

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om utkomstskydd för arbetslösa i syfte att främja mottagande av kortvarigt arbete

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås det att lagen om utkomstskydd för arbetslösa ändras.

Det föreslås att lagen om utkomstskydd för arbetslösa ändras så att den inkomst som intjänats av en arbetssökande som sysselsatts i kortvarigt lönearbete eller deltidslönearbete jämkas med arbetslöshetsförmånen under den ansökningsperiod för förmånen, då inkomsten betalas. I propositionen föreslås det också preciseringar i fråga om hur den utförda arbetstiden ska jämföras med den arbetstid som utgör gräns för den jämkade förmånen. Denna arbetstid får vara högst 80 procent av arbetstiden för en heltidsanställd i uppgiften.

Syftet med propositionen är att främja partiell sysselsättning och mottagande av kortvarigt arbete. Syftet är också att främja användbarheten i fråga om det inkomstregister som avses i lagen om inkomstdatasystemet i en situation där arbetslöshetsförmånen betalas jämkad.

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2019 och avses bli behandlad i samband med den.

Lagen avses träda i kraft den 1 april 2019.

INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL	1
INNEHÅLL	2
ALLMÄN MOTIVERING	3
1 INLEDNING.....	3
2 NULÄGE	3
3 MÅLSÄTTNING, ALTERNATIV FÖR GENOMFÖRANDET OCH DE VIKTIGASTE FÖRSLAGEN	5
4 PROPOSITIONENS KONSEKVENSER	7
4.1 Konsekvenser för medborgarna	7
Allmänt om partiell sysselsättning och konsekvenserna av ändringen	7
Jämkning enligt utbetalningsprincipen sett ur individens synvinkel.....	11
4.2 Ekonomiska konsekvenser.....	13
4.3 Konsekvenser för myndigheterna	15
5 BEREDNINGEN AV PROPOSITIONEN	17
6 SAMBAND MED ANDRA PROPOSITIONER.....	19
DETALJMOTIVERING	20
1 LAGFÖRSLAG	20
4 kap. Jämkade och minskade arbetslöshetsförmåner	20
2 IKRAFTTRÄDANDE	23
3 FÖRHÅLLANDE TILL GRUNDLAGEN SAMT LAGSTIFTNINGSORDNING	23
LAGFÖRSLAG	25
Lag om ändring av lagen om utkomstskydd för arbetslösa	25
BILAGA	27
PARALLELLTEXT	27
Lag om ändring av lagen om utkomstskydd för arbetslösa	27

ALLMÄN MOTIVERING

1 Inledning

Statsminister Juha Sipiläs regering beslutade den 13 april 2018 i samband med planen för de offentliga finanserna för 2019—2022 om ett sysselsättningspaket. Ett av projekten inom sysselsättningspaketet är att förbättra incitamenten för att ta emot arbete. Detta ska ske genom att reglerna om utkomstskydd för arbetslösa utvecklas så att mottagande av kortvarigt arbete främjas.

Vid sidan av sysselsättningspaketet pågår ibruktagandet av det inkomstregister som avses i lagen om inkomstdatasystemet. Ett syfte med inkomstregistret är att det ska vara en informationskälla om de sökandes inkomster för dem som verkställer sociala förmåner. På så sätt försöker man minska arbetsgivarnas administrativa börda som har samband med lämnandet av inkomstuppgifter till bl.a. Folkpensionsanstalten och arbetslöshetskassorna.

2 Nuläge

Bestämmelser om rätten för arbetslösa arbetssökande till jämkade arbetslöshetsförmåner finns i 4 kap. i lagen om utkomstskydd för arbetslösa (1290/2002). På basis av 1 § i kapitlet kan jämkad arbetslöshetsförmån betalas en arbetssökande som utför deltidsarbete eller som har tagit emot heltidsarbete för högst två veckor. Jämkad arbetslöshetsförmån kan också betalas en person vars arbetstid per dag har förkortats på grund av permittering eller av en orsak som jämföras med permittering eller som är förhindrad att arbeta på grund av en sådan stridsåtgärd som inte står i samband med den arbetssökandes anställningsvillkor eller arbetsförhållanden eller en person som har inkomst av företagsverksamhet eller eget arbete. Rätten till jämkade arbetslöshetsförmåner förutsätter att personens jobbsökning är i kraft hos arbets- och näringsbyrån.

När den partiella sysselsättningen sker inom lönearbete, prövas rätten till jämkad arbetslöshetsförmån på basis av den arbetstid som utförts och den lön som intjänats av den som ansöker om förmånen. Enligt 4 kap. 2 § i lagen om utkomstskydd för arbetslösa bestäms den jämkade arbetslöshetsförmånen på grundval av arbetsinkomsten under jämningsperioden. Enligt etablerad tillämpningspraxis innebär detta att den lön som intjänats av lönearbete jämkas enligt tidpunkten för arbetsprestationen, dvs. enligt tidpunkten för intjänande av inkomsten (*jämkning enligt intjänandeprincipen*). Därför jämkas t.ex. den lön som betalas på basis av arbetstimmar som utförts i december med den arbetslöshetsförmån som betalas för december, trots att lönen betalas först i januari följande år eller ännu senare.

Vid jämkning av inkomst av företagsverksamhet och eget arbete kan den s.k. utbetalningsprincipen följas (*jämkning enligt utbetalningsprincipen*), där arbetsinkomsten beaktas under den jämningsperiod för förmånen då den har betalats till personen. I fråga om immateriella ersättningar iakttas ett etablerat förfarande där arbetsinkomsten fördelas så att den påverkar lika många månader som för vilka den har betalats, och jämkningen börjar från ingången av den månad som följer efter den månad då ersättningen betalades.

Den som ansöker om arbetslöshetsförmånen informerar Folkpensionsanstalten eller arbetslöshetskassan om beloppet av arbetsinkomsten av lönearbete genom att till anmälan om arbetslöshetstiden foga löneuträkningen eller någon annan tillförlitlig utredning av lönebeloppet. De utförda arbetstimmar uppges i anmälan om arbetslöshetstiden eller vid behov genom någon annan utredning som förmånsbetalaren dvs. Folkpensionsanstalten eller arbetslöshetskassan begär.

Bestämmelser om lönebetalningsperioden och betalningstiden finns i arbetsavtalslagen (55/2001). Utgångspunkten är att lönen ska betalas den sista dagen av lönebetalningsperioden, om inte något annat avtalas. Ofta har det emellertid i arbetsavtalet eller i det kollektivavtal som iakttas i anställningsförhållandet avtalats om en beräkningstid efter utgången av lönebetalningsperioden, då det exakta beloppet av arbetstagarens lön räknas ut. Dessutom är det möjligt att lönen delvis betalas i förskott eller att poster som kräver särskild utredning och som betalas utöver grundlönen betalas först följande lönebetalningsdag. När det gäller betalningen av en arbetstagares första eller sista lön har man kunnat avtala att denna lön betalas i samband med arbetsgivarens följande sedvanliga lönebetalningsdag. Dessa avtalsbestämmelser kan medföra att det utförda arbetet och lönebetalningen hänförs sig till olika kalendermånader.

Eftersom löneuppgifterna behövs för jämkning av arbetslöshetsförmånen, orsakar en sen lönebetalningstidpunkt jämfört med tidpunkten då arbetet utfördes, när även löneuträkningen erhålls, en fördröjning i utbetalningen av den jämkade arbetslöshetsförmånen. FPA och arbetslöshetskassorna försöker minska dessa fördröjningar vid verkställandet av förmåner. Medel för detta är bl.a. att löneintyg begärs redan före lönebetalningsdagen och att detta intyg används som grund för jämkning av arbetslöshetsförmånen i sådana situationer då erhållandet av löneuträkningen fördröjs på grund av lönebetalningsdagen. Utfärdande av löneintyg är ett extra arbetsmoment i lönebetalningsprocessen och detta moment ökar den administrativa bördan för arbetsgivarna.

Betalningen av förmånen kan påskyndas även genom att den jämkade förmånen betalas som s.k. förskottsbetalning. I detta förfarande betalas den jämkade arbetslöshetsförmånen utan arbetsgivarens uppgifter om lönebeloppet, på basis av den sökandes egen uppskattning av lönen. Förfarandet med förskottsbetalning ökar arbetsvolymen för Folkpensionsanstalten och arbetslöshetskassorna eftersom ett förmånsärende måste behandlas två gånger; först som ett förskottsbetalningsärende och efter att löneuppgifterna erhållits som ett slutligt avgörande av ansökan, varvid även beslutet om den jämkade arbetslöshetsförmånen meddelas. Eftersom löneuppgifterna saknas ökar förfarandet risken för att förmånen betalas utan grund eller till för stort belopp.

Enligt 4 kap. 3 § i lagen om utkomstskydd för arbetslösa kan rätt till jämkad dagpenning i samband med deltidsarbete och heltidsarbete som varar högst två veckor uppkomma om arbetstiden för den som ansöker om förmånen under en jämkningsperiod som består av fyra på varande följande kalenderveckor eller en månad är högst 80 procent av arbetstiden för heltidsarbete i uppgiften i fråga. En utredning över arbetstiden fås från de arbetstidsuppgifter som den som ansöker om förmånen har uppgett i anmälan om arbetslöshetstiden samt från arbetsavtalet. Uppgifterna kompletteras vid behov med en utredning av arbetsgivaren.

Den faktiska utförda arbetstiden jämförs med den kalkylerade arbetstiden för heltidsarbete för varje ansökningsperiod. Den kalkylerade arbetstiden för heltidsarbete fås genom att multiplicera den dagliga arbetstiden för heltidsarbete i uppgiften med antalet vardagar som ingår i perioden. Vardagar är dagarna från måndag till fredag. I ansökningsperioder på en månad varierar antalet vardagar, och därför varierar även den ovan beskrivna kalkylerade arbetstiden för heltidsarbete. Av detta följer att samma utförda arbetstid vissa månader kan leda till att den jämkade arbetslöshetsförmånen avslås (om arbetstiden under en period på en månad överstiger 80 procent av arbetstiden för heltidsarbete i uppgiften), även om samma arbetstid vissa månader tillåter utbetalning av förmånen (om arbetstiden är högst 80 procent av arbetstiden för heltidsarbete i uppgiften).

Arbetstiden följs endast i fråga om lönearbete. Om jämkad arbetslöshetsförmån söks på grund av att företagsverksamhet eller eget arbete utgör bisyssla, följs arbetstiden inte och inverkar inte heller på rätten till förmån.

I ett internationellt perspektiv har Finlands jämkade arbetslöshetsförmån ansetts vara generös. Det är alltså fråga om den mekanism enligt hur förvärvsinkomsterna inverkar på beloppet av arbetslöshetsförmånen då förvärvsinkomster av partiell sysselsättning och arbetslöshetsförmån sammanjämkas¹. Det har emellertid framgått att dröjsmålet vid betalningen av den jämkade arbetslöshetsförmånen upplevs som en ekonomisk risk, och för att undvika denna risk tas partiellt arbete eventuellt inte emot, trots att en partiell sysselsättning i regel förbättrar utkomstnivån och allt utfört arbete i regel förbättrar sysselsättningsförutsättningarna på lång sikt. Den upplevda risken kan förutom oregelbunden sysselsättning i heltidsanställningar som varar högst två veckor gälla även sysselsättning i deltidsarbete, varvid betalningsdagen för förmånen kan ändras jämfört med den invanda betalningsdagen för förmånen för personer som är helt arbetslösa. Väntan på de löneuppgifter som behövs för jämkningen är en sådan orsak som kan fördröja betalningen.

Denna sysselsättningströskel som beror på dröjsmål vid utbetalningen kan man inte påverka genom att ändra de bestämmelser som gäller förmånsbeloppet. I dröjsmålen och de sysselsättningshinder som beror på dem kan man ingripa genom att ändra bestämmelserna om betalning av jämkad arbetslöshetsförmån.

3 Målsättning, alternativ för genomförandet och de viktigaste förslagen

Syftet med propositionen är att öka incitamenten för att ta emot arbete. Det föreslås att detta ska ske genom att bestämmelserna om jämkad arbetslöshetsförmån ändras så att de dröjsmål vid erhållandet av arbetslöshetsförmån som beror på väntan på löneuppgifter minskar. Samtidigt ska propositionen också minska arbetsgivarnas administrativa börda genom att det inkomstregister som avses i lagen om inkomstdatasystemet (53/2018) görs mera användbart vid betalningen av jämkad arbetslöshetsförmån.

Det vore också möjligt att främja mottagande av partiellt arbete genom att göra förfarandet med förskottsbetalning av den jämkade arbetslöshetsförmånen obligatoriskt. En sådan ändring skulle öka arbetsvolymen för Folkpensionsanstalten och arbetslöshetskassorna, och eftersom ett sådant förskottsbetalningsförfarande baserar sig på betalning av förmån utan löneuppgifter, på basis av förmånstagarens uppskattning, kunde mängden felaktigt utbetalda jämkade arbetslöshetsförmåner öka. Även om förfaringssättet kunde påskynda utbetalningen av den jämkade förmånen, kunde det också öka mängden fel vid utbetalningen av arbetslöshetsförmånen. Detta skulle bidra till att öka förmånstagarens ovisshet om beloppet av den slutliga jämkade arbetslöshetsförmån som han eller hon har rätt till. Eftersom den förmån som betalats till för stort belopp ska återkrävas, skulle även mängden återkrav öka.

Det har också föreslagits att mottagande av partiellt arbete kunde främjas genom en senareläggning av utbetalningstidtabellen för full arbetslöshetsförmån som betalas helt arbetslösa personer. På så sätt kunde utbetalningen av arbetslöshetsförmånen göras regelbunden, t.ex. så att förmånen alltid betalas två veckor efter utgången av ansökningsperioden. Man tänker sig att en sådan buffert avseende betalningstiden även skulle ge tid att behandla ansökningar om jämkad arbetslöshetsförmån, och därmed vore utbetalningsdagarna för förmånerna regelbundna både för dem som är helt arbetslösa och för dem som blir partiellt sysselsatta. Den buffert som avser betalningstiden möjliggör likväl betalning av regelbunden förmån endast när lönen för det partiella arbetet betalas inom nämnda buffert, t.ex. inom två veckor. I praktiken skulle ändringen fördröja erhållandet av full arbetslöshetsförmån, men en betalningstidsbuffert på två veckor vore inte tillräcklig för att hålla utbetalningen av den jämkade förmånen regelbunden i situationer där lönen betalas först i slutet av den månad som följer efter arbetsmåna-

¹ Kyyrä, Matikka och Pesola 2018; Skyddsdelens i utkomstskyddet och arbete under arbetslöshetstiden. Publikationsserien för statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet 45/2018

den. En sådan ändring kunde öka behovet av utkomststöd åtminstone i ett övergångsskede, och när grundläggande utkomststöd som betalats mot den förväntade arbetslöshetsförmånen krävs tillbaka från den arbetslöshetsförmån som betalas, och redovisas till FPA, kunde detta alternativ inte bara leda till att det utkomststöd som betalas en mottagare av arbetslöshetsförmån splittras ytterligare utan också till ett återkommande behov av utkomststöd.

I syfte att minska dröjsmålen vid utbetalningen av den jämkade arbetslöshetsförmånen föreslås det att löneinkomst som intjänats av lönearbete ska jämkas under den jämkningsperiod för förmånen då lönen betalades (*jämkning enligt utbetalningsprincipen*), i stället för enligt tidpunkten då inkomsten intjänades. På så sätt, genom en minskning av dröjsmålen vid utbetalningen av förmånen, främjas mottagande av kortvarigt arbete och deltidsarbete. Den föreslagna ändringen gäller både dem som får arbetsmarknadsstöd och dem som får arbetslöshetsdagpenning.

Uppgifterna om lönen förs in i inkomstregistret först i samband med lönebetalningen. Detta innebär att även om inkomstregistret används som källa för löneuppgifterna, leder ibruttagandet av inkomstregistret inte till en minskning av mängden löneintyg som begärs av arbetsgivare för betalning av jämkad förmån, om inte jämkningen enligt intjänandeprincipen slopas. När man går över till jämkning enligt utbetalningsprincipen har löneuppgifterna redan förts in i inkomstregistret när anmälan om arbetslöshetstiden enligt tidpunkten för betalningen av lönen behandlas. Ändringen främjar inkomstregistrets användbarhet och minskar därmed den administrativa börda som löneintyg som begärs och ges separat medför för arbetsgivarna.

En övergång till jämkning enligt utbetalningsprincipen innebär i praktiken att lön som betalats för deltidsarbete eller arbete som varar högst två veckor jämkas under den ansökningsperiod för arbetslöshetsförmånen då den betalas. Om en helt arbetslös mottagare av arbetslöshetsförmån t.ex. i april tar emot ett heltidsarbete som varar högst två veckor, och den lön som intjänats för detta arbete betalas i maj, får personen förmånen för april till fullt belopp. Lönen jämkas med den arbetslöshetsförmån som betalas för maj. Ändringen ändrar på den tidpunkt då lönen påverkar förmånen. Till övriga delar inverkar ändringen inte på beräkningen av beloppet av den jämkade arbetslöshetsförmånen.

Rätten till jämkad arbetslöshetsförmån avgörs inte bara enligt uppgifterna om lönen utan också enligt den utförda arbetstiden. Rätt till jämkad arbetslöshetsförmån föreligger inte, om arbetstiden under jämkningsperioden överstiger 80 procent av arbetstimmarerna för heltidsarbete i uppgiften i fråga. Därför föreslås det i propositionen att arbetstidens påverkan ändras så att den gäller lönebetalningsperioden. Genom denna ändring förhindras att arbetslöshetsförmånen avslås för två jämkningsperioder på basis av en arbetsperiod, t.ex. för april på basis av antalet arbetstimmar och om lönen betalas först i maj, kan en lön som baserar sig på ett stort antal timmar leda till att förmånen avslås även i maj. Eftersom det antal vardagar som påverkar timantalet för heltidsarbete varierar i samband med ansökningsperioder på en månad, föreslås det i propositionen att i samband med ansökningsperioder på en månad ska den arbetstid för heltidsarbete, som antalet utförda arbetstimmar jämförs med, i fortsättningen räknas ut enligt genomsnittet av antalet vardagar som ingår i en månad, dvs. 21,5 vardagar. Detta antal vardagar används redan bl.a. vid beräkning av den s.k. kalkylerade arbetsinkomsten och fastställande av beloppet av den inkomstrelaterade dagpenningen. I samband med jämkningsperioder på fyra på varandra följande kalenderveckor görs arbetstidsjämförelsen på samma sätt som nu.

I denna proposition föreslås det inte några övriga ändringar i fråga om jämkningen av arbetslöshetsförmånen. Vilken arbetstid som betraktas som heltidsarbete och när ett heltidsarbete varar så länge att lönen från arbetet inte jämkas ändras inte. Inte heller betalningen av inkomstrelaterad dagpenning som betalas på grundval av permittering som genomförts genom att arbets-

tiden per vecka förkortats eller inkomstrelaterad dagpenning som betalas på grundval av väderhinder ändras. Propositionen påverkar inte heller jämkningen i undantagsfall då en särskild jämkningsperiod och s.k. kalkylerad lön används. En särskild jämkningsperiod är kortare än en normal jämkningsperiod på fyra kalenderveckor eller en månad, och en särskild jämkningsperiod bildas vanligen när den normala jämkningsperioden skulle innefatta en period för vilken förmånen inte kan betalas. Ofta är det fråga om att det i mitten av ansökningsperioden infaller ett heltidsarbete som varar över två veckor, och att arbetslöshetsförmånen inte kan betalas för denna tid, samtidigt som det även hänför sig arbetstimmar till tiden före och efter perioden med heltidsarbete. I dessa situationer bildas det för närvarande en beräknad inkomst av lönen för de timmar som hänför sig till tiden före och efter perioden med heltidsarbete, och denna beräknade inkomst påverkar arbetslöshetsförmånen i fråga om dagar med utkomstskydd för arbetslösa som infaller före och efter heltidsarbetet som varar över två veckor. Även i fortsättningen om lönen för de timmar som hänför sig till tiden före och efter ett heltidsarbete som varar över två veckor betalas under den aktuella särskilda jämkningsperioden, bildas det en beräknad inkomst av lönen. Om lönen för arbetstimmar betalas först under följande ansökningsperiod på fyra kalenderveckor eller en månad, betalas arbetslöshetsförmånen till fullt belopp för de betalningsdagar som infaller före och efter perioden med heltidsarbete. Om det under följande jämkningsperiod, dvs. ansökningsperiod, inte finns någon grund för att bilda en särskild jämkningsperiod som påverkar rätten till utkomstskydd för arbetslösa, bildas det inte någon beräknad inkomst av lönen för arbetstimmar och den jämkade arbetslöshetsförmånen betalas för en normal jämkningsperiod. Om det finns en grund för en särskild jämkningsperiod, bildas det en beräknad lön av hela den löneinkomst som betalas på utbetalningsdagen, förutsatt utbetalningsdagen infaller under denna särskilda jämkningsperiod. Om utbetalningsdagen infaller under tiden för orsaken till att en särskild jämkningsperiod bildades, jämkas lönen antingen inte alls, eller om en jämkning görs, ändras inkomsten inte till beräknad inkomst.

Propositionen inverkar inte på hur arbetsvillkoret ackumuleras. När arbetsvillkoret följs kan arbetstimmar fortsättningsvis hänföras till de kalenderveckor då de har utförts. De uppgifter som den som ansöker om arbetslöshetsförmånen har uppgivit i ansökan och bilagorna till ansökan utgör fortfarande informationskälla. Löneuppgifterna hänförs till de kalenderveckor som räknas in i arbetsvillkoret, när löneuppgifterna finns tillgängliga i enlighet med utbetalningsprincipen.

Propositionen ändrar inte heller de förutsättningar under vilka aktivitet enligt aktiveringsmodellen ackumuleras av lönearbete. Aktiviteten konstateras fortsättningsvis på grundval av de uppgifter om arbetet som mottagaren av arbetslöshetsförmånen uppgett i ansökan och bilagorna till ansökan, och aktiviteten anses ha ägt rum de faktiska arbetsdagarna. Det villkor som gäller lönen kontrolleras när löneuppgifterna finns tillgängliga i enlighet med utbetalningsprincipen. Eftersom en arbetstid som överstiger 80 procent av timmarna för heltid, som utgör hinder för betalningen av jämkad förmån, beaktas under den ansökningsperiod som motsvarar betalningsperioden för lönen, är det möjligt att nollställningen av betalningsperioden på 65 dagar för förmånen i enlighet med aktiveringsmodellen i vissa situationer överförs från den ansökningsperiod som följer efter den period då arbetet utfördes till tiden efter den ansökningsperiod då lönen betalas.

Propositionen inverkar inte på de förutsättningar under vilka en arbetssökande betraktas som arbetslös enligt 2 kap. 1 § i lagen om utkomstskydd för arbetslösa.

4 Propositionens konsekvenser

4.1 Konsekvenser för medborgarna

Allmänt om partiell sysselsättning och konsekvenserna av ändringen

Av statistiken över jämkade arbetslöshetsförmåner framgår det inte hur många av förmånstarna som har fått lönen under den period då arbetet utfördes och hur många som har fått lönen senare. Till denna del kan propositionens konsekvenser inte bedömas utifrån de statistiska uppgifterna. På basis av Statistikcentralens arbetskraftsundersökning och uppgifter om jämkade arbetslöshetsförmåner kan man dock uppskatta hur många som eventuellt berörs av ändringen. Vid jämförelser av de statistiska uppgifterna måste man komma ihåg att definitionerna av deltidsarbete skiljer sig från varandra. I arbetskraftsundersökningen klassificeras en löntagare eller företagare som uppger att han eller hon arbetar deltid på sin huvudsakliga arbetsplats som deltidsanställd. Definitionen baserar sig inte på timgränser, utan på svararens egen uppfattning om att arbetet är ett deltidsarbete. I statistik över jämkade arbetslöshetsförmåner baserar sig definitionen på de i lagen om utkomstskydd för arbetslösa angivna villkoren för betalningen av jämkad arbetslöshetsförmån. Ett arbete vars arbetstid överstiger 80 procent av arbetstiden för heltidsarbete i uppgiften statistikförs inte som deltidsarbete inom systemet med utkomstskydd för arbetslösa.

Enligt Statistikcentralens arbetskraftsundersökning var det ca 15 procent av de sysselsatta som arbetade deltid åren 2014—2017. Majoriteten av dem, nästan 11 procent, arbetade kontinuerligt deltid och knappa 5 procent var anställda i deltidsarbete för viss tid. Sammanlagt var det ca 361 000 personer som arbetade deltid.

Löntagare i åldern 15—74 år efter typ av anställningsförhållande och kön				
		2015	2016	2017
		Årsmedeltal	Årsmedeltal	Årsmedeltal
Båda könen	Löntagare totalt, 1 000 personer	2 090	2 105	2 105
	Heltidsarbete totalt, andel av löntagarna, %	85,4	84,7	84,5
	Heltidsarbete för viss tid, andel av löntagarna, %	11,2	11,3	11,4
	Deltidsarbete totalt, andel av löntagarna, %	14,6	15,3	15,5
	Fortlöpande deltidsarbete, andel av löntagarna, %	10,5	10,8	10,8
	Deltidsarbete för viss tid, andel av löntagarna, %	4,2	4,5	4,7
Män	Löntagare totalt, 1 000 personer	1 015	1 034	1 064
	Heltidsarbete totalt, andel av löntagarna, %	90,1	90,1	90,2
	Heltidsarbete för viss tid, andel av löntagarna, %	9,6	9,8	9,8
	Deltidsarbete totalt, andel av löntagarna, %	9,9	9,9	9,8
	Fortlöpande deltidsarbete, andel av löntagarna, %	6,9	6,6	6,4
	Deltidsarbete för viss tid, andel av löntagarna, %	3,0	3,3	3,4

Kvinnor	Löntagare totalt, 1 000 personer	1 076	1 071	1 083
	Heltidsarbete totalt, andel av löntagarna, %	80,9	79,6	79,0
	Heltidsarbete för viss tid, andel av löntagarna, %	12,8	12,8	12,9
	Deltidsarbete totalt, andel av löntagarna, %	19,1	20,4	21,0
	Fortlöpande deltidarbete, andel av löntagarna, %	13,8	14,8	15,1
	Deltidsarbete för viss tid, andel av löntagarna, %	5,3	5,6	5,9

Källa: Statistikcentralen; Arbetskraftsundersökningen

Trots att heltidsarbete med ett arbetsavtal som gäller tillsvidare även enligt de statistiska uppgifterna i arbetskraftsundersökningen fortsättningsvis är en allmän sysselsättningsform, kan man observera ändringar i mängden deltidarbete. Dessutom kan man observera skillnader i mängden deltidarbete enligt både kön och ålder. I synnerhet bland kvinnor har andelen deltidarbete ökat de senaste åren. Mängden deltidarbete framträder särskilt i åldersgrupperna 15—24 år (både kvinnor och män) och 25—34 år (särskilt kvinnor). Det torde kunna bedömas att deltidarbete åtminstone delvis har samband med ett livsskede, t.ex. när studier och deltidarbete kombineras.

Deltidsanställda sysselsatta och löntagare efter kön och ålder						
	Sysselsatta, 1 000 personer²			Löntagare, 1 000 personer		
	2015	2016	2017	2015	2016	2017

² I Statistikcentralens arbetskraftsundersökning anses en person vara sysselsatt om han eller hon under undersökningsveckan har förvärvat arbetat minst en timme mot penninglön eller naturaförmån eller för att göra vinst. Även en löntagare som tillfälligt har varit frånvarande under undersökningsveckan anses vara sysselsatt om orsaken till frånvaron är moderskaps- eller faderskapsledighet eller egen sjukdom eller om frånvaron har varit mindre än 3 månader. En företagare eller en familjemedlem som bor i samma hushåll och som utan lön arbetar i företaget räknas som sysselsatt oberoende av längden på eller orsaken till frånvaron.

RP 220/2018 rd

Båda könen	15-64	335	355	361	288	303	311
	15-24	105	109	114	101	103	108
	25-34	70	74	76	63	66	68
	35-44	49	56	55	41	48	46
	45-54	43	44	46	33	35	38
	55-64	68	72	70	50	51	50
Män	15-64	117	122	123	93	94	94
	15-24	39	40	41	36	35	37
	25-34	25	26	26	23	23	22
	35-44	12	13	15	9	11	11
	45-54	14	14	14	9	9	9
	55-64	26	29	27	16	16	15
Kvinnor	15-64	217	233	238	195	209	217
	15-24	66	70	73	65	67	71
	25-34	44	48	50	40	43	46
	35-44	37	43	40	32	37	35
	45-54	28	30	33	24	26	30
	55-64	42	43	43	34	35	35

Källa: Statistikcentralen; Arbetskraftsundersökningen

I vilken grad de som är ute på arbetsmarknaden³ arbetar deltid eller annars är partiellt sysselsatta kan uppskattas utifrån statistiken över de jämkade arbetslöshetsförmånerna. År 2017 betalades det inkomstrelaterad dagpenning till 299 900 personer och förmån till ett belopp som motsvarar grundtryggheten (grunddagpenning eller arbetsmarknadsstöd) till 365 900 personer. Av dem var det 2017 sammanlagt 164 400 personer som fick jämkad arbetslöshetsförmån på grund av arbetslöshet och samtidig partiell sysselsättning. Av dessa fick 95 700 personer inkomstrelaterad förmån och 68 700 personer förmån till ett belopp som motsvarar grundtryggheten, grunddagpenning eller arbetsmarknadsstöd.

Av dem som fick jämkat förtjänstskydd var det 63 procent som fick jämkad dagpenning på grundval av deltidsarbete och 29 procent som fick jämkad dagpenning på grundval av kortvarigt heltidsarbete, dvs. heltidsarbete som varar högst 2 veckor. I resten av fallen (8 %) gjordes jämkningen av någon annan orsak. Det förekommer skillnader mellan könen när det gäller erhållandet av jämkad arbetslöshetsförmån. Kvinnor får jämkad arbetslöshetsförmån oftare än män.

Förmånsslag	Kön	Mottagare
Inkomstrelaterad dagpenning	Sammanlagt	96 000
	Män	32 000
	Kvinnor	64 000
Grundtrygghet*	Sammanlagt	69 000
	Män	26 000

³ Inte personer under 25 år som studerar på heltid eller personer som förenar deltidsarbete och partiell familjeledighet.

	Kvinnor	43 000
--	---------	--------

*Grundtryggheten inbegriper både grunddagpenningen och arbetsmarknadsstödet.

Det förekommer branschvisa skillnader i erhållandet av jämkad arbetslöshetsförmån. I en branschvis granskning av erhållandet av jämkad inkomstrelaterad dagpenning 2017 framträder service- och försäljningspersonal, specialister, experter samt byggnads-, reparations- och tillverkningsarbetare. Inom dessa grupper var det endast i gruppen byggnads-, reparations- och tillverkningsarbetare som det var vanligare att män var partiellt sysselsatta än att kvinnor var partiellt sysselsatta. Skillnaderna i betalningen av jämkad dagpenning torde basera sig på skillnader mellan branscherna i fråga om formerna på arbetsförhållandena (långvarigt heltidsarbete i förhållande till kortvariga anställningsförhållanden, heltidsarbete i förhållande till deltidarbete). Skillnaderna mellan könen när det gäller betalningen av jämkad inkomstrelaterad dagpenning är en följd av könsfördelningen på arbetsmarknaden.

	Mottagare	Män	Kvinnor
Sammanlagt	95 721	31 975	63 746
0 Militärer	19	19	19
1 Chefer, högre tjänstemän och organisationschefer	981	568	413
2 Specialister	16 654	5 759	10 895
3 Experter	11 592	3 186	8 406
4 Kontors- och kundtjänstpersonal	5 961	785	5 176
5 Service- och försäljningspersonal	28 856	4 089	24 767
6 Jordbrukare, skogsarbetare m.fl.	1 789	579	1 210
7 Byggnads-, reparations- och tillverkningsarbetare	11 118	8 937	2 181
8 Process- och transportarbetare	5 728	3 984	1 744
9 Övriga arbetstagare	7 266	1 927	5 339
X Grupper som inte klassificerats i något yrke	3 221	1 309	1 912
Okänd	2 536	833	1 703

I ljuset av de statistiska uppgifterna ovan kan den föreslagna ändringen bedömas ha en positiv effekt som stöder utkomsten särskilt inom sådana kvinnodominerade branscher där det är vanligare än normalt att arbeta deltid och inom vilka lönebetalningen kan leda till att utbetalningen av jämkad arbetslöshetsförmån fördröjs. När det finns deltidsarbete eller kortvarigt heltidsarbete inom mansdominerade branscher, men då tröskeln för partiell sysselsättning höjs av hur de avtal som gäller lönebetalningstidpunkten påverkar tidtabellen för utbetalning av den jämkade arbetslöshetsförmånen, främjar ändringen sysselsättningen även inom dessa branscher. Även efter ändringen är bestämmelserna om jämkade förmåner i sig neutrala i förhållande till kön och ålder i fråga om personer som sysselsätts partiellt. Eventuella könsrelaterade konsekvenser är en följd av hurdana anställningsförhållanden som förekommer på arbetsmarknaden och inom vilka branscher män och kvinnor sysselsätts.

Jämkning enligt utbetalningsprincipen sett ur individens synvinkel

Om en person arbetar inom en bransch där lönen betalas under arbetsmånaden, har personen tillgång till löneinkomsten när den jämkade arbetslöshetsförmånen betalas. Då är det redan nu i praktiken fråga om jämkning enligt utbetalningsprincipen. Förslaget inverkar inte på situationen för dessa mottagare av arbetslöshetsförmån. I och med den faktiska jämkningsen enligt

utbetalningsprincipen står även mottagare av arbetslöshetsförmån vars lön betalas vid en senare tidpunkt än under arbetsmånaden i fortsättningen på samma linje som de som får sin lön under arbetsmånaden. För dessa personer försvinner den fördröjning vid utbetalningen av förmånen som beror på avtal och förfaranden som gäller lönebetalningen, och jämfört med nuläget sker betalningen utan något separat förskottsbetalningsförfarande och utan att något separat löneintyg behöver begäras av arbetsgivaren.

För arbetslösa personer som tar emot ett deltidsarbete som varar längre än en månad inom en bransch där lönen betalas först vid en senare tidpunkt än under arbetsmånaden, har den föreslagna ändringen vanligen en engångskonsekvens som avser tidpunkten när deltidsarbetet inleds, och jämfört med nuläget även när deltidsarbetet upphör, eftersom inkomsten kan jämkas enligt utbetalningsprincipen efter att arbetet upphört. I praktiken är det samma lönebelopp som för närvarande som omfattas av jämkningen, men den tidpunkt då inkomsten beaktas ändras. Eftersom jämkningen baserar sig på erhållande av inkomst, påverkas också personer som arbetar deltid, som efter deltidsarbetet sysselsätts på heltid. I dessa situationer jämkas inte den sista löneposten.

På individnivå beräknas den största konsekvensen av ändringen beröra mottagare av arbetslöshetsförmån som tagit emot s.k. ströjobb och mottagare av arbetslöshetsförmån som sysselsätts i deltidsarbete, där arbetstiden och därmed även lönen varierar avsevärt från månad till månad. Även i dessa fall, då en person arbetar inom en bransch där lönen betalas först under den månad som följer efter arbetsmånaden, försvinner det dröjsmål som nu uppkommer vid utbetalningen av den jämkade förmånen i och med att förmånen jämkas först efter att lönen betalats.

Särskilt i fråga om mottagare av arbetslöshetsförmån som gör s.k. ströjobb kan variationerna när det gäller storleken på lönen göra det svårt att förutsäga beloppet av den jämkade arbetslöshetsförmån som lönen berättigar till. Detta har betydelse också av den anledningen att levnadskostnaderna i allmänhet inte ändras, trots att det på grund av jämkningen av arbetslöshetsförmånen kan förekomma variationer i inkomstflödet. Jämkning enligt utbetalningsprincipen gör det lättare att gestalta den inkomsthelhet som fås under en ansökningsperiod för förmånen, eftersom mottagaren av förmånen redan har tillgång till de inkomster som påverkar arbetslöshetsförmånen när den jämkade arbetslöshetsförmånen betalas ut.

I praktiken jämnar ändringen ut strömmen av disponibla inkomster för respektive mottagare av arbetslöshetsförmån. Ändringen minskar behovet av förskottsbetalningar och förtydligar på så sätt erhållandet av jämkad förmån i och med att den dubbla behandlingen av rätten till förmån, eventuella betalningar av arbetslöshetsförmån till för stort belopp till följd av förskottsbetalningar och anknytande återkravssituationer minskar.

Eftersom ändringen i praktiken jämnar ut strömmen av disponibla inkomster, inverkar den i princip inte på den helhetsekonomiska situationen för den som får arbetslöshetsförmån. Övergången till jämkning enligt utbetalningsprincipen varken ökar eller minskar beloppet av den jämkade arbetslöshetsförmånen, utan påverkar hur lönen hänförs till betalningsperioderna för den jämkade arbetslöshetsförmånen. Eftersom jämkad dagpenning i genomsnitt betalades under ca 80 dagar till dem som fick förtjänstskydd och grunddagpenning och något kortare tid, ca 70 dagar, till dem som fick arbetsmarknadsstöd, inverkar övergången till jämkningen enligt utbetalningsprincipen i fråga om en enskild mottagare av arbetslöshetsförmån på den tidpunkt under den genomsnittliga perioden för den jämkade förmånen då inkomsten jämkas. Detta innebär att även om alla mottagare av jämkad arbetslöshetsförmån först skulle vara arbetslösa och få full arbetslöshetsförmån och efter att ha varit partiellt sysselsatta skulle återgå till att vara helt arbetslösa mottagare av arbetslöshetsförmån, har övergången till jämkning enligt ut-

betalningsprincipen inte några ekonomiska konsekvenser vare sig för individen eller för de offentliga finanserna.

Av statistiken över jämkade arbetslöshetsförmåner går det inte heller att få reda på hur många av dem som får jämkad arbetslöshetsförmån som är helt arbetslösa efter att deltidsarbetet upphört och hur många som har sysselsatts på heltid. Om en helt arbetslös mottagare av arbetslöshetsförmån först sysselsätts partiellt och lönen betalas i efterskott, och därefter sysselsätts i ett heltidsarbete, varvid personer inte längre omfattas av arbetslöshetsförmånen, innebär utbetalningsprincipen att personen får full arbetslöshetsförmån som en engångsutbetalning i stället för jämkad förmån när det partiella arbetet börjar. Eftersom den jämkade dagpenningen har ett skyddat belopp på 300 euro, och varje euro som förtjänats utöver detta belopp minskar arbetslöshetsförmånen med 0,50 euro, stannar skillnaden mellan den fulla förmånen och den jämkade förmånen i de flesta fall vid några hundra euro, då skillnaden per månad mellan den genomsnittliga fulla förmånen och den genomsnittliga jämkade förmånen uppgår till 474 euro i fråga om den inkomstrelaterade dagpenningen, 359 euro i fråga om grunddagpenningen och 316 euro i fråga om arbetsmarknadsstödet.

Mottagare av arbetslöshetsförmån kan också få allmänt bostadsbidrag. I juni 2018 var det 368 000 hushåll som fick allmänt bostadsbidrag, av vilka ca 28 000 hushåll hade både förvärvsinkomster och arbetslöshetsförmån som inverkade på beloppet av bostadsbidraget. Av dessa hushåll var det ca 6 660 som fick inkomstrelaterad dagpenning och ca 21 590 hushåll som fick arbetslöshetsförmån som betalas av FPA. Av dessa var det 11 350 hushåll som fick jämkad arbetslöshetsförmån som betalas av FPA. Motsvarande uppgifter finns inte att tillgå om mottagare av inkomstrelaterad dagpenning som fått bostadsbidrag. I bostadsbidraget beaktas tre månaders fortlöpande inkomster som hushållets inkomster eller, om inkomsterna varierar, ett genomsnitt av hushållets inkomster under 12 månader. För personer som arbetar i kortvariga anställningsförhållanden varierar inkomsterna ofta, varvid de inkomster som beaktas i bostadsbidraget uppskattas som en genomsnittsinkomst. Eftersom inkomsterna från en lång period beaktas i genomsnittsinkomsten, har övergången till jämkning enligt utbetalningsprincipen inte någon betydande inverkan på erhållandet av bostadsbidrag.

Förutom bostadsbidraget kan även utkomststödet komplettera den ekonomiska tryggheten särskilt för dem som får grunddagpenning eller arbetsmarknadsstöd. När det gäller utkomststödet bedöms ändringen kunna minska behovet av utkomststöd särskilt i samband med att ett arbete börjar, då väntan på löneuppgifterna kan leda till fördröjningar i utbetalningen av jämkad arbetslöshetsförmån.

4.2 Ekonomiska konsekvenser

På basis av arbets- och näringsministeriets arbetsförmedlingsstatistik var det ca 40–45 procent av de arbetslöshetsperioder som varat över 12 månader som 2017 avslutades till följd av sysselsättning på den öppna arbetsmarknaden⁴. Efter 12 månaders arbetslöshet minskade den andel som sysselsattes på den öppna arbetsmarknaden märkbart. Av alla arbetslöshetsperioder som avslutades under året var det 40 procent som avslutades till följd av sysselsättning på den öppna arbetsmarknaden.

Den största teoretiska ekonomiska konsekvensen av ändringen baserar sig på en situation där även andelen deltidsarbeten som inleds under året är 40 procent, och där lönen för alla dessa anställningsförhållanden som inletts på så sätt betalas först den månad som följer efter arbetsmånaden eller senare. Om alla som på så sätt sysselsatts på deltid betalas full förmån som en engångsutbetalning för den månad då arbetet inleds, och om ingen av dem efter upphörandet

⁴ Källa: Arbets- och näringsministeriet, arbetsförmedlingsstatistik

av den partiella sysselsättningen blir helt arbetslös (dvs. inte återgår till att vara mottagare av full arbetslöshetsförmån, varvid den sista löneposten inte kan jämkas), baserar sig ökningen av förmånsutgifterna på skillnaden mellan den genomsnittliga fulla dagpenningen och den genomsnittliga jämkade dagpenningen.

I en sådan situation skulle utgifterna för utkomstskyddet för arbetslösa öka med 28,3 miljoner euro, då skillnaden mellan den genomsnittliga fulla förmånen och den genomsnittliga jämkade förmånen är 474 euro i fråga om den inkomstrelaterade dagpenningen, 359 euro i fråga om grunddagpenningen och 316 euro i fråga om arbetsmarknadsstödet. Då skulle statens utgifter öka med 19,4 miljoner euro, arbetslöshetskassornas utgifter med 1 miljon euro och arbetslöshetsförsäkringsfondens utgifter med 7,8 miljoner euro. Därtill skulle arbetslöshetsförsäkringsfondens pensionsavgifter till Pensionsskyddscentralen öka med 12,1 miljoner euro. De omständigheter som ligger till grund för denna bedömning måste emellertid anses vara osannolika, inte bara för att lön de facto även betalas under arbetsmånaden, utan också för att det är osannolikt att alla mottagare av arbetslöshetsförmån som sysselsätts i deltidsarbete inte längre skulle vara förmånstagare på så sätt att den sista löneposten inte behöver jämkas. Den senare situationen skulle i praktiken förutsätta att 100 procent av dem som sysselsätts i deltidsarbete därefter blir sysselsatta i heltidsarbete.

Av arbets- och näringsministeriets arbetsförmedlingsstatistik för 2017 framgår att av de lediga jobb som anmälades till arbets- och näringsbyråerna under året (627 089 st.) var 64 procent regelbundna heltidsarbeten, 13 procent två- eller treskiftsarbeten, 15 procent deltidsarbeten och 8 procent övriga deltidsarbeten som inte utförs alla arbetsdagar i veckan. Av de lediga jobben var 51 procent avsedda att vara längre än ett år, 30 procent avsedda att vara längre än tre månader men mindre än ett år, 18 procent var temporära (mindre än 3 månader men över 10 dygn) och 2 procent var tillfälliga (mindre än 11 dygn).

Om ovannämnda statistik korrelerar med längden på anställningsförhållandena, kan man anta att av dem som sysselsätts i deltidsarbete är det ca 51 procent som sysselsätts i långvariga deltidsarbeten. Då ökar engångsskillnaden mellan den genomsnittliga fulla dagpenningen och den genomsnittliga jämkade dagpenningen utgifterna för utkomstskyddet för arbetslösa när ett deltidsarbete inleds. Då skulle utgifterna för utkomstskyddet för arbetslösa öka med 14,3 miljoner euro. Enligt det här alternativet skulle statens utgifter öka med 9,9 miljoner euro, arbetslöshetskassornas utgifter med 0,5 miljon euro och arbetslöshetsförsäkringsfondens utgifter med 4,0 miljoner euro. Därtill skulle arbetslöshetsförsäkringsfondens pensionsavgifter till Pensionsskyddscentralen öka med 2,2 miljoner euro. Jämkningen av den sista löneposten för en person som återgår till att vara arbetslös efter att anställningsförhållandet upphört, minskar utgifterna för utkomstskyddet för arbetslösa i framtiden. För en person som sysselsätts helt och hållet jämkas inte den sista löneposten. Den tilläggskostnad som orsakas av detta fungerar samtidigt som ett incitament för att bli sysselsatt. I samband med 49 procent av anställningsförhållandena, då längden på anställningsförhållandet är annan än fortlöpande, uppkommer inga ekonomiska konsekvenser.

Under ikraftträdandeåret 2019 betalas förmånerna inom utkomstskyddet för arbetslösa enligt de nya bestämmelserna för 9 månader. Eftersom arbetslöshetsförmånerna betalas ut i efterskott, betalas förmånerna i praktiken enligt de ändrade bestämmelserna för 8 månader, och under denna tid sker det inbesparingar i utgifterna för utkomstskyddet för arbetslösa. Ikraftträdandet, på basis av vilket ändringen även gäller sådana anställningsförhållanden som har inletts före lagens ikraftträdande, ökar emellertid som en engångskonsekvens förmånsutgifterna under månaden för ikraftträdandet. Den sammanlagda effekten är beroende av hur många deltidsarbetande personer som får sin lön under arbetsmånaden, i vilken grad ändringen ökar sysselsättning i deltidsarbete och kortvarigt arbete, och framför allt vilken fördelningen är mellan långvarigt och kortvarigt arbete. Enligt en kalkyl över de teoretiska maximala conse-

kvenserna skulle förmånsutgifterna öka med 37 miljoner euro, statens utgifter med 25 miljoner euro, arbetslöshetskassornas utgifter med 1,3 miljoner euro och Arbetslöshetsförsäkringsfonden utgifter med 10,1 miljoner euro i fråga om förmånsutgifterna och 5,5 miljoner euro i fråga om pensionsavgifterna. Dessa konsekvenser är emellertid inte sannolika, eftersom man då skulle anta att alla anställningsförhållanden är fortgående. Om antagandet är att 51 procent av alla anställningsförhållanden är långvariga och att lönen betalas till alla med dröjsmål, ökar ändringen förmånsutgifterna 2019 med sammanlagt 29 miljoner euro, varav statens andel är 20 miljoner euro, arbetslöshetskassornas andel 1,1 miljoner euro och Arbetslöshetsförsäkringsfondens andel 8,2 miljoner euro i fråga om förmånsutgifterna och 4,5 miljoner euro i fråga om pensionsavgifterna. Om man antar att lönen för fortlöpande deltidsarbeten betalas under arbetsmånaden, ökar förmånsutgifterna 2019 med 19 miljoner euro, varav statens andel är 13 miljoner euro, arbetslöshetskassornas andel 0,7 miljoner euro och Arbetslöshetsförsäkringsfondens andel 5,5 miljoner euro i fråga om förmånsutgifterna och 3 miljoner euro i fråga om pensionsavgifterna.

Inbesparingarna i utgifterna för utkomstskyddet för arbetslösa antas bero på att utbetalningen av den jämkade arbetslöshetsförmånen utan dröjsmål minskar rädslan för att utkomsten ska äventyras, vilket ökar benägenheten att ta emot både kortvariga och långvariga deltids- och heltidsarbeten. Om fler helt arbetslösa än för närvarande övergår till den jämkade förmånen eller rentav sysselsätts helt och hållet tack vare ändringen, sjunker utgifterna för utkomstskyddet för arbetslösa. Samtidigt sjunker också utgifterna för det allmänna bostadsbidraget och utkomststødet. Det har inte bedömts vilka konsekvenser de förändrade handlingssätten har för utgifterna för utkomstskyddet för arbetslösa, även om en eventuell konsekvens är en avsevärd minskning av utgifterna för utkomstskyddet för arbetslösa på grund av att den jämkade arbetslöshetsförmånen är lägre än den fulla arbetslöshetsförmånen.

Eftersom ändringen föreslås träda i kraft under årets gång, men så att den omfattar alla mottagare av utkomstskydd för arbetslösa samtidigt, är möjligheterna att i efterskott bedöma konsekvenserna av ändringen begränsade. Statistiska uppgifter finns dock att få om antalet personer som sysselsätts partiellt, vilka arbetslöshetsförmåner de har erhållit och om de har sysselsätts partiellt i ett deltidsarbete eller ett kortvarigt heltidsarbete, och på årsnivå är det möjligt att göra jämförelser som gäller dessa faktorer.

4.3 Konsekvenser för myndigheterna

I första hand förväntas ändringen påverka verksamheten för Folkpensionsanstalten och arbetslöshetskassorna, men i viss mån också för arbets- och näringsbyråerna.

Ändringen underlättar sannolikt Folkpensionsanstaltens och arbetslöshetskassornas rådgivning om jämkade arbetslöshetsförmåner, eftersom jämkning enligt utbetalningsprincipen kan antas vara en tydligare och mera väntad grund för jämkningen än intjänandeprincipen. Ändringen minskar också det arbete som har samband med begäranden att komplettera ansökningshandlingarna med de löneuppgifter som behövs för handläggningen. Ändringen innebär också att inkomstregistret blir mera användbart vid betalningen av jämkad arbetslöshetsförmån. Det kan bedömas att detta stöder och påskyndar handläggningen av ansökningar om jämkade förmåner vid Folkpensionsanstalten och arbetslöshetskassorna och främjar en modernisering av handlägningsprocessen med hjälp av digitalisering.

Övergången till jämkning enligt utbetalningsprincipen minskar behovet av förfarandet med förskottsbetalning av arbetslöshetsförmån och minskar sålunda Folkpensionsanstaltens och arbetslöshetskassornas arbetsvolym i samband med detta förfarande. Minskningen av dröjsmålen vid betalning av jämkad arbetslöshetsförmån kan också minska behovet av utkomststöd,

villet i sin tur minskar Folkpensionsanstaltens arbetsvolym i samband med betalningen av grundläggande utkomststöd.

Jämkning enligt intjänandeprincipen leder ibland till att inkomster anmäls i efterskott antingen avsiktligt eller på grund av okunnighet. Sådana situationer uppkommer om lönen inte har betalats vid den tidpunkt då ansöknings om arbetslöshetsförmån kan lämnas in till Folkpensionsanstalten eller arbetslöshetskassan. Om den som ansöker om förmånen inte i ansökan uppger arbetstimmarna, kan förmånsbetalaren inte identifiera att ansökan gäller jämkad förmån. Då kan förmånen betalas till fullt belopp, i strid med den sökandes verkliga situation. På så sätt kan jämkning enligt intjänandeprincipen öka antalet fel som inträffar på grund av okunnighet samt antalet ohederliga förmånsansökningar och återkravssituationer. Också en förskottsbetalning som gjorts på grundval av en löneuppskattning som visat sig vara felaktig leder till en ny behandling av rätten till förmån och till återbetalning. Jämkning enligt utbetalningsprincipen minskar sannolikt mängden försenade inkomstanmälningar och återkravssituationer och minskar följaktligen arbetsvolymen för dem som betalar förmåner. Dessutom förväntas det att antalet situationer som avser ändringssökande minskar i någon mån när jämknings enligt utbetalningsprincipen sker på grundval av sådana inkomster som den sökande redan har betalats, och i fråga om vilka jämknings av denna anledning kan vara mera acceptabel för den sökande än vad som är fallet i fråga om jämkning av framtida inkomster.

Även om jämknings av arbetslöshetsförmånen görs enligt utbetalningsprincipen följer Folkpensionsanstalten och arbetslöshetskassorna fortsättningsvis det arbetsvillkor som krävs för arbetslöshetsdagpenningen så att arbetstimmarna fortsättningsvis hänförs till de kalenderveckor då de har utförts. Löneuppgifterna hänförs till de kalenderveckor som räknas in i arbetsvillkoret, när löneuppgifterna finns tillgängliga. I normala fall bromsar förfarandet inte upp handläggningen av förmåner, men förfarandet torde i någon mån öka Folkpensionsanstaltens och arbetslöshetskassornas arbetsvolym vid uppföljningen av arbetsvillkoret. Merarbete uppkommer också i situationer där arbetsvillkoret uppfylls under den ansökningsperiod för arbetslöshetsförmånen för vilken förmånen trots arbetstimmarna, på grund av betalningsdagen för lönen, betalas till fullt belopp. I dessa fall behöver löneuppgifterna vara tillgängliga redan före betalningsdagen för lönen på grund av fastställandet av lönen till följd av arbetsvillkoret och omräkningen av beloppet av den inkomstrelaterade dagpenningen. Detta leder till ytterligare uppgifter behöver begäras av den som ansöker om arbetslöshetsförmånen eller av arbetsgivaren. Eftersom lönen enligt gällande lag inte alltid fastställs när arbetsvillkoret uppfylls, är det inte möjligt att på förhand bedöma antalet sådana fall.

Jämknings enligt utbetalningsprincipen kan i någon mån inverka på den arbetsvolym som har samband med uppföljningen av den s.k. aktiveringsmodellen med självriskdagar, eftersom inte bara antalet utförda arbetstimmar utan också den lön som intjänats av arbetet beaktas när förutsättningarna enligt modellen ska uppfyllas med lönearbete. Vid nuvarande jämkning enligt intjänandeprincipen krävs löneuppgifterna innan den jämkade förmånen betalas, så löneuppgifterna är tillgängliga även för uppföljningen av aktiveringsmodellen. I fortsättningen fås löneuppgifterna först för behandlingen av den ansökan som gäller den period som motsvarar betalningsdagen för lönen. Eftersom dessa perioder oftast torde följa direkt på varandra, förväntas ändringen inte medföra någon betydande ökning av arbetsvolymen i samband med uppföljningen av aktiveringsmodellen.

Trots att de som betalar ut arbetslöshetsförmåner är behöriga att ge råd i frågor som gäller jämkade arbetslöshetsförmåner, och de omedelbara konsekvenserna när det gäller behovet av service avser Folkpensionsanstalten och arbetslöshetskassorna, förekommer rådgivningssituationer som gäller partiell sysselsättning även vid arbets- och näringsbyråerna. Tydligare bestämmelser och minskade dröjsmål vid betalningen av förmåner torde också minska mängden rådgivningssituationer vid arbets- och näringsbyråerna.

Folkpensionsanstalten har redan i samband med utvecklingen av sina datasystem tagit hänsyn till att inkomstregistret kommer att tas i bruk. Arbetslöshetskassorna börjar använda inkomstregistret först 2020. Propositionen har konsekvenser för Folkpensionsanstaltens utvecklingsarbete, men dessa konsekvenser bedöms vara små.

5 Beredningen av propositionen

Propositionen har beretts i samarbete med de viktigaste centralorganisationerna på arbetsmarknaden och Företagarna i Finland rf. Arbets- och näringsministeriet har deltagit i beredningen av propositionen. Följande aktörer ombads lämna yttranden om propositionen: Akava ry, Finlands näringsliv EK, Folkpensionsanstalten, Kommunala arbetsmarknadsverket, Kommunförbundet, justitiekanslersämbetet, justitieministeriet, Finlands Fackföreningars Centralförbund FFC rf, Företagarna i Finland rf, Tjänstemannacentralorganisationen STTK rf, arbets- och näringsministeriet, Arbetslöshetskassornas Samorganisation rf, Työttömien Keskusjärjestö ry och finansministeriet. Yttranden lämnades av Akava ry, Folkpensionsanstalten, Kommunala arbetsmarknadsverket, Löntagarnas forskningsinstitut, Finlands Fackföreningars Centralförbund FFC rf, Finlands Kommunförbund, Företagarna i Finland rf, Industrifacket rf, Tjänstemannacentralorganisationen STTK rf, arbets- och näringsministeriet, Työttömien Keskusjärjestö ry, Arbetslöshetskassornas Samorganisation rf, Statens ekonomiska forskningscentral och finansministeriet samt Allmänna arbetslöshetskassan.

Alla remissinstanser understödde propositionen och bedömde att en övergång till jämkning enligt utbetalningsprincipen påskyndar utbetalningen av förmånen. Då syftet med regeringspropositionen är att främja mottagande av kortvarigt arbete, talar ovannämnda omständigheter för lämnandet av propositionen som ett medel för att främja partiell sysselsättning under en period av arbetslöshet, när något heltidsarbete inte står till buds.

En del remissinstanser fäste uppmärksamhet vid att den ändring som gäller jämkningsprincipen emellertid inte gäller personer som får arbetslöshetsförmån på grundval av permittering, för vilkas del det föreslogs att inkomsten av sådant arbete ska jämkas enligt intjänandeprincipen. Akava ry, Folkpensionsanstalten, Finlands Fackföreningars Centralförbund FFC rf, Industrifacket rf, Tjänstemannacentralorganisationen STTK rf, Arbetslöshetskassornas Samorganisation rf och Allmänna arbetslöshetskassan ansåg i sina yttranden att en sådan avgränsning bidrar till att göra systemet för utkomstskydd för arbetslösa mera komplicerat och konstaterade att avgränsningen borde slopas. I enlighet med detta, med beaktande av att den ändring som har föreslagits i yttrandena bidrar till att främja mottagande av kortvarigt arbete även under tiden för en permittering, föreslås det att jämkningen enligt utbetalningsprincipen ska gälla även permitteringssituationer.

Vidare fäste en del remissinstanser uppmärksamhet vid att den ändring som gäller jämkningsprincipen enligt förslaget skulle gälla sådan partiell sysselsättning, som inleds efter att lagen trätt i kraft. Akava ry, Folkpensionsanstalten, Finlands Fackföreningars Centralförbund FFC rf, Industrifacket rf, Tjänstemannacentralorganisationen STTK rf, Arbetslöshetskassornas Samorganisation rf och Allmänna arbetslöshetskassan ansåg i sina yttranden att den föreslagna ikraftträdandebestämmelse skulle leda till att man för utbetalning av arbetslöshetsförmånen måste upprätthålla två olika jämkningsprinciper beroende på när den partiella sysselsättningen har inletts. I praktiken kunde bestämmelsen leda till att två olika jämkningsprinciper iakttas i fråga om en och samma mottagare av arbetslöshetsförmån; jämkning enligt intjänandeprincipen när ett deltidsarbete har inletts innan lagen trädde i kraft, och jämkning enligt utbetalningsprincipen om personen har tagit emot ett andra arbete efter lagens ikraftträdande. Folkpensionsanstalten uppskattade i sitt yttrande att upprätthållandet av två olika jämkningsprinciper ökar dess omkostnader med uppskattningsvis 1,46 miljoner euro.

Remissinstanserna konstaterade också att på basis av ikraftträdandebestämmelsen blir de bestämmelser som gäller personer som sysselsätts partiellt mera komplicerade än i nuläget, vilket inte kan anses vara eftersträvänsvärt. Dessutom ansåg Folkpensionsanstalten, Löntagarnas forskningsinstitut, Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC rf, Arbetslöshetskassornas Samorganisation rf och Statens ekonomiska forskningscentral att den föreslagna tidsplanen för när lagen ska träda i kraft är för snäv.

Till de delar som gäller tidpunkten för ikraftträdandet och ikraftträdandebestämmelsen har propositionen setts över så att ändringen föreslås träda i kraft den 1 april 2019 och att ändringen gäller inkomst som intjänas efter lagens ikraftträdande.

Finansministeriet, Löntagarnas forskningsinstitut och Statens ekonomiska forskningscentral framförde i sina remissyttranden att resultaten av reformen bör kunna utvärderas genom en trovärdig vetenskaplig studie. Därför föreslår Löntagarnas forskningsinstitut och Statens ekonomiska forskningscentral att ikraftträdandet av ändringen inte bara borde skjutas fram med flera månader utan också genomföras stegvis så att ändringen i det inledande skedet inte gäller alla mottagare av arbetslöshetsförmån. Såsom konstaterats ovan föreslås det på basis av den respons som kom in under remissbehandlingen att ändringen ska träda i kraft den 1 april 2019 i stället för den 1 januari 2019 som föreslogs ursprungligen, så att ett smidigt genomförande kan säkerställas.

Vad gäller ett stegvist ikraftträdande i forskningssyfte konstateras att propositionen gäller en ändring av en förmån som avses i 19 § 2 mom. i grundlagen, och att syftet med ändringen är att minska dröjsmålen vid utbetalning av jämkad arbetslöshetsförmån i fråga om mottagare av arbetslöshetsförmån vars lön betalas vid en senare tidpunkt än under arbetsmånaden. Syftet är att förtydliga den ekonomiska situationen för mottagaren av arbetslöshetsförmån, och därigenom främja partiell sysselsättning under en tid av arbetslöshet i situationer då något heltidsarbete inte står till buds. Dessutom kan en minskning av dröjsmålen vid utbetalning av jämkad arbetslöshetsförmån också minska behovet av det utkomststöd som beviljas i sista hand, som hör till området för 19 § 1 mom. i grundlagen.

Enligt den uppfattning som man bildat sig under beredningen borde det stegvisa genomförandet omspänna en rätt lång tid för att det ska vara möjligt att få fram sådana forskningsresultat som avses i de nämnda remissyttrandena. För att det ska vara möjligt att planera en sådan studie som avses i remissyttrandena borde ikraftträdandet dessutom skjutas fram till en ännu senare tidpunkt än den 1 april 2019. Eftersom remissyttrandena inte innehåller något noggrannare förslag om innehållet i, varaktigheten för och inriktningen av det stegvisa genomförandet, har det inte i samband med beredningen av propositionen varit möjligt att närmare ta ställning till dessa omständigheter. På grund av karaktären av arbetslöshetsförmånerna och syftet med propositionen föreslås det emellertid att ändringen ska gälla mottagare av arbetslöshetsförmån utan nämnda stegvisa ikraftträdande.

Folkpensionsanstalten, Arbetslöshetskassornas Samorganisation rf och Allmänna arbetslöshetskassan föreslog dessutom i sina yttranden att bestämmelsen om den arbetstidsgräns som iakttas vid utbetalning av jämkad arbetslöshetsförmån skulle upphävas. Dessutom föreslog de vissa andra ändringar i jämkningen av arbetslöshetsförmånen, t.ex. i fråga om användningen av den s.k. beräknade arbetsinkomsten.

Det förslag som gäller jämkning enligt utbetalningsprincipen är en ändring som syftar till att främja partiell sysselsättning genom att minska sådana dröjsmål vid utbetalningen av förmånen som beror på lönebetalningstidpunkten. Genom de ändringar som föreslagits i remissyttrandena skulle bestämmelserna om jämkade arbetslöshetsförmåner ändras på ett mera genomgripande sätt än vad som föreslås i denna proposition, eftersom slopandet av arbetsti-

dens inverkan i praktiken skulle innebära att jämkad arbetslöshetsförmån kan betalas en person som sysselsätts i heltidsarbete. Ändringar av denna typ har samband med sådana principiella frågor som gäller stödjande av sysselsättning som lämpar sig att behandlas i samband med diskussioner om och beredning av en mera omfattande reform av systemet för utkomstskydd för arbetslösa eller eventuellt hela systemet för social trygghet.

På basis av remissyttrandena har propositionens detaljmotivering dessutom kompletterats med vissa exempel som gäller jämkning av arbetslöshetsförmånen (användning av beräknad arbetsinkomst) och allmänna motiveringen med vissa omständigheter som har samband med konsekvensbedömning (begränsningar som gäller bedömningen av konsekvenserna för sysselsättningen).

6 Samband med andra propositioner

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2019 och avses bli behandlad i samband med den.

I denna proposition föreslås det att 4 kap. 3 § 1 mom. i lagen om utkomstskydd för arbetslösa ändras. Det momentet har föreslagits bli ändrat i regeringens proposition till riksdagen med förslag till arbetstidslag och till vissa lagar som har samband med den (RP 158/2018 rd), som är under behandling i riksdagen. De ändringar som görs i lagen med anledning av den nämnda propositionen bör beaktas när de ändringar som föreslås i denna proposition behandlas.

DETALJMOTIVERING

1 Lagförslag

4 kap. Jämkade och minskade arbetslöshetsförmåner

1 §. Rätt till jämkade arbetslöshetsförmåner. I paragrafen föreskrivs det om situationer då rätt till jämkade arbetslöshetsförmåner kan uppkomma. I paragrafen ändras 1 punkten så att rätten till jämkade förmåner baserar sig på att den arbetssökande får inkomst av deltidsarbete, medan rätten i nuläget baserar sig på att personen utför deltidsarbete. Av ändringen, enligt vilken rätten baserar sig på erhållande av inkomst, följer att löneinkomsten kan jämkas under den ansökningsperiod för arbetslöshetsförmånen under vilken lönen betalas, även om det under perioden i fråga inte inföll några arbetstimmar och inte heller förelåg någon annan s.k. jämningsgrund som avses i den gällande lagen. Motsvarande ändring görs i 3 punkten i momentet. Avsikten är inte att genom propositionen ändra på de förutsättningar under vilka en arbetssökande betraktas som arbetslös enligt 2 kap. 1 § i lagen om utkomstskydd för arbetslösa.

Jämkningsgrunden av löneinkomsten grundar sig på intjänandeprincipen och den etablerade tillämpningspraxis som gäller principen i situationer då en persons arbetstid per vecka har förkortats på grund av permittering eller utbetalningen av arbetslöshetsförmånen baserar sig på ett s.k. väderhinder (4 kap. 1 a §). Så är fallet också när en person vars arbetstid per vecka har förkortats på grund av permittering får inkomst av deltidsarbete eller kortvarigt heltidsarbete enligt denna proposition. Om en person som är permitterad på heltid tar emot ett deltidsarbete eller ett heltidsarbete som varar högst två veckor under tiden för permitteringen, jämkas utkomstskyddet för arbetslösa emellertid enligt utbetalningsprincipen.

2 §. Jämningsperiod. I 1 mom. anges hur den jämkade arbetslöshetsförmånen bestäms, dvs. vilka inkomster som beaktas vid betalningen av jämkad arbetslöshetsförmån samt hur inkomsten beaktas under en jämningsperiod. Enligt momentet bestäms den jämkade arbetslöshetsförmånen på grundval av arbetsinkomsten under jämningsperioden. Med detta avses i fråga om lönearbete den period under vilken den arbetstid som ligger till grund för lönen (dvs. de faktiska arbetstimmar) men också t.ex. den arbetstid som ligger till grund för semesterlönen har utförts. Inkomster av företagsverksamhet kan jämkas under den jämningsperiod då inkomsten betalades.

I propositionen föreslås det att man även vid jämkning av arbetsinkomst som tjänats in av deltidsarbete eller heltidsarbete som varar högst två veckor ska övergå till jämkning enligt utbetalningsprincipen. Därför föreslås det att 1 mom. ändras så att den jämkade arbetslöshetsförmånen i de två nämnda situationerna med partiell sysselsättning ska bestämmas enligt den arbetsinkomst som under jämningsperioden betalats till den som får arbetslöshetsförmån. Eftersom en person som sysselsätts i heltidsarbete inte har rätt till jämkad arbetslöshetsförmån, gäller ändringen inte situationer då ett heltidsarbete inleds eller då lönen för ett heltidsarbete eller den semesterersättning, semesterpenning eller semesterpremie som baserar sig på ett heltidsarbete betalas efter att heltidsarbetet upphört.

I propositionen föreslås det att en ny andra mening med en definition av jämningsperiod fogas till momentet. I situationer med deltidsarbete enligt 1 § 1 punkten i kapitlet förkortning av arbetstid per dag på grund av permittering enligt 2 punkten och kortvarigt heltidsarbete enligt 3 punkten utgörs jämningsperioden av den period under vilken arbetsinkomsten betalas. Ändringen gäller inte permitteringssituationer enligt 1 a § eller förmåner som betalas på grundval av väderhinder (1 a §), även om det finns en annan jämningsgrund utöver dessa. I

dess situationer utgörs jämningsperioden fortsättningsvis av den period under vilken den arbetstid som ligger till grund för lönen har utförts (intjänandeprincipen).

Vid jämkning enligt intjänandeprincipen hänförs arbetsinkomsten för lönearbete till den jämningsperiod då arbetstimmarna utfördes oberoende av om lönen betalas per intjänandeperiod eller t.ex. för två månader åt gången. En sådan fördelning av lönen på hela tiden i arbetet förebygger möjligheten att en person ska få arbetslöshetsförmånen till fullt belopp för en del av tiden i arbetet, vilket skulle vara slutresultatet om hela löneinkomsten hänförs endast till den jämningsperiod med deltidsarbete då lönen betalades. Principen ska också gälla jämkning av lönen enligt utbetalningsprincipen.

I propositionen föreslås det följaktligen att om det under en jämningsperiod betalas arbetsinkomst för en längre period än en månad, fördelas arbetsinkomsten så att den påverkar lika många månader som under vilka den har tjänats in. Bestämmelser om detta föreslås i det nya 5 mom. Förfarandet gäller inte bara grundlönen, utan också tillägg och andra löneposter, dock inte sådana poster som med stöd av 3 kap. 6 § i lagen om utkomstskydd för arbetslösa ska periodiseras och som hindrar att arbetslöshetsförmån betalas för den tid som periodiseringen omfattar. Fördelningen av lönen så att den påverkar kommande tid gäller sådana löneposter som kan anses vara ekonomiskt betydande med tanke på jämkningen. Fördelning gäller således inte t.ex. små arbetstidstillägg, utan såsom nu, dom kan jämkas under den jämningsperioden under vilken dom betalades.

Om inkomsten fördelas, görs jämkningen fr.o.m. den ansökningsperiod för arbetslöshetsförmånen, då lönen betalas till den som har ansökt om förmånen. Jämkningen omfattar lika många månader som antalet månader då arbetet utfördes. Fördelningen beror på om personen ansöker om förmånen i perioder på fyra på varandra följande kalenderveckor eller i perioder på en månad.

I fråga om en person som ansöker om förmånen i perioder om en månad betyder detta i praktiken att om lönen t.ex. betalas på en gång för perioden mars-maj och betalningsdagen är i maj, fördelas inkomsten så att den påverkar de jämningsperioder som infaller under perioden maj-juli. Om den som får arbetslöshetsförmån ansöker om förmånen i perioder på fyra kalenderveckor, t.ex. fr.o.m. måndagen den 14 maj, och lönen för tre månader betalas den 15 maj, fördelas lönen på tre månader fr.o.m. den 14 maj, dvs. perioden 14.5.—13.8., och den skulle påverka de fyra veckors perioder, som infaller under fördelningen. I förfarandet beaktas inte hur lönen de facto har intjänats, utan inkomsten delas jämt så att den påverkar motsvarande antal månader. Bestämmelsen ändrar även på jämkningen av immateriella ersättningar så att jämkningen börjar från den månad då ersättningen betalades, i stället för den månad som följer efter betalningsdagen som för närvarande.

Det som beskrivits ovan gäller situationer då koncentrationen av lönebetalningen till en betalningsdag inte har gjorts i vinningssyfte. Om det emellertid på basis av tidpunkten för löneutbetalningen och övriga omständigheter som har samband med löneutbetalningen är uppenbart att syftet med arrangemanget har varit att undvika att inkomsten beaktas vid jämkningen, ska inkomsten med avvikelse från utbetalningsprincipen jämkas under den period då den har intjänats. Det är fråga om ett undantag jämfört med behandlingen av den ovan beskrivna koncentrerat utbetalda lönen vid jämkning. Tillämpningen av denna bestämmelse förutsätter alltid prövning. Det nya 5 mom. föreslås innehålla bestämmelser också om detta.

Med omständigheter som har samband med löneutbetalningen avses i detta sammanhang ett arrangemang vars uppenbara syfte är att undvika att inkomsten jämkas med arbetslöshetsförmånen. Bestämmelsen tillämpas t.ex. om det betalas lön för fler än en månad åt gången, men då lönen inte kan jämkas i enlighet med momentets första mening eftersom personen har

övergått till heltidsarbete hos samma arbetsgivare och betalningsdagen för lönen infaller under tiden för heltidsarbete vilket utgör ett hinder för den jämkade arbetslöshetsförmånen. Likaså kan det vara fråga om sådan planmässig verksamhet som avses här om det t.ex. samtidigt betalas lön för fler än en månad, och lönen betalas vid en tidpunkt då personen inte har rätt till arbetslöshetsförmån t.ex. på grund av en övergång till ålderspension eller på grund av att en föräldraledighet inleds eller på grund av att en person inte ansöker förmån. Det väsentliga vid tillämpningen är att man med arrangemangen vid utbetalningen av lönen har undvikit jämkning av förmånen.

En person som blir partiellt sysselsatt har inte alltid rätt till jämkad arbetslöshetsförmån. Hinder för förmånen kan utgöras av t.ex. en tidsperiod utan ersättning som förelagts på grund av ett förfarande som avses vara arbetskraftspolitiskt klandervärt eller en skyldighet att vara i arbete eller en i 3 kap. i lagen om utkomstskydd för arbetslösa avsedd begränsning. Om den inkomst som intjänats under en sådan period skulle jämkas enligt utbetalningsprincipen, skulle ändringen leda till att förmånstagarnas situation försvagas jämfört med nuläget. Därför föreslås det i propositionen att arbetsinkomst som betalats under jämkningsperioden inte jämkas om den baserar sig på deltidsarbete eller heltidsarbete som varar högst 2 veckor och inkomsten har tjänats in under en period för vilken arbetslöshetsförmån av ovannämnda skäl inte betalas. Bestämmelser om detta föreslås i det nya 6 mom.

3 §. Begränsningar. I 1 mom. anges det hur arbetstiden påverkar rätten att få jämkad arbetslöshetsförmån när det inte är fråga om långvarigt heltidsarbete.

Vid tillämpningen av gällande bestämmelse påverkar den utförda arbetstiden, som ligger till grund för lönen, under den period då arbetstimmarna har utförts. När också arbetsinkomsten jämkas enligt intjänandeprincipen under den period då arbetstimmarna har utförts, påverkar arbetstiden och lönen alltid rätten att få förmån under samma jämkningsperiod.

Om arbetstidens inverkan på rätten att få jämkad förmån inte ändras, kan en arbetsperiod leda till att arbetslöshetsförmånen avslås för två jämkningsperioder; först den period då arbetet utfördes och därefter den period då lönen betalas. På grund av jämkning enligt utbetalningsprincipen måste det också föreskrivas på nytt om vilken period arbetstiden ska påverka.

I propositionen föreslås det att arbetstiden för deltidsarbete och heltidsarbete som varar högst två veckor (kan vara flera under en period på fyra på varandra följande kalenderveckor eller en månad) ska påverka rätten att få jämkad arbetslöshetsförmån under den jämkningsperiod då den lön som intjänats av arbetet i fråga betalas. I praktiken innebär detta att om mottagaren av arbetslöshetsförmån utför arbetstimmar i april, ska timmarna fortsättningsvis uppges i ansökan för april. Om lönen betalas i april, påverkar både arbetstiden och lönen den jämkade arbetslöshetsförmån som betalas för april. Om lönen betalas i maj, prövar utbetalaren av arbetslöshetsförmånen hur lönebeloppet och den arbetstid som ligger till grund för lönen påverkar förmånen först i samband med att mottagaren av arbetslöshetsförmånen betalas jämkad arbetslöshetsförmån för maj. Förmånen för april betalas till fullt belopp, om det inte under april betalas annan inkomst som ska jämkas.

Ändringen innebär att om den arbetstid som ligger till grund för lönen, t.ex. antalet arbetade timmar i april, överstiger 80 procent av arbetstiden för heltidsarbete för uppgiften i fråga, betalas förmånen inte för maj. Då har lönebeloppet ingen betydelse. Om arbetstiden är högst 80 procent av arbetstiden för heltidsarbete för uppgiften i fråga, avgörs rätten till jämkad arbetslöshetsförmån för maj på grundval av beloppet av den lön som betalats i maj.

I nuläget, i samband med att jämkad förmån betalas för en period på en månad, jämförs den utförda arbetstiden med arbetstiden för heltidsarbete som räknats ut på basis av det faktiska

antalet vardagar i månaden. När arbetstiden hänförs till lönebetalningsmånaden, kan antalet vardagar under lönebetalningsmånaden och arbetsmånaden skilja sig från varandra. För att denna skillnad inte i fortsättningen ska påverka den sökandes rätt att få jämkad arbetslöshetsförmån, föreslås det i propositionen att en månad i samband med arbetstidsjämförelser alltid ska anses innefatta 21,5 vardagar. En bestämmelse om detta föreslås i det nya 4 mom. som fogas till paragrafen. Ändringen påverkar inte hur arbetstiden för heltidsarbete räknas när förmånen söks i perioder på fyra kalenderveckor.

2 Ikraftträdande

Lagen föreslås träda i kraft den 1 april 2019. Den föreslås gälla sådan inkomst som ska beaktas vid jämkningen, som betalas på basis av arbetstid som hänför sig till tiden efter ikraftträdandet, oberoende av när anställningsförhållandet har inletts. På sådan inkomst som ska beaktas vid jämkningen, som baserar sig på arbetstid som hänför sig till tiden före ikraftträdandet av denna lag, tillämpas emellertid den lag som gällde vid ikraftträdandet. Om förmånen, i samband med att ändringen träder i kraft, söks så att en del av ansökan gäller tiden före lagens ikraftträdande och en del tiden efter ikraftträdandet, tillämpas två jämkningsprinciper på ansökan; intjänandeprincipen i fråga om tiden före ikraftträdandet och utbetalningsprincipen i fråga om tiden efter ikraftträdandet. Därefter är jämkningsprincipen enhetlig.

Med arbetsinkomst som ska jämkas, som betalas på grundval av arbetstiden, avses, liksom även annars, den lön som baserar sig på de utförda arbetstimmar, men också den arbetsinkomst som betalas t.ex. på basis av semester eller sjukfrånvaro.

3 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning

Syftet med propositionen är att främja partiell sysselsättning och mottagande av kortvarigt arbete. I syfte att minska dröjsmålen vid utbetalning av jämkad arbetslöshetsförmån föreslås det att lagen om utkomstskydd för arbetslösa ändras så att den inkomst som intjänats av en arbetsökande som sysselsatts i kortvarigt lönearbete eller deltidslönearbete jämkas med arbetslöshetsförmånen under den ansökningsperiod för förmånen, då inkomsten betalas. I propositionen föreslås det dessutom preciseringar i fråga om hur den utförda arbetstiden ska jämföras med den arbetstid som utgör gräns för den jämkade förmånen. Denna arbetstid får vara högst 80 procent av arbetstiden för en heltidsanställd i uppgiften. I propositionen föreslås det att arbetstidens påverkan ändras så att den gäller lönebetalningsperioden.

Den föreslagna regleringen är av betydelse med tanke på 18 § 2 mom. och 19 § 2 mom. i grundlagen.

På grundval av 18 § 2 mom. i grundlagen ska det allmänna främja sysselsättningen och verka för att alla tillförsäkras rätt till arbete. Främjande av sysselsättningen som avses i bestämmelsen innebär att det allmänna strävar efter att trygga rätten till arbete för envar, och att det allmänna ska sträva efter att förhindra uppkomsten av en grupp permanent arbetslösa (se RP 309/1993 rd, GrUU 44/2000 rd, GrUU 17/1995 rd). Den ändring enligt vilken den jämkade arbetslöshetsförmånen ska betalas enligt utbetalningsprincipen minskar dröjsmålen vid betalning av jämkad arbetslöshetsförmån och främjar således mottagande av kortvarigt arbete och deltidarbete. Därmed överensstämmer propositionens syften med bestämmelsen om främjande av sysselsättning i 18 § 2 mom. i grundlagen.

Med stöd av 19 § 2 mom. i grundlagen garanteras genom lag var och en rätt att få sin grundläggande försörjning tryggad bland annat vid arbetslöshet. Bestämmelsen förutsätter att lagstiftaren garanterar var och en som behöver grundläggande försörjning en subjektiv rätt till den trygghet som det allmänna genom lag är skyldig att ordna. Den sociala tryggheten är för-

knippad med vissa sociala risksituationer, men också med respektive lagbestämmelser om bidragskriterier, behovsprövning och procedurer (RP 309/1993 rd och bl.a. GrUU 55/2016 rd och GrUU 48/2006 rd). Systemen för grundläggande försörjning bör vara så heltäckande att det inte uppstår några marginalgrupper (RP 309/1993 rd, GrUU 48/2006 rd, GrUU 6/2009 rd).

Sådana ändringar i lagstiftningen, som innebär ett väsentligt ingrepp i skyddet för den grundläggande utkomsten, uppfyller enligt förarbetena till grundlagen inte förutsättningarna i 19 § 2 mom. i grundlagen (RP 309/1993 rd). En övergång till jämkning enligt utbetalningsprincipen innebär i praktiken att lön som betalats för deltidsarbete eller arbete som varar högst två veckor jämkas under den ansökningsperiod för arbetslöshetsförmånen då lönen betalas. Ändringen ändrar på den tidpunkt då lönen påverkar förmånsbeloppet. Till övriga delar inverkar ändringen varken på beräkningen av beloppet av den jämkade arbetslöshetsförmånen eller på förmånsbeloppet och ändrar således inte på den helhetsekonomiska situationen för en mottagare av arbetslöshetsförmån. Den föreslagna ändringen är således inte problematisk med avseende på 19 § 2 mom. i grundlagen.

Övergången till jämkning enligt utbetalningsprincipen minskar dröjsmålen vid utbetalning av jämkad arbetslöshetsförmån i fråga om mottagare av arbetslöshetsförmån vars lön betalas vid en senare tidpunkt än under arbetsmånaden. I och med ändringen jämkas förmånen först efter att lönen har betalats, vilket förtydligar den ekonomiska situationen för den som får arbetslöshetsförmån. Minskningen av dröjsmålen vid utbetalningen av jämkad arbetslöshetsförmån kan också minska behovet av det utkomststöd som beviljas i sista hand, som hör till området för 19 § 1 mom. i grundlagen.

På de grunder som anförts ovan anser regeringen att propositionen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Lagförslag

Lag

om ändring av lagen om utkomstskydd för arbetslösa

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om utkomstskydd för arbetslösa (1290/2002) 4 kap. 1 §, 2 § 1 mom. och 3 § 1 mom.,
av dem 4 kap. 1 § sådant den lyder i lag 1439/2011 och 3 § 1 mom. sådant det lyder i lag 1430/2011, samt
fogas till 4 kap. 2 §, sådan den lyder delvis ändrad i lag 1439/2011, nya 5 och 6 mom. och till 3 §, sådan den lyder i lagarna 1354/2007 och 1439/2011, ett nytt 4 mom. som följer:

4 kap.

Jämtrade och minskade arbetslöshetsförmåner

1 §

Rätt till jämtrade arbetslöshetsförmåner

Rätt till jämtrade arbetslöshetsförmåner har under de förutsättningar som anges i 1—3 kap. i denna lag en arbetssökande

- 1) som får inkomst av deltidsarbete, dock inte om deltidsarbetet baserar sig på en arbetstidsförkortning som gjorts på arbetstagarens initiativ,
- 2) vars arbetstid per dag har förkortats på grund av permittering eller av en orsak som jämställs med permittering eller som är förhindrad att arbeta på grund av en sådan stridsåtgärd som inte står i samband med den arbetssökandes anställningsvillkor eller arbetsförhållanden,
- 3) som får inkomst av heltidsarbete som varar högst två veckor, eller
- 4) som har inkomst av företagsverksamhet eller eget arbete enligt 1 kap. 6 §.

2 §

Jämkningsperiod

Den jämtrade arbetslöshetsförmånen bestäms på grundval av den arbetsinkomst som betalats under jämkningsperioden. Jämkningsperioden är i de situationer som avses i 1 § den period under vilken arbetsinkomsten betalas och i de situationer som avses i 1 a § den period, under vilken den arbetstid som ligger till grund för lönen har utförts.

Om det i en situation som avses i 1 § 1 mom. 1—3 punkten under en jämkningsperiod betalas arbetsinkomst för en längre intjänandeperiod än en månad, fördelas arbetsinkomsten så att den påverkar utbetalningsmånaden och lika många därpå följande månader som för vilka arbetsinkomsten betalas på en gång. Om det på basis av tidpunkten för löneutbetalningen och övriga omständigheter likväl är uppenbart att syftet med arrangemanget har varit att undvika att inkomsten beaktas vid jämkningen, ska inkomsten jämkas enligt den tidpunkt då den har intjänats.

Den arbetsinkomst som betalats under jämkningsperioden jämkas inte om den baserar sig på arbete som avses i 1 § 1—3 punkten och har intjänats under en period för vilken arbetslöshetsförmån inte betalas på grund av en tid utan ersättning eller skyldighet att vara i arbete enligt 2 a kap. eller allmänna begränsningar för erhållande av förmåner enligt 3 kap.

3 §

Begränsningar

En arbetssökande har inte rätt till arbetslöshetsförmån, om hans eller hennes arbetstid, på basis av vilken lönen betalas, i de fall som avses i 1 § 2 punkten och 1 a § 1 mom. under en granskningsperiod om en kalendervecka eller i de fall som avses i 1 § 1 och 3 punkten under en jämkningsperiod överstiger 80 procent av den inom branschen tillämpade maximiarbetstiden för arbetstagare i heltidsarbete. Om det inte finns något kollektivavtal inom branschen, görs jämförelsen med den ordinarie arbetstid som avses i 3 kap. i arbetstidslagen (605/1996)

Vid beräkningen av arbetstiden för heltidsarbete under en jämkningsperiod anses en månad innefatta 21,5 betalningsdagar.

Denna lag träder i kraft den

20 .

Den tillämpas på arbetslöshetsförmåner som betalas för tiden efter att denna lag trätt i kraft.

Helsingfors den 1 november 2018

Statsminister

Juha Sipilä

Social- och hälsovårdsminister Pirkko Mattila

Lag

om ändring av lagen om utkomstskydd för arbetslösa

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om utkomstskydd för arbetslösa (1290/2002) 4 kap. 1 §, 2 § 1 mom. och 3 § 1 mom.,
 av dem 4 kap. 1 § sådant den lyder i lag 1439/2011 och 3 § 1 mom. sådant det lyder i lag 1430/2011, samt
fogas till 4 kap. 2 §, sådan den lyder delvis ändrad i lag 1439/2011, nya 5 och 6 mom. och till 3 §, sådan den lyder i lagarna 1354/2007 och 1439/2011, ett nytt 4 mom. som följer:

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap.

4 kap.

Jämkade och minskade arbetslöshetsförmåner

Jämkade och minskade arbetslöshetsförmåner

1 §

1 §

Rätt till jämkade arbetslöshetsförmåner

Rätt till jämkade arbetslöshetsförmåner

Rätt till jämkade arbetslöshetsförmåner har under de förutsättningar som anges i 1—3 kap. i denna lag en arbetssökande

Rätt till jämkade arbetslöshetsförmåner har under de förutsättningar som anges i 1—3 kap. i denna lag en arbetssökande

1) som utför deltidsarbete, dock inte om deltidsarbetet baserar sig på en arbetstidsförkortning som gjorts på arbetstagarens initiativ,

1) som *får* inkomst av deltidsarbete, dock inte om deltidsarbetet baserar sig på en arbetstidsförkortning som gjorts på arbetstagarens initiativ,

3) som har tagit emot heltidsarbete för högst två veckor, eller

2) vars arbetstid per dag har förkortats på grund av permittering eller av en orsak som jämföras med permittering eller som är förhindrad att arbeta på grund av en sådan stridsåtgärd som inte står i samband med den arbetssökandes anställningsvillkor eller arbetsförhållanden,

3) som får inkomst av heltidsarbete *som varar* högst två veckor, eller

4) som har inkomst av företagsverksamhet eller eget arbete enligt 1 kap. 6 §.

2 §

2 §

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

Jämkningsperiod

Den jämkade arbetslöshetsförmånen bestäms på grundval av arbetsinkomsten under jämkningsperioden.

Jämkningsperiod

Den jämkade arbetslöshetsförmånen bestäms på grundval av den arbetsinkomst som betalats under jämkningsperioden. Jämkningsperioden är i de situationer som avses i 1 den period under vilken arbetsinkomsten betalas och i de situationer som avses i 1 a § den period, under vilken den arbetstid som ligger till grund för lönen har utförts.

Om det i en situation som avses i 1 § 1 mom. 1—3 punkten under en jämkningsperiod betalas arbetsinkomst för en längre intjänandeperiod än en månad, fördelas arbetsinkomsten så att den påverkar utbetalningsmånaden och lika många därpå följande månader som för vilka arbetsinkomsten betalats på en gång. Om det på basis av tidpunkten för löneutbetalningen och övriga omständigheter likväl är uppenbart att syftet med arrangemanget har varit att undvika att inkomsten beaktas vid jämkningen, ska inkomsten jämkas enligt den tidpunkt då den har intjänats.

Den arbetsinkomst som betalats under jämkningsperioden jämkas inte om den baserar sig på arbete som avses i 1 § 1—3 punkten och har intjänats under en period för vilken arbetslöshetsförmån inte betalas på grund av en tid utan ersättning eller skyldighet att vara i arbete enligt 2 a kap. eller allmänna begränsningar för erhållande av förmåner enligt 3 kap.

3 §

Begränsningar

En arbetssökande har inte rätt till arbetslöshetsförmån, om hans eller hennes arbetstid i de fall som avses i 1 § 2 punkten och 1 a § 1 mom. under en granskningsperiod om en kalendervecka eller i de fall som avses i 1 § 1 och 3 punkten under en jämkningsperiod överstiger 80 procent av den inom branschen tillämpade maximiarbetstiden för arbetstagare i heltidsarbete. Om det inte finns något kollektivavtal inom branschen, görs jämförelsen med den ordinarie arbetstid som

3 §

Begränsningar

En arbetssökande har inte rätt till arbetslöshetsförmån, om hans eller hennes arbetstid, på basis av vilken lönen betalas, i de fall som avses i 1 § 2 punkten och 1 a § 1 mom. under en granskningsperiod om en kalendervecka eller i de fall som avses i 1 § 1 och 3 punkten under en jämkningsperiod överstiger 80 procent av den inom branschen tillämpade maximiarbetstiden för arbetstagare i heltidsarbete. Om det inte finns något kollektivavtal inom branschen, görs jämförel-

RP 220/2018 rd

Gällande lydelse

avses i 3 kap. i arbetstidslagen (605/1996).

Föreslagen lydelse

sen med den ordinarie arbetstid som avses i 3 kap. i arbetstidslagen (605/1996).

Vid beräkningen av arbetstiden för heltidsarbete under en jämkningsperiod anses en månad innefatta 21,5 betalningsdagar.

Denna lag träder i kraft den 20

Den tillämpas på arbetslöshetsförmåner som betalas för tiden efter att denna lag trätt i kraft.