

Social- och hälsovårdsutskottets betänkande 13/1996 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om ändring av lagen om utkomstskydd för arbetslösa

Riksdagen remitterade den 14 maj 1996 regeringens proposition 72/1996 rd med förslag till lag om ändring av lagen om utkomstskydd för arbetslösa till social- och hälsovårdsutskottet för beredning.

I detta sammanhang har utskottet också behandlat rdm. Pirkko Peltomos m.fl. lagmotion 14/1996 rd med förslag till lag om ändring av 48 § lagen om utkomstskydd för arbetslösa, som remitterades till utskottet den 23 april 1996.

I enlighet med ett förslag av riksdagen har grundlagsutskottet, arbetspolitiska utskottet och kulturutskottet lämnat utlåtanden om propositionen. Grundlagsutskottets utlåtande 16/1996 rd, arbetspolitiska utskottets utlåtande 5/1996 rd och kulturutskottets utlåtande 5/1996 rd ingår som bilagor till detta betänkande.

Med anledning av ärendet har utskottet hört äldre regeringssekreteraren Hannu Hakkola och överinspektören Oili Rousio vid social- och hälsovårdsministeriet, överinspektören Pasi Järvinen vid arbetsministeriet, statssekreteraren Raimo Sailas vid finansministeriet, äldre regeringssekreteraren Marjatta Lindqvist vid undervisningsministeriet, jämställdhetsombudsmannen Pirkko Mäkinen vid jämställdhetsombudsmannens byrå, utkomstskyddschefen Elise Kivimäki vid Folkpensionsanstalten, sakkunnige Jaakko Meller vid Finlands Kommunförbund, ombudsmannen Johan Åström vid Industrins och Arbetsgivarnas Centralförbund, ombudsmannen Riitta Wärn vid Servicearbetsgivarna, juristen Janne Metsämäki vid Finlands Fackförbunds Centralorganisation, socialsekreteraren Veikko Simpanen vid Tjänstemannacentralorganisationen FTFC, juristen Markku Kojo vid Akava, föreståndaren för arbetslöshetskassan Esko Salo vid Kommunsektorns fackförbund KAT, direktören Kimmo Kempainen vid Företagarna i Finland, ombudsmannen Juhani Talonen vid Arbetslöshetskassornas Samorganisation, juristen Oili Leppälampi vid Hälsovårdens Fackor-

ganisation Tehy, ordföranden Matti Viljanen vid Förhandlingsdelegationen för högre tjänstemän FHT r.f., ombudsmannen Simo Leivo och föreståndaren för arbetslöshetskassan Liisa Komsio vid Bankmannaförbundet, föreståndaren Seppo Niininen vid Byggnadsbranschens arbetslöshetskassa, byråchefen Marja-Leena Meriläinen vid Metallarbetarnas arbetslöshetskassa, ekonomichefen Viljo Saarinen vid Pappersarbetarnas arbetslöshetskassa, funktionären Jyrki Yrttiaho vid Metallarbetarförbundets avdelning i Åbo, byråföreståndaren Ritva Mikkonen vid Byggnadsarbetarförbundets distriktsbyrå i Kajana, föreståndaren för arbetslöshetskassan Laura Palokangas vid Hotell- och restaurangpersonalförbundet, föreståndaren Eija Kiviniemi vid Förbundets för Tekniska Funktionärer byrå i Lahtis, generalsekreteraren Mauri Waenerberg vid Centralorganisationen för Försäljare i Finland, enhetsdirektören Antero Mikonranta som representant för Jyväskylä stad, personalchefen Markku Sauri vid Helsingfors universitetscentralsjukhus, administrativa direktören Ritva Niemi vid det öppna bolaget Kuntoutusyhdytymä Rehab Group, juristen Juhani Tallavaara vid Lapplands läns arbetskraftsdistrikt, föreståndaren Markus Mustajärvi vid arbetskraftsbyrån i Salla, föreståndaren Tero Hyttinen vid arbetskraftsbyrån i Övertorneå samt styrelseledamöterna Tapio Salomaa och Ismo Suojanen vid Työttömien Valtakunnallinen Yhteistoimintajärjestö.

Propositionen och lagmotionen

Regeringen föreslår ändringar på flera punkter i lagen om utkomstskydd för arbetslösa. En del ändringar föreslås vara permanenta, andra temporära. Enligt förslaget skall arbetsvillkoret, som är en förutsättning för arbetslöshetsdagpenning, och försäkringsvillkoret, som är en förut-

sättning för dagpenning avvägd enligt förtjänsten, dvs. inkomstrelaterad dagpenning, förlängas. Inkomstrelaterad dagpenning betalas ut om en person i minst 10 månader före arbetslösheten har varit försäkrad som medlem i en arbetslöshetskassa och har uppfyllt arbetsvillkoret så länge han har varit försäkrad. Arbetsvillkoret uppfylls både för grunddagpenning och inkomstrelaterad dagpenning, om en arbetslös under en granskningsperiod på 24 månader i sammanlagt 43 veckor har haft ett arbete där arbetstiden varje vecka varit minst 18 timmar.

Den lön som den inkomstrelaterade dagpenningen baserar sig på skall enligt propositionen alltid bestämmas utifrån den tidsperiod under vilken arbetsvillkoret uppfylls. Reglerna för den jämkade dagpenningen ändras också. Det så kallade skyddande beloppet slopas och procentsatsen för jämkning sänks till 50.

Ändringarna i fråga om självrisktiden innebär att det kommer att krävas att bidragstagaren måste ha varit arbetslös arbetssökande under sammanlagt sju fulla arbetsdagar en gång per maximal utbetalningstid för att få arbetslöshetsdagpenning. En semesterersättning som betalas ut när arbetsförhållandet upphör har den effekten att dagpenning inte betalas för den tid över vilken semesterersättningen kan periodiseras utifrån den lön som räknas som stabiliserad lön. Också rätten till tilläggsdagpenning ändras: den som har fyllt 57 år innan den maximala utbetalningstiden för dagpenning har gått ut kan få arbetslöshetsdagpenning fram till 60 års ålder.

De föreslagna lagarna, av vilka en del har samband med budgetpropositionen för 1997, avses träda i kraft vid ingången av 1997. Bestämmelserna om att arbeidskraftsutbildning kan räknas in i arbetsvillkoret avses gälla till utgången av 1998.

I lagmotion 14/1996 rd föreslås en ändring i 48 § lagen om utkomstskydd för arbetslösa. Enligt motionen skall jämkad arbetslöshetsdagpenning kunna betalas ut till alla som haft deltidsarbete sedan tiden före 1985 och som anmält sig som sökande till heltidsarbete vid en arbeidskraftsbyrå.

Utskottets ställningstaganden

Allmänt

Utskottet finner det viktigt att den ekonomiska tryggheten vid arbetslöshet är utformad så att det lönar sig för de arbetslösa att aktivt söka

arbete och ta kortvarig anställning. För att systemet skall fungera väl krävs det större insatser för att avslöja grå arbetskraft och för att förhindra systematiskt missbruk av befintliga regler. Utskottet har den uppfattningen att den föreslagna reformen styr systemet i riktning mot dessa mål.

Lagförslaget är en sparlag och innefattar nedskärningar i statens utgifter. Regeringen framhåller i propositionen att det nuvarande inkomstrelaterade systemet ursprungligen inte var avsett för massarbetslöshet med långa perioder av arbetslöshet i den omfattning som vi har i dag. Arbetslöshetsstrukturen har under de senaste åren blivit allt mer komplicerad samtidigt som ersättningarna för ekonomiska förluster på grund av arbetslöshet i vissa hänseenden har lett till att det på en fragmenterad arbetsmarknad är lönsammare att vara passiv än att ta korta anställningar. Reformens syfte, att bättre rikta in det ekonomiska stödet vid arbetslöshet på situationer när en människa faktiskt har för avsikt att söka sig ut på arbetsmarknaden eller förbättra sina möjligheter att slussas ut på arbetsmarknaden, är riktigt menar utskottet. Utskottet påpekar dock att de stora regionala skillnaderna i arbetslöshetsgraden och arbetslöshetsstrukturen kan ha den negativa effekten att aktiverande åtgärder inte kan sättas in överallt i överensstämmelse med propositionens syfte på grund av fråvaron av möjligheter till sysselsättning.

Semesterersättning

En slopad arbetslöshetsdagpenning för den tid arbetsgivaren betalar ut semesterersättning överensstämmer med de grundläggande principerna för arbetslöshetsskyddet. Av ändringen följer att de arbetslösa är jämställda när det gäller rätten till dagpenning oavsett om semestern betalas ut i form av semesterersättning eller om semestern har tagits ut under anställningstiden. Semesterersättningen periodiseras utifrån den lön som betraktas som den stabiliserade lönen. Med stabiliserad lön avses den lön som ligger till grund för arbetslöshetsdagpenningen. Periodiseringen kan i vissa fall leda till att den arbetslöse går miste om sin rätt till dagpenning för fler dagar än han hade haft rätt att ta ut som semester. Effekterna av reformerna bör övervakas på denna punkt.

Självrisk

Ändringen i självrisktiden syftar till att uppmuntra arbetslösa att ta kortare anställningar.

Ändringen är en positiv nyhet, eftersom självrisktiden åläggs bara en gång per maximal utbetalningstid för arbetslöshetsdagpenning. Det betyder att anställningar mellan arbetslöshetsperioderna inte leder till ny självrisktid. I självrisktiden ingår också helgdagar som inträffar någon annan dag än lördag eller söndag.

Arbetsvillkoret

Ändringarna av arbetsvillkoret i 13 § 2 mom. och 16 § 2 mom. stramar åt villkoren för arbetslöshetsdagpenning. Syftet med förslaget att förlänga arbetsvillkoret till 43 veckor är att understryka att arbetslöshetsskyddet har karaktären av en försäkring. Förlängningen av granskningsperioden till 24 månader i fråga om det så kallade återinträdesvillkoret motiveras med att kortvariga och atypiska anställningar har ökat och blivit ett permanent inslag på arbetsmarknaden. Tack vare den förlängda granskningsperioden kan arbetsvillkoret uppfyllas genom kortare anställningar under en längre period än tidigare. På grund av ändringen kommer allt fler att gå miste om arbetslöshetsdagpenning. Detta gäller särskilt arbetstagare med säsongarbete eller bara partiellt sysselsatta. I regioner med stor arbetslöshet är det mycket svårt att förkovra arbetsvillkoret. En del av stöterna lindras visserligen av att upp till 16 veckor får räknas in i arbetsvillkoret när en arbetslös får utbildningsstöd enligt lagen om arbetskraftspolitisk vuxenutbildning.

Dagpenningens storlek

Ändringarna i kriterierna för den dagpenningssgrundande lönen syftar till att ge förmånssystemet en mer utpräglad karaktär av försäkring. Omställningarna avser också att påverka attityderna på arbetsmarknaden. Insatserna för att ge arbetslösa arbete bör primärt ha något annat syfte än att bara tjäna som språngbräda för att nå samma nivå på arbetslöshetsdagpenningen som förut. Enligt förslaget bestäms arbetslöshetsdagpenningen på nytt när den maximala tiden för utbetalning av arbetslöshetsdagpenning börjar om från början. Utskottet framhåller att revideringen kan ha den negativa återverkningen att arbetslösa inte vill ta anställning om de riskerar att få sin dagpenning omräknad. Det är angeläget att effekterna följs upp på denna punkt.

I förordningen om den lön som ligger till grund för inkomstrelaterad dagpenning kommer också anvisningar om bestämningsgrunderna för

dagpenningen att ingå. Förordningen bör revideras med hänsyn till utvecklingen på arbetsmarknaden under det senaste decenniet, som har präglats av att atypiska anställningar har blivit mycket vanliga. Därför bör tolkningen av regelbundet arbete moderniseras.

Jämkad dagpenning

Revideringen av jämkad dagpenning syftar till att det skall vara mer lönande att ha kortare anställningar och deltidsarbete under en arbetslöshetsperiod än att helt och hållet leva på arbetslöshetsdagpenning. I vissa fall kan ersättningen vid permanent deltidsarbete i kombination med jämkad arbetslöshetsdagpenning vara mer lönande för en deltidsarbetslös än att söka heltidsarbete. Det finns risk för att jämkad arbetslöshetsdagpenning börjar missbrukas och utnyttjas på ett oegentligt sätt. Detta kan ha stora kostnader som följd. Den jämkade dagpenningen är inte tänkt att vara någon permanent lönesubvention. Det är därför viktigt att effekterna av reformen nog följs upp.

I praktiken har det förekommit vissa tolkningssvårigheter när det gäller tillämpningen av arbetstidsgränsen för arbetslöshetsdagpenning, om någon har deltidsarbete med jour. Jourtimmar har i praktiken i sin helhet räknats in i arbetstimmar inom ramen för den jämkade dagpenningen, även om en arbetstagare inte får full timlön för jour. I sådana fall har arbetstagaren gått miste om jämkad dagpenning. Utskottet framhåller att jourtimmar skall räknas in i arbetstiden för jämkad dagpenning i överensstämmelse med den faktiska lönen. Arbetskravet kan då granskas utifrån samma principer som jourtimmar.

Utlandstjänstgöring

Utskottet påpekar vissa omständigheter kring effekterna av utlandstjänstgöring på arbetslöshetsskyddet. Arbetsvillkoret i 13 och 16 §§ inbegriper arbete i Finland, men också arbete i EU- eller EES-länder och utlandsstationering för en finländsk arbetsgivare i tredje land. När det gäller utsända arbetstagare måste socialförsäkringsavgifter betalas i överensstämmelse med finsk lag för att tryggheten skall gälla. Om en arbetstagare i tredje land inte är utsänd av en finländsk arbetstagare räknas arbetet inte in i arbetsvillkoret. Tjänstgöring i sådana fall förlänger inte heller granskningsperioden på två år i 16 § 2 mom. I

denna tid av hög arbetslöshet är det motiverat att uppmuntra arbetslösa att söka arbete i tredje länder, till exempel Ryssland och Estland. Utskottet finner det därför viktigt att det utreds vilka möjligheter det finns att uppmuntra sådana initiativ, till exempel genom att arbetstagarna inte blir utförsäkrade, det vill säga att de får stanna kvar i det finländska systemet för arbetslöshetsskydd.

Arbete i tredje land kan vara en godtagbar orsak att inte finnas tillgänglig på arbetsmarknaden under förutsättning att arbetstagaren har haft ett arbete och fått en lön som kan jämföras med arbetsvillkoret i lagen om utkomstskydd för arbetslösa. I sådana fall får enbart anställningstiden räknas till godo. Därtill måste reglerna om bosättning i Finland vägas in. Enligt våra bestämmelser anses en anställd inte vara bosatt i Finland om en anställning i tredje land varar längre än i ett år. Utskottet finner det angeläget att det utreds om tjänstgöring i tredje land under mer än ett år kan räknas som en acceptabel orsak till frånvaro från arbetsmarknaden.

Utlandsresor

Utskottet har i detta sammanhang fäst avseende vid de arbetslösas möjligheter att resa utomlands. Enligt 5 § 2 mom. står en person inte till arbetsmarknadens förfogande under den tid som han på grund av utlandsresa är förhindrad att ta ett arbete. Utskottet menar att lagrummet bör tolkas flexibelt. Arbetslösa bör kunna göra kortare utlandsresor utan att gå miste om sin arbetslöshetsersättning, under förutsättning att de är anträffbara inom en rimlig och sedvanlig tid samt kan ta ett arbete om de blir anvisade.

Begränsning av rätten till tilläggsdagar

Åldersgränsen för äldre arbetslösas rätt till så kallade tilläggsdagar föreslås bli höjd från 55 till 57 år. Den gällande lagformuleringen har lett till ett omfattande missbruk ute på arbetsplatserna. Äldre arbetstagare har åsidosatts i arbetslivet i så stor utsträckning att den allmänna uppfattningen är att pensionsgränsen går vid 53 år och 1 månad. Det viktigaste målet med propositionen på denna punkt är att påverka praxis och i fortsättningen hindra omfattande uppsägningar bland äldre arbetstagare. Utskottet finner det angeläget att arbeta för attitydförändringar på

arbetsmarknaden för att få ner antalet äldre arbetslösa och främja insatser för att de skall få behålla sitt arbete.

Utskottet framhåller att den ökade arbetslösheten bland äldre huvudsakligen — och vissa rättsliga styreffekter till trots — beror på att det är mycket svårt för dem att återinträda i arbetslivet, bland annat på grund av arbetsgivarnas pensionsåtaganden. Därför måste effekterna av lagändringen bevakas noga.

Regeringen har fattat beslut om vissa ändringar i sysselsättningslagen. Därigenom tillförsäkras de som på grund av den höjda åldersgränsen går miste om rätten till tilläggsdagar möjligheter till utbildning, rehabilitering eller beredskapsarbete. Samtidigt kommer arbetsförmedlingarna och utbildningsinstanserna att få nya och svåra arbetsuppgifter. Om reformerna skall kunna genomföras samtidigt med ändringarna av arbetsmarknadsstödet måste det tillföras tillräckligt stora resurser. Utskottet framhåller att planeringen av utbildning för äldre arbetslösa måste ha en stark förankring i lämplighetsprövning. Utbildning kan visserligen ge äldre arbetslösa bättre möjligheter att få arbete men inte minst inom regioner med stor arbetslöshet kan utbildningen visa sig vara olönsam och tära på resurserna för utbildning av unga. Utskottet finner det viktigt att arbetsministeriet väger in de regionala skillnaderna i sina anvisningar.

Utbildningsplatser bör inrättas med hänsyn till att kvaliteten på utbildningen inte får sjunka. Med hänvisning till utlåtandet från kulturutskottet påpekar social- och hälsovårdsutskottet att utbildningens kvalitet måste vara den avgörande faktorn vid köp av tjänster.

Hänvisande till utlåtandet från kulturutskottet *förutsätter utskottet* att regeringen ser till att det under ledning av undervisningsministeriet och i samarbete med arbetsministeriet ordnas en grundlig uppföljning av effekterna av lagändringen på arbetssituationen för de unga, deras möjligheter att få yrkesutbildning och för kvaliteten på sysselsättningsutbildningen.

Samtidigt *förutsätter utskottet* att social- och hälsovårdsministeriet i samarbete med arbetsministeriet ordnar en grundlig uppföljning av vilka effekter framför allt ändringarna i arbetsvillkoret, de nya kriterierna för dagpenning, den höjda åldersgränsen för rätt till tilläggsdagar och periodiseringen av semesterersättningen

har och vid behov vidtar nödvändiga åtgärder. Samtidigt bör det snabbt utredas hur revideringen av jämkad dagpenning enligt 18 § utfaller.

Detaljmotivering

Social- och hälsovårdsutskottet föreslår vissa ändringar och justeringar i 13 § 2 mom., 16 § 2 och 4 mom., 16 a § 4 mom., 26 §, 48 § 4 mom. och i ikraftträdelsestadgandet.

Enligt 13 § 2 mom. och 16 § 2 mom. granskas det för varje vecka om arbetsvillkoret har blivit uppfyllt. För att de som tar korta anställningar hos olika arbetsgivare skall få bättre villkor och för att det skall vara mer lönande för arbetstagare att anmäla korta anställningar, föreslår utskottet att arbetsvillkoret kunde kontrolleras för både en vecka och för en period på fyra veckor. Detta förutsätter att en arbetstagare under en period på fyra veckor arbetar minst 80 timmar och att arbetsvillkoret uppfylls för varje vecka. Granskningsperioden på fyra veckor föreslås vara ett alternativ till den veckovisa granskningen. Denna regel är tänkt att tillämpas bara om en arbetstagare ber om en längre granskningsperiod innan arbetsvillkoret uppfylls enligt den normala granskningen.

I 16 § 4 mom. finns en uppräkningslista över acceptabla orsaker till en förlängning av granskningsperioden för arbetsvillkoret. Utskottet föreslår att barnafödelse läggs till uppräknningen. Samma ändring bör också göras i 16 a §.

Enligt lagförslaget förlängs arbetsvillkoret från 26 till 43 veckor samtidigt som det så kallade återinträdesvillkoret förlängs från åtta till 24 månader. Ändringen motiveras med att kortvariga och atypiska anställningar ökar och har blivit ett permanent inslag i arbetslivet. Tack vare den förlängda granskningsperioden kan arbetsvillkoret uppfyllas med korta anställningar under en längre period än tidigare.

Den som har fått arbetslöshetsdagpenning under den maximala utbetalningstiden, 500 dagar, måste enligt gällande 26 § 3 mom. börja om från början med ett arbetsvillkor efter denna tid. I vissa fall strider detta mot målet med det så kallade återinträdesvillkoret, om arbetet som utförs innan den maximala utbetalningstiden går ut inte kan räknas in i arbetsvillkoret. Utskottet föreslår därför att 26 § 3 mom. upphävs. I sista meningen av 3 mom. sägs att dagpenning kan betalas ut först när arbetsvillkoret har uppfyllts

på nytt, om en person genom att underlåta att ansöka om dagpenning eller i övrigt har förorsakat att maximitiden för dagpenningsperioden inte har gått till ända. Efter ändringen av återinträdesvillkoret spelar detta lagrum en roll enbart vid arbetskraftspolitisk vuxenutbildning och åtgärder enligt sysselsättningslagen. Enligt propositionen kommer lagarna ovan att ändras till följd av ändringarna i lagen om utkomstskydd för arbetslösa. Bestämmelsen ovan kunde då lämpligen tas in i dessa speciallagar.

Förslaget att upphäva 26 § 3 mom. ändrar ingenting i tillämpningen av 23 §, som reglerar den dagpenningsgrundande lönen. Skyddet på 80 procent enligt 23 § 3 mom. tillämpas bara om den maximala utbetalningstiden för dagpenningen börjar räknas om från början, det vill säga om arbetsvillkoret uppfylls innan den maximala utbetalningstiden går ut.

Vidare föreslår utskottet en mindre ändring i 26 § 1 mom. när det gäller dagpenning till personer som fyllt 60 år. Om en person blir arbetslös sedan han har fyllt 58 år uppstår det ett gap mellan arbetslöshetsdagpenningen och arbetslöshetspensionen. Den arbetslöse måste då anstå om arbetsmarknadsstöd hos folkpensionsanstalten för tiden mellan dagpenning och pension. Arbetslöshetspension betalas inte ut förrän en arbetslös har fått arbetslöshetsdagpenning under maximitiden 500 dagar. Personer som har fyllt 60 år har ingen rätt till tilläggsdagar utan dagpenningen slutar betalas ut den dag då 500 dagar har gått till ända. Däremot börjar arbetslöshetspension inte betalas ut förrän den första i månaden därpå. Däremellan infaller en period av i genomsnitt 10 dagar då den arbetslöse får arbetsmarknadsstöd. Den bristande samordningen av reglerna framtvingar onödiga ansökningsförfaranden, och systemet överensstämmer över lag dåligt med sitt syfte. Därför föreslår utskottet att personer som fyllt 60 år skall få arbetslöshetsdagpenning fram till slutet av den kalendermånad när maximitiden 500 dagar går ut.

Ikraftträdelsestadgandet, 48 §, innefattar vissa begränsningar för deltidsarbetande. De som har börjat ett deltidsarbete före 1985 har inte rätt att få jämkad arbetslöshetsdagpenning. Detta gör att arbetstagare behandlas olika på arbetsmarknaden beroende på när deras deltidsarbete har börjat. Utskottet föreslår att restriktionen stryks i lagen.

Enligt det föreslagna ikraftträdelsestadgandet gäller granskningsperioden på fyra år enligt 26 § 1 mom. inte personer vars maximitid för arbets-

löshetsdagpenning börjar om från början när lagen har trätt i kraft. För tydlighetens skull och med tanke på ADB-registren för dagpenningen vore det lämpligt att granskningsperioden på fyra år slopas samtidigt för alla som får dagpenning. Detta medför inga ändringar för de som är arbetslösa nu eller när lagen träder i kraft eftersom den nya bestämmelsen om maximiutbetalningstid skall tillämpas med hänsyn till de dagpenningar som betalats ut sedan ingången av 1994, det vill säga under tre år före lagändringen.

Åldersgränsen för rätten till tilläggsdagar enligt den gällande lagen kommer också fortsättningsvis att gälla vissa särskilt specificerade situationer. Skyddet gäller personer födda före 1944 som när lagen träder i kraft har rätt att få arbetslöshetsdagpenning eller utbildningsstöd. Följaktligen omfattas inte de som har rätt till arbetslöshetsdagpenning på grund av till exempel straffkarens eller självrisktid inte av skyddsklausulen.

Lagförslaget kan dock medföra vissa orättvisa situationer som de berörda inte själva kan påverka. Frånvaron av rätt till arbetslöshetsdagpenning när lagen träder i kraft kan till exempel bero på en tillfällig sjukdom då den sjuke är arbetsoförmögen. Också de som före propositionen in-

gick avtal med sin arbetsgivare om ett så kallat stödpaket i samband att arbetsförhållandet avslutas ställs eventuellt utanför skyddsklausulen. För att undgå orättvisor av detta slag föreslår utskottet att ikraftträdelsestadgandet också skall tillämpas på personer som vid tidpunkten för ikraftträdelsen inte har rätt till arbetslöshetsdagpenning enligt orsakerna i 16 § 4 mom. eller på grund av att de har fått någon annan ekonomisk förmån än lön för uppsägningstiden eller någon liknande ersättning enligt 5 § 1 mom. 13 punkten, förutsatt att avtalet om förmånen har ingåtts före den första juni 1996.

För att undanröja tolkningsproblem föreslår utskottet också att ikraftträdelsebestämmelsen om rätten till tilläggsdagar tydliggörs så att åldersgränsen för rätt till tilläggsdagar i den gällande lagen är tillämplig på dem som fått arbetslöshetsdagpenning eller utbildningsstöd för sammanlagt minst 100 dagar.

Med hänvisning till det ovan sagda och till propositionens motivering finner social- och hälsovårdsutskottet förslaget behövligt och lämpligt. Utskottet föreslår därför vördsamt

att lagförslaget utifrån propositionen och lagmotionen godkänns sålydande:

Lag

om ändring och temporär ändring av lagen om utkomstskydd för arbetslösa

I enlighet med riksdagens beslut

upphävs i lagen den 24 augusti 1984 om utkomstskydd för arbetslösa (602/84) 16 § 6 mom., 26 § 3 mom. och 48 § 4 mom., sådana de lyder, 16 § 6 mom. i lag av den 22 december 1995 (1664/95), 26 § 3 mom. i lag av den 30 december 1993 (1541/93) och 48 § 4 mom. i lag av den 12 juli 1993 (665/93), ändras 12 §, 13 § 2 mom., 16 § 1, 2 och 4 mom., 16 a § 4 mom., 17 § 2 och 3 mom., 18 § 1 mom., 23 § 3 mom., 26 § 1, 2 och 4 mom. samt 28 § 5 mom.,

av dessa lagrum 12 § sådan den lyder delvis ändrad genom lag av den 11 januari 1985 (34/85) och nämnda lag av den 12 juli 1993 (utesl.), 13 § 2 mom. och 26 § 2 mom. sådant det lyder i nämnda lag av den 30 december 1993 (utesl.), 16 § 1 mom., 16 a § 4 mom. och 26 § 1 och 4 mom. sådana de lyder i lag av den 22 december 1994 (1317/94), 17 § 2 och 3 mom. sådana de lyder i lag av den 30 december 1993 (1537/93), 18 § 1 mom. sådana de lyder i lag av den 28 juni 1994 (586/94), 23 § 3 mom. sådant det lyder i lag av den 28 juni 1993 (565/93), samt 28 § 5 mom. sådant det lyder i lag av den 27 februari 1987 (226/87), samt

fogas till 5 § 1 mom., sådant det lyder delvis ändrat genom nämnda lagar av den 27 februari 1987, den 12 juli 1993 och den 22 december 1994 samt genom lagar av den 9 februari 1990, den 27 mars 1991 och den 30 december 1992 (98/90, 620/91 och 1651/92), en ny 15 punkt, till 13 §, sådan den lyder ändrad genom nämnda lagar av den 22 december 1994 och den 30 december 1993, temporärt ett nytt 5 mom. och till 16 §, sådan den lyder delvis ändrad genom nämnda lag av den 22 december 1994 samt genom lagar av den 8 augusti 1986 och den 28 juni 1993 (608/86 och 554/93), temporärt ett nytt 9 mom. och till 19 §, sådant detta lagrum lyder i lag av den 30 december 1993, ett nytt 7 mom. som följer:

5 och 12 §§

(Såsom i regeringens proposition)

13 §

Rätt till grunddagpenning

Arbetsvillkoret blir uppfyllt då personen under de närmast föregående 24 månaderna (granskningsperioden) i 43 veckor har varit i sådant arbete där arbetstiden under varje vecka har uppgått till minst 18 timmar eller där den regelbundna arbetstiden enligt arbetsavtalet under en utjämningsperiod har varit åtminstone i genomsnitt 18 timmar i veckan och lönen har betalats enligt kollektivavtal eller, om det inte finns något kollektivavtal inom branschen, lönen för heltidsarbete under en månad motsvarar minst ett 40-faldigt belopp av grunddagpenningen. *Vid uppfyllandet av arbetsvillkoret kan på personens begäran också en sådan period om fyra veckor efter varandra beaktas, under vilken arbetstiden uppgår till sammanlagt minst 80 timmar fördelad på varje vecka.* Arbetet kan inräknas i arbetsvillkoret endast en gång. Vid uppfyllandet av arbetsvillkoret beaktas arbete som personen har utfört efter att ha fyllt 16 år. På arbetsvillkoret tillämpas dessutom vad som stadgas i 16 § 3—5 mom.

(5 mom. såsom i regeringens proposition)

4 kap.

Särskilda förutsättningar för erhållande av dagpenning avvägd enligt förtjänsten

16 §

Löntagares rätt till dagpenning avvägd enligt förtjänsten

(1 mom. såsom i regeringens proposition)

Arbetsvillkoret blir uppfyllt då personen under de närmast föregående 24 månaderna (granskningsperioden) i 43 veckor har varit i sådant arbete som omfattas av försäkringen och där arbetstiden under varje vecka har uppgått till minst 18 timmar eller där den regelbundna arbetstiden enligt arbetsavtalet under en utjämningsperiod har varit åtminstone i genomsnitt 18 timmar i veckan och lönen har betalats enligt kollektivavtal eller, om det inte finns något kollektivavtal inom branschen, lönen för heltidsarbete under en månad motsvarar minst ett 40-faldigt belopp av grunddagpenningen. *Vid uppfyllandet av arbetsvillkoret kan på personens begäran också en sådan period om fyra veckor efter varandra beaktas, under vilken arbetstiden uppgår till sammanlagt minst 80 timmar fördelad på varje vecka.* Arbetet kan inräknas i arbetsvillkoret endast en gång.

Om någon på grund av sjukdom, anstaltsvård, värnplikt, studier, *barnafödelse* eller vård av barn eller av annat därmed jämförligt godtagbart skäl är förhindrad att vara på arbetsmarknaden, kan den i 2 mom. nämnda granskningsperioden förlängas i motsvarande mån, dock med högst sju år.

(9 mom. såsom i regeringens proposition)

16 a §

Företares rätt till dagpenning avvägd enligt förtjänsten

Om någon på grund av sjukdom, anstaltsvård, värnplikt, studier, *barnafödelse* eller vård av barn eller av annat därmed jämförligt godtagbart skäl är förhindrad att vara på arbetsmarknaden, kan den i 2 mom. nämnda granskningsperioden förlängas i motsvarande mån, dock med högst sju år.

17—19 och 23 §§

(Såsom i regeringens proposition)

26 §

Dagpenningens periodens längd

Grunddagpenning och enligt förtjänsten avvägd dagpenning betalas för sammanlagt högst 500 arbetslöshetsdagar. *Om en person har fyllt 60 år innan maximitiden gått ut, betalas dagpenning dock till utgången av den kalendermånad under vilken maximitiden 500 dagar går ut.* Om förmåner för vissa arbetslöshetsdagar har utbetalts till den arbetslöse i en annan stat med stöd av en överenskommelse om utkomstskydd för arbetslösa som Finland har ingått med staten i fråga, inräknas också dessa arbetslöshetsdagar i ovan nämnda maximiantal. Det sammanlagda antalet arbets-, självrisk-, arbetslöshetsdagpenning- och ersättningsdagar under varje kalendervecka får vara högst fem. Vid beräkandet av maximiantalet på fem dagar betraktas som ersättningsdagar även sådana dagar då den arbetslöse får utbildningsstöd enligt lagen om arbetskraftspolitisk vuxenutbildning.

(2 mom. såsom i regeringens proposition)

(4 mom. såsom i regeringens proposition)

Helsingfors den 11 juni 1996

28 §

(Såsom i regeringens proposition)

Ikraftträdelsestadgandet

(1 mom. såsom i regeringens proposition)

Lagen tillämpas på arbetslöshetsdagpenning för tiden efter att lagen har trätt i kraft.

Lagens 5 § 1 mom. 15 punkt tillämpas på dem vars arbetsförhållande upphör efter att lagen har trätt i kraft. Stadgandena i 12, 13, 16 och 16 a §§ (*utesl.*) tillämpas på dem för vilka den maximala tid för utbetalning av arbetslöshetsdagpenning som avses i 26 § 1 mom. börjar räknas från början efter att lagen har trätt i kraft. *Lagens 26 § 1 mom. tillämpas med beaktande av de dagar för vilka dagpenning har utbetalts sedan början av 1994.* Lagens 26 § 4 mom. tillämpas från och med lagens ikraftträdande men vid tillämpningen av stadgandet kan arbete som utförts med början den 1 mars 1996 beaktas. Lagens 13 § 5 mom. och 16 § 9 mom. tillämpas på utbildning som ges efter lagens ikraftträdande. (*Nytt*)

På den som är född före 1944 och som när denna lag träder i kraft är berättigad till arbetslöshetsdagpenning eller utbildningsstöd enligt lagen om arbetskraftspolitisk vuxenutbildning eller som 1996 har fått arbetslöshetsdagpenning eller utbildningsstöd för *sammanlagt* minst 100 dagar tillämpas dock alltså 26 § 2 mom. lagen om utkomstskydd för arbetslösa sådant det lyder när denna lag träder i kraft. *Stadgandet tillämpas också på den som när lagen träder i kraft saknar rätt till arbetslöshetsdagpenning av godtagbart skäl enligt 16 § 4 mom. eller som av arbetsgivaren har fått någon annan ekonomisk förmån enligt 5 § 1 mom. 13 punkten än lön för uppsägningstiden eller en motsvarande ersättning, förutsatt att avtalet om förmånen ingåtts före den 1 juni 1996.* Stadgandet tillämpas dock inte på den som när lagen träder i kraft är berättigad till dagpenning eller utbildningsstöd på grund av han *blivit tillåten* eller *sagt upp sig* efter den 1 juni 1996 eller på grund av att ett arbetsförhållande som varat i över sex månader sagts upp efter nämnda dag. (*Nytt*)

I den avgörande behandlingen deltog ordföranden Jouko Skinnari /sd, vice ordföranden Maija Perho /saml, medlemmarna Anne Huotari /vänst, Jorma Huuhtanen /cent, Paula Kokkonen /saml, Mikko Kuoppa /vgr, Eero Lämsä

/cent, Hannes Manninen /cent, Pirkko Peltomo /sd, Margareta Pietikäinen /sv, Maija Rask /sd och Osmo Soininvaara /gröna samt suppleanterna Anne Knaapi /saml, Arja Ojala /sd och Matti Ryhänen /cent (delvis).

Reservationer

I

Regeringens proposition innehåller en sparlag som syftar till att dra ner på statens utgifter. Någon riktig reform av utkomstskyddet för arbetslösa är det inte fråga om i lagen. Det kan hända att samhället i allt högre grad får ta över finansieringen av utkomstskyddet för arbetslösa. Arbetsgivarnas procentuella avgift kommer återigen att regleras genom en permanent lag, men genom sitt beslut binder sig regeringen vid en lösning som garanterar att arbetsgivaravgiften under inga som helst förhållanden höjs.

Propositionen, som majoriteten inom social- och hälsovårdsutskottet godkänt, medför ett otal försämringar för dem som redan är och dem som blir arbetslösa. Genom att arbetsvillkoret förlängs från 6 månader till 43 veckor blir det allt svårare för de arbetslösa att få inkomstrelaterat utkomstskydd. Det har varit en komplett omöjlighet för tiotusentals arbetslösa att uppfylla det nuvarande arbetsvillkoret på sex månader och de har därmed blivit hänvisade till arbetsmarknadsstöd som i hög grad är behovsprövat.

Att den inkomstrelaterade dagpenningen alltid bestäms på nytt i början av en dagpenningsperiod, exempelvis till följd av arbete som utförts med hjälp av sysselsättningsstöd, innebär en drastisk sänkning i dagpenningnivån, fastän lagen medger ett 80-procentigt skydd.

Förlängningen av självrisktiden från 5 till 7 dagar kan i vissa fall leda till en självrisktid på tre veckor om året. Regeringen har också förlängt många andra självrisktider.

Semesterersättning som betalas när ett anställningsförhållande upphör sätter stopp för arbetslöshetsdagpenningen. Enligt förslaget betalas

dagpenning inte för den tid över vilken den betalda semesterersättningen kan periodiseras. Periodiseringen leder i vissa fall till en betydligt längre tid utan ersättning än vad semesterdagarna enligt semesterlagen förutsätter.

Regeringen motiverar sitt förslag med att det blir lönsamt att ta emot också kortvariga och lågavlönade arbeten. Det slojade skyddade beloppet för jämkad dagpenning innebär att arbetsinkomster under 2 000 mark per månad minskar nettotinkomsten.

Den andra viktiga punkten i regeringens förslag är att åldersgränsen för tilläggsdagpenning höjs från 55 till 57 år. I dag har äldre personer över 53 år som blivit arbetslösa i praktiken fått rätt till tilläggsdagpenning och därmed kunnat få arbetslöshetspension. Den höjda åldersgränsen sätter stopp för denna möjlighet. Det är hart när omöjligt att få arbete på den fria arbetsmarknaden om man är över 53 år och den enda möjlighet som återstår är utbildning, rehabilitering eller arbete som det allmänna står för. Det är fara värt att när kommunerna blir tvungna att ordna med beredskapsarbete för arbetslösa över 53 år kringskärs möjligheterna för unga att få arbete.

På det hela taget innebär regeringens förslag att utkomstskyddet för arbetslösa försämras radikalt, vilket leder till neddragningar i utbildningen i vårt land och därmed till en förvärrad arbetslöshet. Enligt propositionsmotiveringen minskar utgifterna för utkomstskyddsformånerna med 820 miljoner mark 1997. Summorna för 1998 och 1999 är 1 520 respektive 1 935 miljoner mark, vilket resulterar i en miljardräkning för de arbetslösa som får utkomstskydd. Därtill är en

indexnedfrysning att vänta för de nämnda åren, något som ytterligare försämrar utkomstskyddet för arbetslösa. Neddragningarna på utkomstskyddet innebär en ökning av utgifterna för bostadsstöd och utkomststöd.

Med stöd av det ovan sagda föreslår jag vörd-
samt

att lagförslaget skall förkastas.

Helsingfors den 11 juni 1996

Mikko Kuoppa /vgr

II

Allmän motivering

Regeringen har avlåtit proposition 72/1996 rd med förslag till lag om ändring av lagen om utkomstskydd för arbetslösa. Dessutom har regeringen avlåtit proposition 75/1996 rd med förslag till lag om ändring av lagen om arbetsmarknadsstöd. En sambehandling av lagförslagen hade givit nycklarna till en verklig omstrukturering av utkomstskyddet för arbetslösa om bara regeringen och arbetsmarknadsorganisationerna hade varit beredda på det. Tyvärr saknades viljan, och regeringen har huvudsakligen nöjt sig med att försöka fundera ut vilka besparingar som kan göras i inkomstskyddet för arbetslösa och i arbetsmarknadsstödet och att på endast vissa punkter försöka rätta till strukturella missförhållanden. Samtidigt uppstår nya missförhållanden.

Det värsta är att åtgärderna slår hårdast mot arbetsmarknadsstödet som redan tidigare erbjudit ett dåligt skydd. Därför har centern inte kunnat omfatta de ändringar som regeringen föreslagit i arbetsmarknadsstödet. Åsikterna har motiverats i en reservation till betänkandet om lagen om arbetsmarknadsstöd.

Vi anser oss inte heller kunna understödja alla de nu föreslagna ändringarna i lagen om utkomstskydd för arbetslösa. Konflikten ligger däri att regeringen inte försöker avhjälpa de värsta problem som vidlåder det nuvarande systemet och att de sparåtgärder som regeringen stannat för delvis är helt fel valda.

Det gällande utkomstskyddet för arbetslösa är diskriminerande både när det gäller avgifter och förmåner. De arbetslösa delas in i tre kaster: kassamedlemmar, arbetslösa som lyfter grunddagpenning och arbetslösa som får arbetsmarknadsstöd. Därtill finns det luckor i utkomstskyddet för arbetslösa företagare.

Den obalans som råder mellan betalningsskyldigheterna och förmånerna i utkomstskyddet för arbetslösa bör rättas till. Den särbehandling av kassamedlemmar som kassasystemet ger upphov till måste bort. En lösning vore en allmän arbetslöshetsförsäkring som kunde jämföras med den allmänna lagstadgade pensions- eller sjukförsäkringen. Finansieringen av utkomstskyddet för arbetslösa bör ordnas med tonvikten på dess försäkringskaraktär. Då skulle den fördela sig mellan staten, arbetsgivarna och de försäkrade. De anställdas andel i finansieringen av utkomstskyddet för arbetslösa vore större än i dag men detta skulle kompenseras med en lindring av inkomstbeskattningen. Utan dessa omstruktureringar och ändringar i utkomstskyddet för arbetslösa blir hela "reformen" blott och bart en torso.

Regeringen har inte lyckats åstadkomma en totalreform, men har inte heller kommit ihåg att främja sysselsättningen. Statens sparbehov inom den närmaste framtiden ser ut att leda till att finansieringen läggs om på ett sätt som äventyrar utvecklingen på arbetsmarknaden. Den sysselsättningsmarginal som kommer företagen till godo om kostnaderna för utkomstskyddet för arbetslösa eventuellt minskar mäter staten nu ut genom att höja på företagens relativa finansiella bidrag. En sådan modell sporrar inte företagen att sysselsätta folk utan tvärtom till att göra sig av med personal och därmed minska på den lönekostnadsrelaterade avgiftsbördan. En totalrevidering av utkomstskyddet för arbetslösa och en förbättrad sysselsättning kräver att arbetslöshetsförsäkringen finansieras på ett sätt som gynnar arbetsintensiva små och medelstora företag.

I den allmänna motiveringen till utskottsbetänkandet redogörs för en del av de orsaker som lett till att utkomstskyddet för arbetslösa inte

fungerar som det skall och att det förekommer problem i finansieringen. Motiveringen talar för att en omstrukturering är nödvändig och brådskande. Utskottet hade bort dra sina slutsatser av detta.

Särskild motivering

Om semesterersättningarna vägs in i dagpenningen på de sätt som regeringen föreslagit kan det i vissa fall leda till oskäligheter i och med att karenstiden blir avsevärd. Enligt utredningar är det oftast låginkomsttagarna som drabbas av detta. Vi föreslår en ny definition på denna punkt som undanröjer problemet. Den ändring i självrisktiden som regeringen föreslår ställer vi oss däremot bakom.

Regeringen och utskottsmajoriteten vill betona utkomstskyddets försäkringskaraktär bland annat genom att förlänga arbetsvillkoret. Utgångspunkten är fel vald. Om ändringen inte kompletteras med andra betyder det bara att kretsen av dem som berörs av utkomstskyddet för arbetslösa begränsas genom uteslutning av nya, huvudsakligen unga arbetslösa. Vissa problem som följer av detta nämns i motiveringen till utskottets betänkande, men några slutsatser om hur de kunde undvikas har inte dragits.

I och med att inga lösningar har kunnat läggas fram för de grundläggande problemen och hur arbetslöshetsrisken kunde spridas ut på ett rättvist sätt kan vi inte godkänna att arbetsvillkoret i 13 § 2 mom. och 16 § 2 mom. förlängs från 26 till 43 veckor, alltså från sex till tio månader. Dessutom vore det enligt vår åsikt motiverat, precis som de arbetslösa föreslagit, att antalet timmar som krävs för den fyraveckorsperiod som utskottet föreslagit i momenten är 72 (alltså fyra gånger 18) och inte 80 timmar. Eftersom arbetsvillkoret enligt vårt förslag inte förlängs kan 13 § 5 mom. och 16 § 9 mom. strykas.

Utskottets kompletteringar av 16 § 4 mom. och 16 § 4 mom. kan accepteras.

Ändringen av bestämningsgrunderna för jämkad dagpenning är en av de viktigaste punkterna i lagförslaget. Målet är att uppmuntra folk att ta emot arbete och inte röra sig inom den ekonomiska gråzonen. Det är inte lätt att slå fast hur målen bäst kan nås. I motiveringen till lagförslaget ingår kalkyler som visar hur problematisk frågan är. Folk bör uppmuntras att ta emot korta anställningar och deltidsanställningar men det är inte heller önskvärt med situatio-

ner där en rätt kort arbetstid ger en inkomst som närmar sig den för heltidsanställning. Enligt regeringens modell är denna situation inte långt borta för dem som har höga inkomster, medan åter låginkomsttagarna får finna sig i en försämrad situation.

Därför föreslår vi att ett skyddat belopp på 600 mark som inte vägs in i jämkningen får stå kvar i 18 § och att jämkningsprocenten då är 60 procent. På övriga punkter (17 och 19 §§) ställer vi oss bakom regeringens och utskottsmajoritetens ståndpunkt. Likaså understödjer vi det sätt att beräkna av den inkomstrelaterade dagpenningen som föreslagits i 23 §.

Lagens 26 § stadgar om rätten till tilläggsdagpenning. Här föreslås att åldersgränsen höjs från 55 till 57 år. Ändringen leder inte bara till besparingar utan försöker också få bukt med de osunda fenomen som den låga åldersgränsen framkallat då företagen och även den offentliga sektorn gjort sig av med personal. Det här är något som både regeringen och utskottet noterat. Också om ändringen inte är helt fri från problem är vi redo att acceptera den. Utan förslaget kommer de osunda fenomenen att fortsätta att florerat utan att några besparingar i utkomstskyddet för arbetslösa uppnås. Dessutom är det fara värt att problemen blir än knepigare när de stora åldersklasserna närmar sig den ålder då de blir berättigade till tilläggsdagpenning. Enligt vår mening är det positiva grepp som behövs för att undanröja problemen och sätta stopp för en förtida pensionering, alltså åtgärder för att utveckla arbetslivet och upprätthålla de anställdas arbetsförmåga. Preciseringsarna i utskottets betänkande till 26 § är motiverade liksom också i ikraftträdelsestadgandet. Vi har inte heller någonting att anmärka mot regeringens förslag i fråga om 28 §.

I fråga om 26 § hänvisar utskottet till att regeringen kommer att lämna ett förslag till ändring av sysselsättningslagen för att kompensera de negativa effekterna av den höjda åldersgränsen. Utskottet konstaterar att de planerade ändringarna kommer att ställa dem som i sista hand sköter utbildning, rehabilitering och sysselsättningsåtgärder inför problem och förutsätter att konsekvenserna av lagändringen och kvaliteten av sysselsättningsutbildningen följs upp. Detta är absolut på sin plats.

Dessutom bör det observeras att de planerade ändringarna leder till förpliktelser och extrakostnader också för kommunerna. Med beaktande av kommunerna penibla ekonomiska situation, i synnerhet sedan regeringen gjort de planerade

stora inskränkningarna i statsandelarna, hade *utskottet också bort förutsätta*

att regeringen ser till att kommunerna har möjligheter att sköta den utbildning som de förutsätts ordna och de extra förpliktelser som sysselsättningen medför genom att garantera kommunerna tillräckliga finansiella resurser med invägan- de av de individuella förutsättningar som kommunerna har att ta sig an de nya uppgifterna.

Utkomstskyddet för arbetslösa är i dag på många punkter problematiskt och oändamålsenligt och kan därför inte rättas till med bara små ändringar. Ändringarna leder mycket lätt till nya problem. De arbetslösa garanteras inte utkomst på lika grunder, lika litet som missförhållandena i finansieringen sopas undan. Därför *borde utskottet dessutom ha förutsatt*

att regeringen sätter i gång med att förbereda ett utkomstskydd för arbetslösa utifrån en allmän arbetslöshetsförsäkring.

Med stöd av det ovan sagda föreslår vi

att lagförslaget i övrigt godkänns enligt utskottets betänkande utom att 5, 13, 16 och 18 §§ godkänns sålydande:

5 §

Begränsningar i rätten till arbetslöshetsdagpenning

Berättigad till arbetslöshetsdagpenning är inte en person

15) för den tid som han har rätt till semesterlön eller för den tid på vilken semesterersättning som betalas när arbetsförhållandet upphör eller senare kan periodiseras *med stöd av beräkningsgrunderna i semesterlagen.*

13 §

Rätt till grunddagpenning

Arbetsvillkoret blir uppfyllt då personen under de närmast föregående 24 månaderna (granskningsperioden) i 26 veckor har varit i sådant arbete där arbetstiden under varje vecka har

uppgått till minst 18 timmar eller där den regelbundna arbetstiden enligt arbetsavtalet under en utjämningsperiod har varit åtminstone i genomsnitt 18 timmar i veckan och lönen har betalats enligt kollektivavtal eller, om det inte finns något kollektivavtal inom branschen, lönen för heltidsarbete under en månad motsvarar minst ett 40-faldigt belopp av grunddagpenningen. Vid uppfyllandet av arbetsvillkoret kan på personens begäran också en sådan period om fyra veckor efter varandra beaktas, under vilken arbetstiden uppgår till sammanlagt minst 72 timmar fördelad på varje vecka. Arbetet kan inräknas i arbetsvillkoret endast en gång. Vid uppfyllandet av arbetsvillkoret beaktas arbete som personen har utfört efter att ha fyllt 16 år. På arbetsvillkoret tillämpas dessutom vad som stadgas i 16 § 3—5 mom.

(5 mom. *utesl.*)

16 §

Löntagares rätt till dagpenning avvägd enligt förtjänsten

Berättigad till dagpenning avvägd enligt förtjänsten är medlem av arbetslöshetskassa (försäkrad) som har varit försäkrad åtminstone 6 närmast föregående månaderna och som medan han varit försäkrad i en löntagarkassa har uppfyllt arbetsvillkoret.

Arbetsvillkoret blir uppfyllt då personen under de närmast föregående 24 månaderna (granskningsperioden) i 26 veckor har varit i sådant arbete som omfattas av försäkringen och där arbetstiden under varje vecka har uppgått till minst 18 timmar eller där den regelbundna arbetstiden enligt arbetsavtalet under en utjämningsperiod har varit åtminstone i genomsnitt 18 timmar i veckan och lönen har betalats enligt kollektivavtal eller, om det inte finns något kollektivavtal inom branschen, lönen för heltidsarbete under en månad motsvarar minst ett 40-faldigt belopp av grunddagpenningen. Vid uppfyllandet av arbetsvillkoret kan på personens begäran också en sådan period om fyra veckor efter varandra beaktas, under vilken arbetstiden uppgår till sammanlagt minst 72 timmar fördelad på varje vecka. Arbetet kan inräknas i arbetsvillkoret endast en gång.

(4 mom. *såsom i utskottets betänkande*)

(9 mom. *utesl.*)

18 §

Den jämkade arbetslöshetsdagpenningens belopp

Den jämkade arbetslöshetsdagpenningen utbetalas så att dagpenningen och 60 procent av den del av inkomsten som överstiger 600 mark (skyddat belopp) per månad sammanlagt kan uppgå till

det belopp som annars hade kunnat betalas i dagpenning. Jämkningsperioden kan även vara fyra kalenderveckor efter varandra, varvid det skyddade beloppet är lika stort som den del av fullt skyddat belopp som motsvarar jämkningsperioden.

— — — — —

Helsingfors den 11 juni 1996

Jorma Huuhtanen /cent
Eero Lämsä /cent

Hannes Manninen /cent
Matti Ryhänen /cent

GRUNDLAGSUTSKOTTET*Bilaga 1***Utlåtande 16/1996 rd****Regeringens proposition 72/1996 rd***Till Social- och hälsovårdsutskottet*

Riksdagen remitterade den 14 maj 1996 regeringens proposition 72/1996 rd med förslag till lag om ändring av lagen om utkomstskydd för arbetslösa till social- och hälsovårdsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet fram till den 4 juni 1996 skall avge utlåtande i saken till social- och hälsovårdsutskottet.

Utskottet har hört biträdande avdelningschefen Matti Toiviainen och äldre regeringssekreteraren Hannu Hakkola vid social- och hälsovårdsministeriet, överinspektören Pasi Järvinen vid arbetsministeriet, professorn Mikael Hidén, professorn Antero Jyränti, juris licentiaten Heikki Karapuu, juris doktorin Liisa Nieminen, forskaren Maija Sakslin, biträdande professorn Martin Scheinin och juris licentiaten Veli-Pekka Viljanen.

Grundlagsutskottet har behandlat ärendet från statsförfattningsrättslig synpunkt och anför vördsamt följande.

Regeringens proposition

Regeringen föreslår att lagen om utkomstskydd för arbetslösa skall ändras på flera punkter. Enligt förslaget skall arbetsvillkoret, som är en förutsättning för arbetslöshetsdagpenning, och försäkringsvillkoret, som är en förutsättning för dagpenning avvägd enligt förtjänsten, dvs. inkomstrelaterad dagpenning, förlängas. Den lön som ligger till grund för den inkomstrelaterade dagpenningen skall alltid bestämmas utifrån den tid då arbetsvillkoret uppfylls. Om den längsta utbetalningstiden för dagpenningen räknas om från början, skall den nya dagpenningen dock alltid vara minst 80 procent av den föregående. Reglerna för jämkad dagpenning ändras så att den skyddade delen slopas och jämningsprocenten sänks till 50. Självrisktiden för arbetslöshetsdagpenning kräver enligt de nya bestämmelserna att en person har varit arbetslös arbetssökande under en tid som svarar mot sammanlagt 7

hela arbetsdagar per längsta utbetalningstid för arbetslöshetsdagpenning. Semesterersättning som betalas när anställningen upphör kommer att ha den effekten att dagpenning inte betalas för den tid över vilken semesterersättningen kan periodiseras utgående från den lön som skall betraktas som en persons stabiliserade lön. Bestämmelserna om rätt till tilläggsdagpenning kommer att ändras såtillvida att den som fyllt 57 år innan den längsta utbetalningstiden för dagpenning gått ut kan få arbetslöshetsdagpenning ända till dess han fyller 60 år.

De föreslagna lagarna, som till en del har samband med budgetpropositionen för 1997, avses träda i kraft i början av 1997. Bestämmelserna om att arbetskraftsutbildning kan räknas in i arbetsvillkoret avses gälla till utgången av 1998.

I motiveringen till lagstiftningsordningen tas arbets- och försäkringsvillkoret, maximitiden för dagpenning och inskränkningarna i rätten till tilläggsdagar upp som frågor som har med egendomsskydd att göra. Enligt motiveringen gäller ändringarna inte någons löpande arbetslöshetsdagpenning. De föreslagna ändringarna i rätten till arbetslöshetsdagpenning påverkar inte heller det grundläggande utkomstskyddet på det sätt som avses i 15 a § 2 mom. regeringsformen och därför kräver ändringarna inte grundlagsordning. Regeringen anser det dock önskvärt att utlåtande av grundlagsutskottet inhämtas i ärendet.

Utskottets ställningstaganden*Det grundläggande utkomstskyddet*

Grunddagpenningen enligt utkomstskyddet för arbetslösa, som bygger på lagen om utkomstskydd för arbetslösa, samt motsvarande andel av förtjänstskyddet ingår i de sociala trygghetsförmåner som har samband med 15 a § 2 mom. regeringsformen. Ur denna synvinkel gäller de konstitutionellt viktiga ändringarna i propositio-

nen arbetsvillkoret, som är en förutsättning för dagpenning, rätten till s.k. tilläggsdagpenning, självrisktiden och reglerna för periodisering av semesterersättning samt reglerna för jämkad dagpenning. I övrigt är de föreslagna ändringarna i den inkomstrelaterade dagpenningen inte viktiga med tanke på det grundläggande utkomstskyddet.

Enligt 15 a § 2 mom. regeringsformen skall var och en garanteras rätt att få sin grundläggande utkomst tryggad bland annat vid arbetslöshet. Enligt grundlagsutskottets betänkande om den proposition som ledde till en revidering av de grundläggande fri- och rättigheterna (GrUB 25/1994 rd, s. 10/II) förpliktar denna bestämmelse lagstiftaren att "garantera var och en, som behöver grundläggande utkomstskydd, en subjektiv rätt till denna lagfästa trygghet som det allmänna skall ordna". Utskottet framhöll då att "tryggheten är förknippad med vissa sociala risksituationer som räknas upp i stadgandet och de stödvillkor som det stadgas om i lag och dessutom behovsprövning och procedurer".

Utifrån tillkomsthändlingarna i anknytning till revideringen av de grundläggande fri- och rättigheterna (RP 309/1993 rd, s. 74/I) innebär grundläggande utkomstskydd enligt 15 a § 2 mom. regeringsformen ett mera omfattande skydd än rätten enligt paragrafens 1 mom. Reformen (RP 309/1993 rd, s. 74/II) avser inte att trygga enskilda förmåner eller att bevara nivån på dessa förmåner. Lagstiftaren har avsett (RP 309/1993 rd, s. 75/I) att de sociala trygghetssystem som garanterar en grundläggande utkomst skall vara så heltäckande att inga grupper lämnas utanför systemen. De behöver dock inte täcka dem som enligt en helhetsbedömning av de lagstadgade systemen för utkomstskyddet och deras situation i övrigt, t.ex. familjeförhållandena har förutsättningar att få sin utkomst oberoende av att de normala utkomstmöjligheterna har försvagats, t.ex. på grund av arbetslöshet. Grundlagen tillåter således behovsprövning av omständigheter av detta slag.

I de situationer som nämns i 15 a § 2 mom. regeringsformen kan individens grundläggande utkomst således inte utgöras av den sistahandstrygghet som det stadgas om i 1 mom. (GrUB 25/1994 rd). Det är således inte förenligt med grundlagen att den som enligt statsförfattningen har ovan redovisat rätt till lagstadgat grundläggande utkomstskydd med stöd av 2 mom. i de situationer som nämns i momentet hänvisas till den sistahandstrygghet som det stadgas om i 1 mom.

De föreslagna ändringarna i arbetsvillkoret i 13 § 2 och 4 mom. samt 16 § 2 mom. betyder att villkoren för att få arbetslöshetsdagpenning skärps. Om arbetsvillkoret ändras betyder det att allt fler, inte minst säsongarbetare eller undersysselsatta, blir utan arbetslöshetsdagpenning. Konsekvenserna av detta bör bedömas med beaktande av arbetsmarknadsstödet, som enligt lagen om arbetsmarknadsstöd är avsett för situationer där en arbetslös inte uppfyller arbetsvillkoret enligt lagen om utkomstskydd för arbetslösa och är i behov av ekonomiskt stöd eller där den arbetslöses rätt till arbetslöshetsdagpenning har upphört på grund av att den lagstadgade maximitiden för stöd har gått ut. Den föreslagna förlängningen av arbetsvillkoret enligt lagen om utkomstskydd för arbetslösa på grund av detta lagstiftningskomplex betyder inte att det uppstår en marginalgrupp i strid med 15 a § 2 mom. regeringsformen, eftersom de arbetslösa som omfattas av lagändringen i stället kommer att omfattas av arbetsmarknadsstöd. Ändringarna är således inte problematiska med tanke på 15 a § 2 mom. regeringsformen.

En likadan bedömning måste göras om föreslagna 26 § 2 mom., som höjer åldersgränsen för rätten till s.k. extra dagpenning. Regleringen gäller nämligen på vilka villkor en arbetslös har rätt till arbetslöshetsdagpenning oberoende av den i övrigt gällande lagfästa maximitiden om 500 dagar. Också här är den konstitutionellt viktiga konsekvensen av ändringen att den arbetslöse kommer att omfattas av arbetsmarknadsstöd på grund av att maximitiden har gått ut.

Förlängningen av självrisktiden med två dagar i föreslagna 12 § bibehåller en relativt kort självrisktid med tanke på individens utkomst och har så obetydliga konsekvenser att den inte bereder problem med tanke på 15 a § 2 mom. regeringsformen. Föreslagna nya 15 punkt om periodisering av semesterersättning i 5 § 1 mom. är inte heller konstitutionellt sett viktig eftersom den berörda personens utkomst under den tid som ändringen avser inte är beroende av arbetslöshetsdagpenning och regleringen inte är förknippad med ekonomiska förluster till följd av arbetslöshet (se även GrUU 15/1995 rd).

De föreslagna ändringarna i den jämkade dagpenningen (17—19 §§) kan i vissa undantagsfall betyda att arbetslöshetsdagpenningen sjunker. Enligt kalkylerna i propositionen är det dock inte fråga om några större förändringar. Speciellt med hänsyn till att den berörda i dessa fall också har arbetsinkomster, finns det ingenting att an-

märka på i fråga om lagförslaget med tanke på det grundläggande utkomstskyddet.

Egendomsskyddet

Utskottet omfattar bedömningen i motiveringen till lagstiftningsordningen om hur lagförslaget ställer sig till bestämmelserna om egendomsskydd i grundlagen och menar att bestämmelserna inte har några retroaktiva verkningar. Också ur denna synvinkel kan lagförslaget således behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Utskottet uppmärksammar förklaringen i motiveringen till 16 § 2 mom. om vilket slag av arbete som enligt hävdvunnen tolkningspraxis

anses uppfylla arbetsvillkoret. Med anledning av motiveringstexten påpekar utskottet att arbetsgivarens försummelse att uppfylla sin försäkringsplikt inte får bli ett hinder för uppkomsten av rätt till en förmån, om arbetet är försäkringspliktigt och löntagares arbetslöshetsavgift har innehållits på arbetstagarens lön.

Med stöd av det ovan sagda anför grundlagsutskottet vördsamt

att lagförslaget kan behandlas i den ordning som föreskrivs i 66 § riksdagsordningen.

Helsingfors den 31 maj 1996

I den avgörande behandlingen deltog ordföranden Ville Itälä /saml, vice ordföranden Johannes Koskinen /sd samt medlemmarna Esko Helle /vänst, Ulla Juurola /sd, Marjut Kaarilahti /saml, Juha Korkeaola /cent (delvis), Heikki Koskinen

/saml, Risto Kuisma /sd, Osmo Kurola /saml, Johannes Leppänen /cent, Paavo Nikula /gröna, Riitta Prusti /sd, Veijo Puhjo /vgr och Maija-Liisa Veteläinen /cent.

KULTURUTSKOTTET*Bilaga 2***Utlåtande 5/1996 rd****Regeringens proposition 72/1996 rd***Till Social- och hälsovårdsutskottet*

Riksdagen remitterade den 14 maj 1996 regeringens proposition 72/1996 rd med förslag till lag om ändring av lagen om utkomstskydd för arbetslösa till social- och hälsovårdsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att kulturutskottet skall lämna utlåtande till social- och hälsovårdsutskottet.

Med anledning av ärendet har utskottet hört äldre regeringssekreteraren Hannu Hakkola vid social- och hälsovårdsministeriet, regeringsrådet Harri Skog och överinspektören Pasi Järven vid arbetsministeriet, äldre regeringssekreteraren Marjatta Lindqvist, utvecklingschefen Eija Alhojärvi, konsultativa tjänstemannen Leena Koskinen och konsultative tjänstemannen Juha Mäntyvaara vid undervisningsministeriet, överdirektören Heli Kuusi vid utbildningsstyrelsen, avdelningschefen Marja-Terttu Hautanen-Jokela vid länsstyrelsen i Vasa län, utkomstskyddschefen Elise Kivimäki vid Folkpensionsanstalten, ordföranden, generalsekreterare Reijo Viitanen vid delegationen för ungdomsändamål, ledande rektor Kalevi Eronen vid Johtavien rehtorien yhdistys, chefen för kulturväsendet Matti Rasila och sakkunnige Jaakko Meller vid Finlands Kommunförbund, ombudsmannen Johan Åström vid Industrins och Arbetsgivarnas Centralförbund, ombudsmannen Riitta Wärn vid Servicearbetsgivarna rf, juristen Janne Metsämäki vid Finlands Fackförbunds Centralorganisation, socialsekreteraren Veikko Simpanen vid Tjänstemannacentralorganisationen FTFC rf, juristen Markku Kojo vid Akava, specialarbetskraftskonsulenten Annika Sorvali vid Helsingfors arbetskraftsbyrå, sekreteraren för arbetskraftskommissionen Minna Äijälä och ledande arbetskraftskonsulenten Pekka Paattinen vid Tammerfors arbetskraftsbyrå, byrådirektören Matti Salmilahti vid Loimaa arbetskraftsbyrå, utredaren Pirkko Oilinki-Nenonen vid Uleåborgs arbetskraftsdistrikt, ombudsmannen Juhani Talonen vid Arbetslöshetskassornas Sam-

organisation, styrelsemedlemmen Tapio Salomaa vid Työttömien Valtakunnallinen Yhteistoimintajärjestö, ombudsmannen Juhani Tuomi och styrelsens sakkunnigmedlem, socialsekreterare Antero Paananen vid Kaarinan Nuoret Pajamestarit ry, kontaktsekreteraren Hannu Kareinen vid Finlands Ungdomssamarbete — Alians rf, styrelsemedlemmen Sanna Kurra vid Finlands studentkårers förbund, intressebevakningssekreteraren Saana Siekkinen vid Finlands Yrkesstuderandes Centralförbund samt socialpolitiska sekreteraren Terhi Koulumies som representant för Förbundet för Handelsstuderande i Finland, Förbundet för Teknikstuderande i Finland och Förbundet för Hälsovårdsstuderande i Finland.

Därtill har utskottet fått ett skriftligt utlåtande av ungdomsdirektören inom Helsingfors stad, docent Lasse Siurala.

Regeringens proposition

Regeringen föreslår att lagen om utkomstskydd för arbetslösa ändras. Propositionen innehåller bland annat ett förslag om förlängning av arbetsvillkoret, som är en förutsättning för arbetslöshetsdagpenning, och av försäkringsvillkoren, som är en förutsättning för enligt förtjänsten avvägd dagpenning, dvs. inkomstrelaterad dagpenning. Stadgandena om arbetsvillkoret skall dessutom preciseras på vissa punkter och föreslås vara desamma för grunddagpenning och inkomstrelaterad dagpenning. Den tid som utbildningsstöd enligt lagen om arbetskraftspolitisk vuxenutbildning har betalats ut för kan också räknas in i arbetsvillkoret, dock högst 16 veckor. Stadgandena om tillgodoräkning av utbildning skall dock vara temporära. Det arbetsvillkor som när det uppfyllas innebär att den maximala tiden för utbetalning av förtjänstdagpenning eller grunddagpenning räknas från början, dvs. det

s.k. återinträdesvillkoret, bestäms enligt samma grunder.

Lagändringarna, varav en del hänför sig till budgetpropositionen för 1997, avses träda i kraft vid ingången av 1997. Bestämmelserna om att arbetskraftsutbildning skall kunna räknas in i arbetsvillkoret avses gälla till utgången av 1998.

Utskottets ställningstaganden

Av de orsaker som nämns i propositionen och på grundval av erhållen utredning finner utskottet målen med lagförslaget riktiga och tillstyrker därför förslaget, men med följande anmärkningar.

Lagen är också en sparlag. Enligt motivtexten till propositionen uppgår nettobesparingarna till 600 miljoner mark 1997, 950 miljoner mark 1998 och till 1 100 miljoner mark 1999. Samtidigt med denna proposition har regeringen avlåtit en proposition med förslag till ändring av arbetsmarknadsstödet. Spareffekten av denna ändring uppskattas vara 200 miljoner mark under perioden 1997—1999.

Under de senaste åren har det gjorts en del i och för sig omfattande strukturella ändringar i arbetslöshetsstödet som huvudsakligen har sin upprinnelse i arbetslösheten och den anknyttande kraftiga kostnadsstegringen. Men målen har bara delvis kunnat nås. Arbetslöshetsstrukturen har under tiden blivit allt mer komplicerad delvis beroende på den lagstiftning som ersätter ekonomiska förluster vid arbetslöshet. Denna lagstiftning har i vissa hänseenden lett till att passiviteten på sikt är mer lönande än kortvariga anställningar eller kompetenshöjande åtgärder.

Trots den positiva utvecklingen de senaste två åren har ungdomsarbetslösheten nästan fördubblats jämfört med den generella arbetslöshetsgraden. Den utdragna ungdomsarbetslösheten har inneburit omvälvningar i de ungas situation och under 1990-talet gett dem en starkt förändrad bild av arbete. De flesta nyanställningar bland unga är tillfälliga eller korta jobb, deltidsarbete eller andra så kallade atypiska anställningar. De sakkunniga har uppmärksamgjort utskottet på att den föreslagna ändringen av arbetsvillkoret från sex till tio månader först och främst kommer att drabba nyexaminerade studerande och unga, som även i övrigt har dåliga chanser att ens få kortare arbetserfarenhet. Ett positivt inslag är dock att studier fortfarande

godkänns som kriterium för förlängning av granskningsperioden för arbetsvillkoret.

Med hänsyn till de goda resultaten av den arbetsmarknadspolitiska vuxenutbildningen finner utskottet det riktigt att arbetsvillkoret för grunddagpenning och inkomstrelaterad dagpenning i den rådande sysselsättningssituationen ändras för att upp till 16 veckor av den period som en arbetslös har fått utbildningsstöd i enligt lagen om arbetskraftspolitisk vuxenutbildning skall kunna jämföras med tiden i arbete fram till utgången av 1998.

Det är absolut nödvändigt att samarbete mellan arbetslivet och utbildningssektorn etableras och byggs ut inom alla utbildningsområden och läroinrättningar. Därtill behövs det en öppen attityd och större samarbetsvillighet dels från utbildningsadministrationens och läroinrättningarnas sida, dels från företagets och arbetslivsorganisationernas sida.

Utskottet hänvisar till sitt utlåtande KuUU 2/1995 rd till statsutskottet angående regeringens proposition 72/1995 rd om statsbudgeten för 1996. I utlåtandet framhåller utskottet att utgångspunkten bör vara att ordna utbildning som leder till en examen och ger högklassig praktisk yrkeserfarenhet för arbetslösa, unga och vuxna som annars är i behov av fortbildning eller omskolning. Därmed får de bättre möjligheter att få ett arbete eller att sysselsätta sig själva. Det är viktigt att staten genom egna insatser uppmuntar människor till livslångt lärande och ger dem möjligheter att förbättra sin studiemotivation och studieberedskap i livets alla skeden. Utbildningen bör vara så utformad att den också ger människor beredskap att anpassa sig till arbetslivsförändringar. Det är därför viktigt att så effektivt som möjligt utnyttja den regionala sakkunskapen om arbetstillfällen och utbildningsbehovet.

När utbildning köps är priset ofta den utslagsgivande faktorn. Därför är köpt utbildning inte alltid av högsta kvalitet. Det är absolut nödvändigt att utbildningens kvalitet har högsta prioritet när utbildningstjänster köps. För att utbildningsmålen skall kunna nås måste man i vissa fall ta till flexibla och t.o.m. exceptionella finansieringsmetoder. Utskottet understryker att lärarna måste få större kännedom om arbetslivet och erbjudas mer fortbildning för att kvalitetskraven överhuvudtaget skall kunna nås.

Utskottet uttrycker sin oro särskilt för de ungas situation i arbetslivet och framhåller att åter-

verkningarna av lagändringen på de ungas sysselsättningssituation och yrkesutbildning inte kommer fram utan en grundlig uppföljning.

Utskottet förutsätter därför att regeringen ser till att det under ledning av undervisningsministeriet och i samarbete med arbetsministeriet ordnas en grundlig uppföljning av effekterna av lagändring-

en och av kvaliteten på sysselsättningsutbildningen.

På grundval av det ovanstående anför kulturutskottet vördsamt

att social- och hälsovårdsutskottet bör utarbeta sitt betänkande med hänsyn till det som sägs ovan.

Helsingfors den 4 juni 1996

I den avgörande behandlingen deltog ordföranden Kirsti Ala-Harja /saml, vice ordföranden Jukka Gustafsson /sd, medlemmarna Tapio Karjalainen /sd, Ossi Korteniemi /cent, Irina Krohn /gröna, Ulla-Maj Kukkonen /sv, Jaakko Laakso

/vänst, Annika Lapintie /vänst, Arja Ojala /sd, Päivi Räsänen /fkf och Anu Vehviläinen /cent samt suppleanterna Liisa Hyssälä /cent och Riitta Korhonen /saml.

Avvikande åsikt

Propositionen är ingen totalrevidering av arbetslöshetsstödet. Också denna gång ägnar sig regeringen bara åt neddragningar utan att satsa på reformer.

Förlängningen av arbetsvillkoret från sex till tio månader slår hårt mot framför allt unga.

De föreslagna nedskärningarna behandlar unga och långtidsarbetslösa orättvist.

Vi anser att man i stället för att göra denna typ av ändringar borde skapa en allmän arbetslös-

hetsförsäkring i likhet med pensionsförsäkringen.

Finansieringen av arbetslöshetsskyddet bör allt mer likna en försäkring. Därigenom kunde staten också spara pengar.

På grundval av det ovanstående anför vi vördsamt

att den föreslagna ändringen av lagen om utkomstskydd för arbetslösa bör förkastas.

Helsingfors den 4 juni 1996

Ossi Korteniemi /cent
Liisa Hyssälä /cent

Anu Vehviläinen /cent
Päivi Räsänen /fkf

ARBETSPOLITISKA UTSKOTTET*Bilaga 3***Utlåtande 5/1996 rd****Regeringens proposition 72/1996 rd***Till Social- och hälsovårdsutskottet*

Riksdagen remitterade den 14 maj 1996 regeringens proposition 72/1996 rd till social- och hälsovårdsutskottet för beredning och bestämde att arbetspolitiska utskottet skall avge utlåtande till social- och hälsovårdsutskottet.

Med anledning av ärendet har utskottet hört socialdirektören Antti Tervasmäki från S:t Michels stad, utvecklingskonsulten Pekka Borg från Helsingfors stad, verkstadschefen Vuokko Kempainen vid ungdomsverkstaden i Kajana stad, byrådirektören Pauli Pohjola vid Harjavalta Arbetskraftsbyrå, samkommundirektören Pekka Kolehmainen vid samkommunen för Länsi-Uudenmaan ammattikoulu, kassaföreståndaren Raila Männistö vid Kommunaltjänstemannaförbundets arbetslöshetskassa och arbetslöse städarbetsledaren Tapani Levander.

Dessutom har arbetspolitiska utskottet deltagit i två gemensamma utfrågningar som social- och hälsovårdsutskottet ordnat. Där hörde utskottet äldre regeringssekreteraren Hannu Hakola vid social- och hälsovårdsministeriet, regeringsrådet Harri Skog och överinspektören Pasi Järvinen vid arbetsministeriet, äldre regeringssekreteraren Marjatta Lindqvist vid undervisningsministeriet, utkomstskyddschefen Elise Kimimäki vid Folkpensionsanstalten, sakkunnige Jaakko Meller vid Finlands Kommunförbund, ombudsmannen Johan Åström vid Industrins och Arbetsgivarnas Centralförbund, ombudsmannen Riitta Wärn vid Servicearbetsgivarna, juristen Janne Metsämäki vid Finlands Fackförbunds Centralorganisation, socialsekreteraren Veikko Simpanen vid Tjänstemannacentralorganisationen, juristen Markku Kojo vid Akava, ombudsmannen Juhani Talonen och ordföranden Laura Palokangas vid Arbetslöshetskassornas Samorganisation samt styrelsemedlemmarna Tapio Salomaa och Ismo Suojanen vid Työttömien Valtakunnallinen Yhteistoimintajärjestö.

Regeringens proposition

Regeringen föreslår att lagen om utkomstskydd för arbetslösa ändras. Genom ändringen

förlängs arbetsvillkoret, som är en förutsättning för arbetslöshetsdagpenning, och försäkringsvillkoret, som är en förutsättning för enligt förtjänsten avvägd dagpenning, dvs. inkomstrelaterad dagpenning. Arbetsvillkoret, som när det uppfylls innebär att den maximala tiden för utbetalning av förtjänstdagpenning eller grunddagpenning räknas från början, dvs. det så kallade återinträdesvillkoret, bestäms enligt samma grunder. Den nya dagpenningen är emellertid alltid minst 80 % av den föregående dagpenningen.

Reglerna för bestämmande av den jämkade dagpenningen föreslås ändrade genom att det skyddade beloppet av en jämkad dagpenning slopas. Jämningsprocenten föreslås bli sänkt från 80 till 50.

Bestämmelserna om självrisktiden för arbetslöshetsdagpenning ändras också. Enligt förslaget motsvaras självrisktiden av sammanlagt sju fulla arbetsdagar en gång per maximal utbetalningstid för arbetslöshetsdagpenning. Arbetslöshetsdagpenning utbetalas inte för den tid, för vilken semesterersättning betalats när arbetsförhållandet upphör. Bestämmelserna om rätten till så kallad tilläggsdagpenning föreslås bli ändrade genom att åldersgränsen efter vilken arbetslöshetsdagpenning kan betalas till 60 års ålder, om den maximala utbetalningstiden för dagpenning inte har gått ut, höjs från 55 till 57 år.

Ändringarna i lagen, av vilka en del ansluter sig till budgetpropositionen för 1997, avses träda i kraft vid ingången av 1997. Bestämmelserna om att arbetskraftsutbildning skall kunna räknas in i arbetsvillkoret avses gälla till utgången av 1998.

Utskottets ställningstaganden

Ändringarna i lagen om utkomstskydd för arbetslösa syftar till att få de arbetslösa att aktivt söka arbete, ta emot korta anställningar och delta i sysselsättningsutbildning. Ändringarna går inte bara ut på att omstrukturera utkomstskyddet för arbetslösa utan också på att spara åt

staten samt att minska den ekobrottslighet som florerar inom arbetsmarknaden och komma åt den ekonomiska gråzonen. Utskottet finner målsättningen och de föreslagna medlen godtagbara. Det nuvarande inkomstrelaterade utkomstskyddet för arbetslösa är, som regeringen konstaterar i propositionen, inte planerat med tanke på en massarbetslöshet lik den vi har i dag.

De föreslagna ändringarna företer drag av en totalreform, som är nödvändig för att ett i grunderna reviderat inkomstrelaterat utkomstskydd för arbetslösa skall kunna bibehållas under tider med hög arbetslöshet. Vissa av ändringarna försämrar de arbetslösas ekonomiska situation men kan inte undvikas för statshushållningens och utkomstskyddets skull. För att lindra de ekonomiska svårigheterna till följd av arbetslöshet och för att förbättra sysselsättningen bör dagens knappare anslag disponeras effektivare.

Ändringen av självrisktiden är positiv för de arbetslösa, eftersom självrisktiden åläggs endast en gång per maximal utbetalningstid för arbetslöshetsdagpenning och det därmed blir möjligt att ta emot kortvariga anställningar. Att arbetslöshetsdagpenningen slopas för den tid för vilken semesterersättning betalas när arbetsförhållandet upphör är helt förenligt med de grundläggande principerna för utkomstskyddet för arbetslösa. Dessutom blir de som friställs från den offentliga och privata sektorn likställda i dagpenningshänseende.

Förlängningen av granskningsperioden för återinträdesvillkoret till 24 månader motiveras med att de kortvariga och atypiska anställningarna ökat och kommit för att stanna. Tack vare den förlängda granskningsperioden kan arbetsvillkoret uppfyllas med korta anställningar under en längre tid än tidigare. Förlängningen av arbetsvillkoret till 43 veckor betonar åter försäkringsprincipen. Återinträdeskravet kan till avsevärda delar fyllas med sex månader långa sysselsättningsstödsarbeten. Hädanefter måste arbetstiderna förutom sysselsättningsarbeten också finnas och ta emot annat arbete för att få ha kvar sin rätt till dagpenning. På denna punkt finns en del betydande osäkerhetsfaktorer förknippade med reformen. Om nya arbetsplatser inte står att få på den öppna arbetsmarknaden ökar trycket

på att ordna längre sysselsättningsstödsarbeten för att rätten till arbetslöshetsdagpenning skall kvarstå. Eventuella missförhållanden avhjälps något av att det i arbetsvillkoret får räknas in en högst 16 veckor lång period under vilken utbildningsstöd har betalats enligt lagen om arbetskraftspolitisk vuxenutbildning. Konsekvenserna av reformen bör följas upp och om det visar sig nödvändigt bör en utvärdering göras om bestämmelserna om arbetsvillkoret och granskningsperioden eventuellt måste göras smidigare senare.

Åldersgränsen för äldre arbetslösas rätt till så kallade tilläggsdagar föreslås bli höjd från 55 till 57 år. I anknytning härtil kommer regeringen att föreslå att sysselsättningslagen ändras så att de som faller för åldersstreckets ges möjlighet till utbildning, rehabilitering eller understödd sysselsättning. De planerade ändringarna ger arbetskraftsbyråerna och utbildningssystemen fler och svårare uppgifter. För att reformen skall kunna genomföras samtidigt med ändringarna i arbetsmarknadsstödet behövs det tillräckligt med resurser. Om utbildning, rehabilitering eller understödd sysselsättning inte kan ordnas leder detta till frustration och utslagning bland de arbetslösa samtidigt som reformen blir mindre acceptabel. Stödsysselsättning ökar kommunernas sysselsättning bland annat beroende på det kommunala pensionssystemet.

Utskottet anför

att social- och hälsovårdsutskottet bör ändra 13 § 2 mom. och 16 § 2 mom. så att inte bara en veckovis granskning utan också granskningar under en fyra veckorsperiod skall kunna leda till att arbetsvillkoret uppfylls och 26 § 3 mom. så att arbete som utförts innan 500 dagar är fulla får räknas in i ett nytt arbetsvillkor.

Med stöd av det ovan sagda anför arbetspolitiska utskottet vördsamt

att social- och hälsovårdsutskottet bör beakta det ovan sagda när det utarbetar sitt betänkande.

Helsingfors den 4 juni 1996

I den avgörande behandlingen deltog ordföranden Reijo Lindroos /sd, vice ordföranden Armas Komi /cent, medlemmarna Anne Huotari /vänst (delvis), Hannu Kemppainen /cent (delvis), Paula Kokkonen /saml (delvis), Pirkko Pelto /sd, Riitta Prusti /sd (delvis), Heikki Rinne

/sd, Raimo Tiilikainen /sv, Maija-Liisa Veteläinen /cent, Marja-Leena Viljamaa /sd, Pertti Virtanen /rdgv och Jorma Vokkolainen /vänst samt suppleanterna Esa Lahtela /sd, Eila Rimmi /vänst och Irja Tulonen /saml (delvis).

Avvikande åsikt

Regeringens främsta bevekelsegrunder har varit fiskala då den gått in för att ändra lagen om utkomstskydd för arbetslösa. Med andra ord är regeringen ute efter besparingar i utgifterna för utkomstskyddet för arbetslösa som är avsevärt större än vad man kunde räkna med då utkomstskyddet för arbetslösa kom till. Det kan inte förnekas att besparingarna är nödvändiga med tanke på statens finanser. Metoden förefaller nu främst vara att dra allt snävare gränser för det inkomstrelaterade utkomstskyddet. Förlängt arbetsvillkor och höjd åldersgräns för äldre arbetslösa rätt till tilläggsdagar gör det svårare att bli delaktig av utkomstskydd.

Regeringens proposition, som utskottsmajoriteten omfattade, underlåter totalt att diskutera om det nuvarande utkomstskyddet för arbetslösa räcker till vid massarbetslöshet och likabehandlar arbetslösa. Regeringen vill inte rätta till missförhållandena i fråga om finansieringen av utkomstskyddet utan tar det som en självklarhet att de nuvarande grunderna duger. Ändå är förhållandet mellan finansieringsansvaret och förmånerna mycket oklart och leder till särbehandling av medborgarna. Av dem som finansierar utkomstskyddet finns det sådana som inte har rätt

till förmånen över huvud taget. Å andra sidan varierar avgifterna till de olika kassorna avsevärt. Reformen av utkomstskyddet för arbetslösa borde uttryckligen ha utgått från att dessa missförhållanden skall avhjälpas.

Då det gäller bestämningen av förmånerna har regeringen visat flexibilitet gentemot dem som inte har haft tillräckligt med kraft att försvara sig. Därför har regeringen gått in för att spara genom att kringskära kretsen av dem som får utkomstskydd, vilket leder till en allt djupare klyfta mellan de arbetslösa. Enligt vår åsikt bör social- och hälsovårdsutskottet än en gång överväga hur besparingarna kunde prioriteras och fördelas rättvisare.

Med stöd av det ovan sagda anför vi

att social- och hälsovårdsutskottet när det utarbetar sitt betänkande bör förutsätta en totalreform av utkomstskyddet för arbetslösa såväl i fråga om finansiering som förmåner så att arrangementet fungerar, är rättvist och kan genomföras ekonomiskt också under tider av massarbetslöshet.

Helsingfors den 4 juni 1996

Armas Komi /cent
Maija-Liisa Veteläinen /cent

Hannu Kemppainen /cent
Pertti Virtanen /rdgv