

SOCIAL- OCH HÄLSOVÅRDSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 12/1997 rd

Regeringens proposition med förslag till lagstiftning som har samband med en revidering av det arbetskraftspolitiska systemet

Till Arbetspolitiska utskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 23 oktober 1997 proposition 178/1997 rd med förslag till lagstiftning som har samband med en revidering av det arbetskraftspolitiska systemet till arbetspolitiska utskottet för beredning och bestämde samtidigt att social- och hälsovårdsutskottet skall ge utlåtande om saken till arbetspolitiska utskottet.

Sakkunniga

Utskottet har tillsammans med arbetspolitiska utskottet hört

- äldre regeringssekreteraren Hannu Hakkola, social- och hälsovårdsministeriet
- regeringsrådet Harri Skog och överinspektör Pasi Järvinen, arbetsministeriet
- utkomstskyddschef Elise Kivimäki, Folkpensionsanstalten
- sakkunnige Jaakko Meller, Finlands Kommunförbund
- utbildnings- och arbetskraftspolitiska sekreteraren Heikki Liedes, Akava rf
- ekonomiske experten Erkki Laukkanen, Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC rf

- ombudsman Leila Kurki, Tjänstemannacentralorganisationen FTFC rf
- avdelningschef Kyösti Ropponen, Industrins och Arbetsgivarnas Centralförbund TT
- arbetskraftspolitiska ombudsmannen Martti Huttunen, Servicearbetsgivarna
- direktör Kimmo Kempainen, Företagarna i Finland
- styrelseledamot Eija-Helena Kettunen, Työtömien Valtakunnallinen Yhteistoimintajärjestö TVY ry.

Dessutom har social- och hälsovårdsutskottet hört

- docenten i arbetsrätt Jorma Saloheimo, Helsingfors universitet
- branschdirektör Kari Kuloila, Åbo arbetskraftsbyrå
- handledare Seppo Vainio, Tampereen Seudun Työttömät ry
- ordförande Pirkko Jauru, Lehtikankaan asukasyhdistys ry.

Vidare har Byggnadsförbundets avdelning nr 270, Kuhmo lämnat ett skriftligt utlåtande i ärendet.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår en del ändringar i lagen om arbetskraftsservice, sysselsättningslagen, lagen om arbetsmarknadsstöd och lagen om utkomstskydd för arbetslösa. Det arbetskraftspolitiska systemet revideras för att de olika åtgärderna bättre skall kunna samordnas, effekterna för sysselsättningen förbättras och arbetsmarknaden fungera bättre.

Bestämmelsen om en sysselsättningsplan föreslås bli upphävd i sysselsättningslagen. Sysselsättningsplanen ersätts med en plan för arbetssökande (en s.k. jobbsökarplan) och bestämmelser om denna plan föreslås ingå i lagen om arbetskraftsservice.

I lagen om arbetskraftsservice föreslås också bestämmelser om samarbetet med arbetslösa arbetssökande. Med samarbete avses enligt propositionen dels åtgärder för att göra upp och revidera en plan för arbetssökande, dels periodiska intervjuer med de arbetssökande. En arbetslös arbetssökande har å ena sidan rätt till en plan för arbetssökande, men är å andra sidan skyldig att delta i uppgörandet av planen och i intervjuerna.

En del av ändringarna i lagen om arbetsmarknadsstöd gäller personer som har fått arbetslöshetsdagpenning under den maximala utbetalningstiden eller arbetsmarknadsstöd i 500 dagar. Regeringen föreslår en ändring i lagen om arbetsmarknadsstöd som innebär att det för dessa personer kommer att finnas ett alternativ till arbetspraktik utan arbetsförhållande, nämligen ett nytt

stöd som betalas under tiden för ett arbetsförhållande och som består av sysselsättningsstöd och arbetsmarknadsstöd (sammansatt stöd). I det sammansatta stödet kan den arbetslösa arbetsmarknadsstöd betalas till arbetsgivaren. Som arbetsgivare räknas föreningar, hushåll, kommuner, samkommuner och företag. De långtidsarbetslösa skall enligt förslaget också få ersättning för resekostnader och andra kostnader för uppehälle (ersättning för uppehälle). Denna motsvarar ersättningen för tiden i arbetskraftspolitisk vuxenutbildning.

Vidare föreslår regeringen en förlängning av de avbrottstider under vilka stöd inte betalas och den skyldighet att vara i arbete som åläggs när en person vägrar att ta emot arbete och arbetskraftspolitiska åtgärder eller avbryter arbetet eller åtgärderna utan godtagbart skäl eller gör sig skyldig till andra arbetsmarknadsförseelser. Dessutom föreslår regeringen en ändring i bestämmelsen om sysselsättningsstöd till kommunen i sysselsättningslagen. Den går ut på att storleken på det normala sysselsättningsstödet inte längre skall kopplas till grunddagpenningen enligt lagen om utkomstskydd för arbetslösa.

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 1998 och avses bli behandlad i samband med den.

Meningen är att lagarna skall träda i kraft vid ingången av 1998.

UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

Motivering

Allmänt

Utskottet har behandlat frågan utifrån sitt eget kompetensområde och då främst tagit fasta på systemet med utkomstskydd för arbetslösa. Regeringens förslag att se över det arbetskraftspolitiska systemet i syfte att bland annat förkorta arbetslöshetsperioderna, förhindra utslagning, få till stånd en bättre samordning av olika insat-

ser och system samt lyfta fram aktiverande och sporrande åtgärder är i princip riktigt, menar utskottet.

I motiveringen till propositionen framhålls att även systemet med utkomstskydd för arbetslösa har påverkats väsentligt av att arbetslöshetens varaktighet genomgått en omstrukturering. I och med att arbetslösheten och långtidsarbetslösheten ökade fick systemet under 1990-talets krisår i allt större utsträckning drag av ett allmänt för-

sörjningssystem. På samma gång har systemets kopplingar till och inverkan på arbetskraftspolitiken och de arbetskraftspolitiska åtgärderna accentuerats. Utskottet omfattar denna syn. För att kunna finna lösningar på arbetslöshetsproblemet måste man skapa sig en uppfattning om hur hela systemet fungerar samt se till att de systemvisa insatserna stödjer varandra och uttryckligen resulterar i att den arbetslöse får ett arbete.

Det är positivt, tycker utskottet, att revideringen av systemet också innefattar ökade resurser för arbetskraftsbyråerna dels i form av anställning av nya tjänstemän, dels i form av permanentning av redan existerande anställningsförhållanden. En del av de anställda på arbetskraftsbyråerna bör enligt utskottet ha utbildning inom och praktisk arbetserfarenhet från den sociala sektorn. Det här är nödvändigt med hänsyn till att vissa klienter är så höggradigt utslagna att de också behöver hjälp från socialsektorn.

Tredje sektorns sysselsättningsmöjligheter

Enligt förslaget skall bland annat det reviderade arbetsmarknadsstödet och det nya sammansatta stödet tas till hjälp för att aktivera arbetslösa med risk för utslagning och förhindra att de helt slås ut. Regeringen lyfter här fram den tredje sektorn och dess potential att bidra med ett extra utbud och helt nya arbetstillfällen för arbetslösa. Med den tredje sektorn avses frivilligorganisationer, fristående organisationer, partnerskapsamfund, verkstäder, återvinningscentraler, miljövårdssektorn, idrottsorganisationer och vårdarbete. Utskottet finner det bra att denna sysselsättningspotential i mån av möjlighet backas upp. När det exempelvis gäller socialtjänsten och hälso- och sjukvården är den tredje sektorn ett ypperligt komplement till de kommunala bastjänsterna eller ett medel att minska behovet av institutionsvård.

När den statliga sysselsättningsservicen upphör och det föreslagna nya systemet tas i bruk kommer vissa föreningar och liknande aktörer som bygger sin verksamhet på det gamla systemet att eventuellt drabbas av svårigheter under en övergångstid, om inte ännu längre, framgår det

av utredningar till utskottet. Detta är något som utskottet vill göra arbetspolitiska utskottet uppmärksam på, eftersom omläggningen till och med kan resultera i att arbetstillfällena temporärt minskar uttryckligen inom den tredje sektorn. Bland de aktiviteter som kan komma i farozonen kan nämnas egenverksamhet bland arbetslösa, exempelvis upprätthållande av matsalar. Det kan inte vara riktigt att aktiviteter av detta slag upphör, menar social- och hälsovårdsutskottet.

Det sammansatta stödet och uppfyllelse av arbetsvillkoret

Med det föreslagna nya sammansatta stödet kan en person som varit arbetslös i minst 500 dagar sysselsättas i ett arbete i arbetsförhållande. Arbetsmarknadsstöd som betalas till arbetsgivaren kan sammanslås med det sysselsättningsstöd som arbetskraftsbyrån betalar. Det sammansatta stödet är ett alternativ till arbetspraktik utan arbetsförhållande. Det sammansatta stödet kan uppgå till högst cirka 5 000 mark per månad. När frågan behandlades i utskottet påpekades det att 5 000 mark per månad dock inte utgör maximigränsen för lönen till den anställda.

Arbete i arbetsförhållande som finansieras med sammansatt stöd räknas inte in i tiden i arbete enligt lagen om utkomtskydd för arbetslösa. Bestämmelser om detta skall ingå i 13 och 16 § lagen om utkomtskydd för arbetslösa.

Att de nu aktuella arbetsförhållandena inte leder till att arbetsvillkoret uppfylls motiveras av regeringen i propositionen och av de sakkunniga som utskottet hört bland annat med att arbetsmarknadsstödet så länge arbetsförhållandet pågår konsumeras, via arbetsgivaren. Utgångspunkten har varit att det inte går att samtidigt göra av med sitt eget arbetsmarknadsstöd och tillgodogöra sig en annan arbetslöshetsförmån, det vill säga uppfylla arbetsvillkoret. Samtidigt hänvisar man till de tidigare ändringarna i arbetslöshetsskyddet och sysselsättningsstöden, som syftat till dämpa den sammantagna passiverande effekten av arbetslöshetsskyddet och beredskapsarbeten. Ett annat argument är att den nya stödformen bidrar till att aktivera dem som varit utan arbete mycket länge och hjälpa dem att komma ut på den öppna arbetsmarknaden.

Enligt utredningar till utskottet riktar sig det nya sammansatta stödet primärt till arbetslösa som i åratal (minst två år, men i praktiken betydligt längre) fått arbetsmarknadsstöd eller därför innan dåtida grunddagpenning, för vilken det inte krävdes någon arbetshistoria. Det framgår av en kalkyl att merparten av de primära stödtagarna inte har fått någon inkomstrelaterad dagpenning under den tid de varit arbetslösa. Målgruppen omfattar cirka 90 000 personer som får arbetsmarknadsstöd. Hälften av dem hade inte haft något som helst arbete under 1992—1994. Den huvudsakliga målgruppen för det nuvarande sysselsättningsstödet utgörs av folk med inkomstrelaterad dagpenning, och sysselsättningsstöden kommer också framdeles att huvudsakligen användas för sysselsättning av dem.

Å andra sidan har de sakkunniga som i utskottet talat för att anställningsförhållanden som omfattas av sammansatt stöd skall godkännas för fullgörande av arbetsvillkoret poängterat att ett anställningsförhållande av detta slag har en helt normal arbetsrättslig karaktär. Det enda större undantaget skulle uttryckligen vara att arbetsvillkoren enligt lagen om utkomstskydd för arbetslösa inte uppfylls. Häri ligger en inkonsekvens ansåg de sakkunniga.

Det faktum att arbetsvillkoret inte uppfylls är enligt andra utredningar till utskottet inte nödvändigtvis i princip oförenligt med det arbetsrättsliga systemet betraktat som en juridisk fråga. I utredningarna hänvisas på denna punkt bland annat till sådana rättsförhållanden avseen-

de utförande av arbete som inte inkluderas av de relevanta kännetecknen på ett normalt anställningsförhållande som omfattas i lagstiftningen. Exempel på detta är uppdragsavtal enligt familjevårdarlagen och närståendevård enligt socialvårdslagen.

Utgående från det ovan sagda bör frågan om arbetsvillkoret uppfylls eller inte följaktligen enligt utskottet i första hand fokuseras på arbetskraftspolitiken och faktorer som främjar ett aktivt arbetssökande. Utskottet framhåller vikten av att de arbetskraftspolitiska insatserna och arbetslöshetsskyddet är förenliga men poängterar samtidigt att den sammantagna effekten av olika system inte får leda till att människor tappar sin genuina motivation och utsätts för en allt större risk att bli utslagna.

Vidare vore det önskvärt enligt utskottets åsikt att anställda i anställningsförhållanden baserade på sammansatt stöd till arbetsgivaren garanteras möjligheter till en fortsättningsplan motsvarande planen för arbetssökande. Detta kunde vara en sporre som ökar deras motivation och tilltro till sina egna möjligheter.

Utlåtande

Med stöd av det ovan sagda anför social- och hälsovårdsutskottet vördsamt som sitt utlåtande till arbetspolitiska utskottet

att arbetspolitiska utskottet bör beakta det som sägs i detta utlåtande när det utformar sitt betänkande.

Helsingfors den 19 november 1997

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Virpa Puisto /sd
vordf. Maija Perho /saml
medl. Anne Huotari /vänst
Liisa Hyssälä /cent
Paula Kokkonen /saml
Mikko Kuoppa /vgr

Eero Lämsä /cent
Pirkko Peltomo /sd
Margareta Pietikäinen /sv
Marjatta Vehkaoja /sd
Marja-Leena Viljamaa /sd
suppl. Marjaana Koskinen /sd.

AVVIKANDE ÅSIKT 1

Motivering

Med hänsyn till att sysselsättningsläget fortfarande är skralt och långtidsarbetslösheten vida utbredd är försöket att hitta nya arbetskraftspolitiska utvägar i och för sig värt en eloge.

Regeringens proposition och motiveringen där präglas dock alltför mycket av en kontrollerande och förmyndaraktig attityd gentemot arbetslösa. I stället för att utgå från de arbetslösas behov talar regeringen med arbetsförvaltningens och arbetsgivarnas mun.

Det förslag som jag mest reagerar emot är att en arbetslös i arbete finansierat med så kallat sammansatt stöd inte får räkna sig till godo denna tid som tid i arbete för arbetslöshetsskydd.

Detta innebär i princip att den sociala tryggheten försämras i och med att det uppstår en ny form av anställningsförhållande som inte ger normal rätt till utkomstskydd för arbetslösa. Jag fruktar också att detta öppnar dörrarna för en lösning där arbetslösas rätt till social trygghet och anställningstrygghet begränsas i ett vidare perspektiv genom olika stödsatser och arbetskraftspolitiska åtgärder.

Den nu aktuella försämringen av arbetslöshetsskyddet bidrar till att minska dels den arbetslöses motivation att söka ett arbete finansierat med så kallat sammansatt stöd, dels motivationen i själva arbetet. På denna punkt stödjer förslaget ingalunda de arbetslösas aktivitet utan går stick i stäv mot intentionen. I utlåtandena från facket har just denna punkt kritiserats skarpt.

En annan viktig sak är att de arbeten som finansieras med det sammansatta stödet antagligen kommer att vara lågavlönade deltidsarbeten. Det sammansatta stödet får också användas för socialskydds- och försäkringsavgifter och följaktligen är det mycket frestande att ställa upp med jobb där lönekostnaderna inklusive socialskyddsavgifter uppgår till maximibeloppet för det sammansatta stödet, alltså högst 5 000 mk/mån. Det här betyder en bruttolön på cirka 3 800 mk/mån. som ger en inkomstrelaterad dagpenning på i runda tal 140 mark. Dagpenningen blir därmed inte alltför mycket större än arbetsmarknadsstödet. När man vill sätta stopp för att

arbetsvillkoret uppfylls överskattar man med flit nivån på arbetslöshetsskyddet och blåser upp de "passiverande" effekterna. Den arbetslöse binds fast vid ett mycket lågt arbetsmarknadsstöd samtidigt som systemet ställer upp ett nytt hinder för honom att få det ens lite bättre.

Sammanfattningsvis anser jag att den föreslagna sista meningen i 13 § 2 mom. och 16 § 2 mom. lagen om utkomstskydd för arbetslösa inte bör godkännas.

Ett annat stort missgrepp i propositionen är enligt mitt förmenande att karenstiderna, som ger rätt att undanhålla de arbetslösa arbetsmarknadsstöd, förlängs och räknas på ett annat sätt. En förlängning av karenserna kringskar de arbetslösas rättigheter och försämrar deras rättsskydd. Regeringen har inte kommit fram med några sakskäl till förlängningen. Den har inte heller kunnat påvisa hur de förlängda karenstiderna kan hjälpa hårt trängda långtidsarbetslösa att klara sig. Om man beaktar att regeringen samtidigt föreslår försämringar i inkomsttryggheten (RP 217/1997 rd) är faran stor för att allt fler som slagits ut på arbetsmarknaden faller under gränsen för en minimiförsörjning.

Föreslagna 17 § 2 mom. lagen om arbetsmarknadsstöd innebär i princip att karenstiderna tänjs ut. Förslaget går ut på att en karenstid på två månader kan åläggas en arbetslös som på grund av att han redan fått dagpenning enligt lagen om utkomstskydd för arbetslösa under maximala 500 dagar lever på arbetsmarknadsstöd och vägrar att delta i arbetspraktik. Karensen kan bli aktuell redan efter en gång av vägran. Enligt detaljmotiveringen till propositionen kan en arbetslös åläggas att delta i arbetspraktik också utanför pendlingsregionen. Med hänsyn till att såväl arbetsmarknadsstödet som de föreslagna ersättningarna för kostnader för uppehälle ligger på en mycket anspråkslös nivå och att arbetspraktik inte uppfyller kraven på ett normalt anställningsförhållande är det enligt min åsikt mycket diskutabelt att gå in för att utvidga karensnormerna.

De föreslagna ändringarna i 17 §, 18 § 1 mom., 19 § 1 mom. och 20 § 2 mom. i lagen om arbets-

marknadsstöd bör därför enligt min åsikt inte godkännas.

I motiveringen till propositionen och i budgetpropositionen för 1998 föreslås också att statens sysselsättningsservice skall upphöra. Min åsikt är att en sådan inskränkning i den arbetskraftspolitiska instrumentuppsättningen inte bör göras. Föreningar och servicecentraler för arbetslösa och en mängd frivilligorganisationer får det svårare om ändringen går igenom. Det som orga-

nisationerna går miste om uppvägs inte av att statens sysselsättningsservice ersätts med ett sammansatt stöd och stödet till arbetslösa för egeninitierade aktiviteter.

Förslag

Med stöd av det ovan sagda framhåller jag

att arbetspolitiska utskottet bör ta hänsyn till vad som anförts ovan.

Helsingfors den 19 november 1997

Mikko Kuoppa /vgr

AVVIKANDE ÅSIKT 2

Regeringens förslag att arbete finansierat med sammansatt stöd inte skall räknas in i tiden för arbete leder till en allt storskaligare utslagning och till ökade kostnader för kommunerna. Nyordningen gör att människor som tidigare fått arbetslöshetsersättning blir tvungna att ty sig till utkomststöd. Ett läge av denna art hade kunnat undvikas om regeringen hade visat lite god vilja att utveckla ett enhetligt arbetslöshetsförsäkringssystem.

Centerns mål och ambition är att alla medborgare skall kunna försörja sig på lika grunder.

Vi vill göra arbetspolitiska utskottet uppmärksam på att systemet blir mer sporrande om anställningsförhållanden inom ramen för det sammansatta stödet får räknas in i tiden för arbete.

Helsingfors den 19 november 1997

Liisa Hyssälä /cent
Eero Lämsä /cent