hårdast mot dem. Under de senaste åren har de alterneringslediga varit arbetstagare inom vård och omsorg samt hälso- och sjukvård (16,2 procent), lärare och andra sakkunniga inom undervisningssektorn (10,2 procent), sakkunniga inom hälso- och sjukvården (9 procent) och sakkunniga inom affärliv och administration (6,9 procent).

Villkoren för alterneringsledighet har stramats åt redan upprepade gånger för att stävja missbruk och trygga att systemet fungerar på ett ändamålsenligt sätt. Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet ansåg att fjolårets begränsningar var betydande.



**Betänkande AjUB 3/2015 rd**  
**Reservation 2**

De ständiga justeringarna gör hela systemet oförutsägbart och svårbegripligt och förvårar för arbetstagarna att planera sin egen framtid.

När arbetslöshetsnivån är hög kan systemet med alterneringsledighet inte anses oskäligt dyrt för de offentliga finanserna. Den ersättning som betalas till de alterneringslediga kan ofta kvitteras mot att inget utkomststöd behöver betalas till vikarierna.

I budgetpropositionen för 2015 och i den anknytande propositionen RP 51/2015 föreslår regeringen att villkoren ska bli ännu strängare. Regeringen eftersträvar en årlig besparing på 50 miljoner euro.

De faktiska spareffekterna är sannolikt små. Arbetshälsan kan försämrans och många arbetslösa som nu kan hålla uppe sina arbetslivsfärdigheter får en sämre sats, arbetslösheten förlängs och det blir svårare att få jobb. Sammantaget kan dessa effekter vara både tunga från ett mänskligt perspektiv och på längre sikt försämra finansieringsbasen för den offentliga ekonomin.

***Förslag***

Vi föreslår

att lagförslaget förkastas.

Helsingissä 03.12.2015

Heli Järvinen gröna  
Anders Adlercreutz sv  
Antero Laukkanen kd