

Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om ändring av 17 § lagen om försök med alterneringsledighet

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås att ikraftträdelsebestämmelsen i lagen om försök med alterneringsledighet ändras så att lagen gäller till och med den 31 december 2002. Lagen skall dessutom tillämpas på sådan alterneringsle-

dighet i fråga om vilken alterneringsavtal ingås medan lagen är i kraft om ledigheten tas ut före den 31 december 2003.

Lagen avses träda i kraft den 1 januari 2001.

MOTIVERING

1. Nuläge och föreslagna ändringar

1.1. Lagstiftning och praxis

Den temporära lagen om försök med alterneringsledighet (1663/1995), som gäller arbetsalternering, trädde i kraft den 1 januari 1996. Lagens giltighetstid förlängdes och dess 1, 2, 7 och 17 § ändrades genom lagen om ändring av lagen om försök med alterneringsledighet (1201/1997), som trädde i kraft den 1 januari 1998. Lagen har sedermera ändrats genom lagen om ändring av 12 § lagen om försök med alterneringsledighet (559/1998) och genom lagen om ändring av 13 § lagen om försök med alterneringsledighet (304/1999). Lagen gäller till och med den 31 december 2000 och den skall enligt 17 § 1 mom., som gäller lagens ikraftträdelse, tillämpas på sådan alterneringsledighet i fråga om vilken alterneringsavtal ingås medan lagen är i kraft om ledigheten tas ut före den 31 december 2001.

Syftet med alterneringsledigheten är enligt

motiveringen i den regeringsproposition (RP 136/1995 rd) som ledde till att lagen stiftades att genom arbetsalternering erbjuda personer i arbete bättre möjligheter till utbildning och rehabilitering och att samtidigt erbjuda de arbetslösa som står utanför arbetslivet en ny inkörspport. Arbetsalterneringen erbjuder dessutom en möjlighet att införa flexibilitet och nytt kunnande i företagen. Ur samhälls- synvinkel innebär arbetsalternering att en större del än tidigare av det stöd som riktats till skötseln av arbetslösheten direkt eller indirekt stöder upprätthållandet och utvecklandet av arbetskraftens färdigheter.

Enligt lagen om försök med alterneringsledighet kan heltidsanställda arbetstagare eller arbetstagare, vars arbetstid överskrider 75 % av arbetstiden inom branschen för heltidsanställda arbetstagare, på basis av det alterneringsavtal som de ingått med arbetsgivaren bli alterneringslediga i minst 90 kalenderdagar utan avbrott och sammanlagt i högst 359 kalenderdagar. Alterneringsledigheten kan periodiseras, om arbetsgivaren och arbetstagen kommer överens om detta under sådana förutsättningar att varje period är minst 90

kalenderdagar. En förutsättning för alterneringsledighet är att arbetsgivaren för tiden för ledigheten anställer en person som är arbetslös arbetssökande vid en arbetskraftsbyrå.

Under den tid alterneringsledigheten varar betalas till arbetstagaren en alterneringsersättning avvägd enligt arbetslöshetsdagpenningen som är 70 % av den arbetslöshetsdagpenning till vilken den som blir alterneringsledig skulle vara berättigad, likväl utan sådana barnförhöjningar som avses i lagen om utkomstskydd för arbetslösa. Till den som under alterneringsledigheten deltar i en sådan frivillig yrkesinriktad utbildning som avses i utbildnings- och avgångsbidragsfondens stadgar (social- och hälsovårdsministeriets beslut 1666/1995) eller i förordningen om avgångsbidrag för statstjänstemän (999/1994), betalas dessutom ett partiellt yrkesutbildningsbidrag på 1 100 mk skattefritt per utbildningsmånad. Alterneringsersättning betalas inte om arbetstagaren får lön av arbetsgivaren.

Alterneringsledigheten utnyttjades under dess första år, dvs. 1996, av ca 5 500 löntagare, av vilka ungefär var tionde fick partiellt yrkesutbildningsbidrag. Från och med 1996 har ca 37 000 personer varit alterneringslediga. År 1999 var i medeltal drygt 5 600 och sammanlagt 10 440 personer alterneringslediga, av vilka ca 30 % var män och 70 % kvinnor. Mest har alterneringsledigheten utnyttjats inom den kommunala sektorn (47,9 % av alla alterneringslediga) och näst mest inom den privata sektorn (34,5 % av alla alterneringslediga). Alterneringsledigheten utnyttjas mest av 35—54-åringar och som vikarier anställs oftast 25—44-åringar. Bland dem som utnyttjar alterneringsledigheten finns företrädare för alla yrkesgrupper, men mest utnyttjas den av sådana personer i tjänstemannaarbete som fått högskole- eller någon annan bra utbildning på mellanstadiet.

Ungefär 4 000 löntagare har hos utbildnings- och avgångsbidragsfonden ansökt om partiellt yrkesutbildningsbidrag som beviljas dem som deltar i yrkesinriktad utbildning. Sålunda har ca 10 % av alla som varit alterneringslediga fått partiellt yrkesutbildningsbidrag. Utbildningen har i genomsnitt pågått i sex månader. Studiernas popularitet har ökat under den tid försöket med alternerings-

ledighet pågått. Utbetalningen av partiellt yrkesutbildningsbidrag ger emellertid inte en fullständig bild av det verkliga antalet personer som studerar under sin alterneringsledighet, eftersom partiellt yrkesutbildningsbidrag inte erhålls för t.ex. allmänbildande utbildning eller utbildning av hobbykaraktär. Den vanligaste orsaken till att ansökan om partiellt yrkesutbildningsbidrag har förkastats har varit att utbildningen inte har omfattats av systemet. I det stora hela har procenttalen för förkastade ansökningar likväl varit rätt låga, t.ex. år 1999 var antalet förkastade ansökningar 14,9 %.

1.2. Bedömning av nuläget

Erfarenheterna av alterneringsledighet har i regel varit rätt positiva. De som har utnyttjat alterneringsledigheten är de nöjdaste, eftersom den lediga tiden i allmänhet har använts för den alterneringsledigas personliga behov. Merparten av vikarierna bedömde att deras möjligheter att få arbete kommer att förbättras i och med alterneringsledigheten. Även arbetsgivarnas erfarenheter har i regel varit positiva. Ur myndigheternas synvinkel har administreringen av alterneringsledigheten inte krävt några tilläggsresurser och den har visat sig vara ganska lätt att administrera.

Verkställandet av försöket med alterneringsledighet styrs, övervakas och utvecklas av arbetsministeriet, under vilket lyder en uppföljningsgrupp, i vilken utöver de centrala arbetsmarknadsorganisationerna även social- och hälsovårdsministeriet samt undervisningsministeriet är företrädare. Gruppen har behandlat frågor som har samband med information och lagtolkning samt andra allmänna frågor som gäller styrningen av försöket. I våras skickade uppföljningsgruppen ut en förfrågan till arbetskraftsbyråerna och arbetslöshetskassorna om hur försöket med alterneringsledighet har fungerat.

Utgående från förfrågan ansåg en överväldigande majoritet av såväl arbetslöshetskassorna som arbetskraftsbyråerna att alterneringsledigheten borde fortsätta. Det ansågs också att lagens målsättning hade uppnåtts väl eller rätt väl när det gäller främjandet av stresshantering i arbetet, samordnandet av arbete och familj samt den yrkesinriktade ut-

bildningen och andra studier. Den arbetskraftspolitiska målsättningen ansågs ha uppnåtts i måttlig utsträckning. En klar majoritet av arbetskraftsbyråerna ansåg att systemet med altemneringsledighet passar ihop med deras serviceutbud och att det även tillför detta något nytt. Enligt byråerna är det ovanligt att arbetsgivarna anställer samma personer upprepade gånger som altemneringsvikarier, fastän detta också har inträffat ibland.

Enligt den respons som har erhållits av kunderna förhöll sig altemneringsvikarierna i regel positivt till altemneringsledigheten, medan det ansågs vara en nackdel att arbetet var tidsbegränsat. Responsen från personer som utnyttjat altemneringsledigheten har varit positiv eller mycket positiv, fastän systemet kritiserades t.ex. med anledning av den låga ersättningen. Även responsen från arbetsgivarna har i regel varit positiv. Det som arbetsgivarna likväl har ansett vara negativt är bl.a. byråkratin och det faktum att en arbetslös måste anställas som vikarie och inte t.ex. en person som hotas av arbetslöshet eller en studerande. Vad gäller finansieringen av arbetsaltemneringssystemet har arbetsgivarorganisationerna i viss mån ifrågasatt huruvida ett system som enligt deras uppfattning i regel betjänar stresshantering i arbetet bör finansieras med anslag för utkomtskyddet för arbetslösa.

1.3. Föreslagna ändringar

Förlängning av försöket med altemneringsledighet

Enligt 17 § 1 mom. lagen om ändring av lagen om försök med altemneringsledighet är lagen i kraft till och med den 31 december 2000. Lagen tillämpas enligt bestämmelsen på sådan altemneringsledighet i fråga om vilken altemneringsavtal ingås medan lagen är i kraft om ledigheten tas ut före den 31 december 2001.

I propositionen föreslås att 17 § 1 mom. lagen om försök med altemneringsledighet ändras så att lagen är i kraft till och med den 31 december 2002. Lagen tillämpas på sådan altemneringsledighet i fråga om vilken altemneringsavtal ingås medan lagen är i kraft om ledigheten tas ut före den 31 december 2003.

2. Propositionens verkningar

2.1. Ekonomiska verkningar

I 12 § lagen om försök med altemneringsledighet ingår bestämmelser om finansieringen av systemet. Enligt bestämmelsen finansieras de kostnader som altemneringsersättningen orsakar arbetslöshetskassorna och folkpensionsanstalten med iakttagande av vad lagen om finansiering av arbetslöshetsförmåner (555/1998) och 37 § lagen om utkomtskydd för arbetslösa (602/1984) föreskriver om arbetslöshetsdagpenning. Enligt detta svarar staten helt och hållet för finansieringen av de altemneringsersättningar som folkpensionsanstalten betalar. De altemneringsersättningar som arbetslöshetskassorna betalar finansieras genom statsandelar, arbetslöshetsförsäkringspremier och medlemsavgifter enligt lagen om arbetslöshetskassor.

På motsvarande sätt som i fråga om finansieringen av arbetslöshetsdagpenningar avvägda enligt förtjänsten betalas i statsandel till arbetslöshetskassan en proportionell andel som motsvarar grunddagpenningen enligt lagen om utkomtskydd för arbetslösa. Arbetslöshetskassans egen andel är 5,5 %. Den resterande delen finansieras genom arbetsgivares och löntagares arbetslöshetsförsäkringspremie.

År 1999 betalades sammanlagt ca 260 milj. mk i altemneringsersättningar, varav ersättningarna till dem som hör till arbetslöshetskassan och erhåller förtjänstdagpenning uppgick till 258,6 milj. mk och de ersättningar som folkpensionsanstalten betalar ut till närmare 1,7 milj. mk. Betalningsandelarna fördelade sig så att statens andel uppgick till ca 120 milj. mk (46 %), arbetsgivarnas andel till 85,8 milj. mk (33 %) och löntagarnas andel inklusive arbetslöshetskassornas andel till 54,8 milj. mk (21 %). Altemneringsersättningen var i allmänhet 2900—4000 mk per månad. Antalet betalningsdagar uppgick till sammanlagt ca 117 000 per månad.

År 2000 har utnyttjandet av altemneringsledighet ökat med ca 15 % och årsutgifterna uppskattas uppgå till ca 285 milj. mk. Finansieringsandelarna bibehålls så gott som oförändrade. Statens utgift är således ca 130 milj. mk, arbetsgivarnas ca 95 milj. mk och lönta-

garnas ca 60 milj. mk. Om användningen av alterneringsledigheten uppskattas bibehållas på samma nivå år 2001, stiger de totala utgifterna för den till uppskattningsvis ca 290 milj. mk. Nivån på dagpenningen stiger år 2001, eftersom grunddagpenningen höjs med fem mark och den genomsnittliga förtjänstdagpenningen stiger med ca tre mark. Statens andel skulle uppgå till ca 135 milj. mk.

Nettokostnaderna för systemet är likväl mindre än bruttokostnaderna, eftersom arbetslöshetsersättningen till den arbetslösa person som anställs för alterneringen samtidigt inbesparas. Om den vikarie som anställs för alterneringen annars är arbetslös under hela alterneringsperioden och hans arbetslöshetsersättning är lika stor som alterneringsersättningen, är systemet kostnadsneutralt.

Det finns inte några statistiska uppgifter om hur stor dagpenning som före alterneringsperioden har betalats till de vikarier som anställts för alterneringen. Den genomsnittliga alterneringsersättningen uppgick år 2000 till 187 mk per dag och den genomsnittliga förtjänstdagpenningen till 220 mk. Den genomsnittliga ersättningen till dem som erhållit alterneringsersättningar uppgår till 85 % av den genomsnittliga förtjänstdagpenningen för arbetslösa, dvs. deras fullständiga förtjänstdagpenning skulle ha uppgått till i genomsnitt 267 mk per dag. Nivån på förtjänstdagpenningen för dem som anställts som alterneringsvikarier torde igen vara lägre än medeltalet och av dessa omfattas även en proportionellt sett större del av enbart grundskyddet. Det kan också tänkas att en del av dem som sysselsatts via alterneringen även skulle ha sysselsatts utan alterneringsvikariatet. Systemet föranleder således nettokostnader, fastän det beaktas att alterneringsersättningen är 70 % av grundnivån. Utgående från nuvarande uppgifter är det likväl inte möjligt att på ett tillförlitligt sätt uppskatta nettokostnaderna. När det gäller statens utgifter är systemet ändå relativt kostnadsneutralt.

I de ovan beskrivna beräkningarna har inte beaktats de kostnader som åsamkas arbetsgivarna på grund av det partiella yrkesutbildningsbidraget. År 1999 betalades 8,7 milj. mk i partiellt yrkesutbildningsbidrag. I beräkningarna har inte heller beaktats de eventuella inbesparingar som beror på det mins-

kade antalet sjukfrånvarodagar när arbetsförmågan och stresshanteringen förbättras eller på den ökade produktiviteten i arbetet när utbildningsnivån stiger. Alterneringsledigheten har dessutom betydelse för äldre arbetstagare, eftersom den kan senarelägga den tidpunkt då en person går i pension.

Det är svårt att bedöma de kostnader som försöket med alterneringsledighet åsamkar pensionssystemet. Kostnaderna uppstår därav att den tid en person är alterneringsledig räknas som tid under vilken pension intjänas, om tiden understiger ett år, medan pensionsavgifter däremot inte uppbärs för denna tid. Arbetspensionssystemet förlorar uteblivna avgifter. Lejonparten av detta belopp hänförs sig till pensionssystemen för den offentliga sektorn.

Propositionen har inte några verkningar i fråga om organisation och personal.

2.2. Verkningar på olika medborgargrupper ställning

Alterneringsledigheten erbjuder personer i arbete en möjlighet att temporärt vara borta från arbetet av personliga skäl för att t.ex. sköta anhöriga, en möjlighet att vara ledig en längre tid för att stöda stresshanteringen i arbetet samt en möjlighet till utbildning och rehabilitering. Systemet ger även unga en chans att i ett tidsbegränsat arbetsförhållande få den arbetserfarenhet de saknar. Med hjälp av alterneringsledigheten kan man även sysselsätta långtidsarbetslösa, fastän numera endast 2 % av alterneringsvikarierna i praktiken har varit sådana som har varit arbetslösa i mer än ett år. Arbetsalterneringen erbjuder även arbetsgivarna en möjlighet att föra in flexibilitet och nytt kunnande i företagen genom att den möjliggör bekantskap med nya arbetstagare.

3. Beredningen av propositionen

Propositionen har beretts i samarbete med de centrala arbetsmarknadsorganisationerna och den grundar sig på det förhandlingsresultat som undertecknades den 17 november 2000 och som gäller det inkomstpolitiska avtalet för åren 2001 – 2002.

Avtalsparterna skall senast den 13 decem-

ber 2000 underrätta sina egna centralorganisationer om de arbets- och tjänstekollektivavtal som har slutits i överensstämmelse med centralorganisationernas förhandlingsresultat. Avsikten är att efter detta fastställa förhandlingsresultatet som inkomspolitiskt avtal. Regeringen anser att denna proposition bör godkännas endast i det fall att förhandlingsresultatet har godkänts i tillräckligt stor utsträckning vid förhandlingarna på förbunds-nivå.

4. Andra omständigheter som inverkat på propositionen

Regeringen har till riksdagen avlåtit en proposition med förslag till lag om vuxenutbildningsstöd och vissa lagar som har samband med den (RP 150/2000 rd). I lagen bestäms om stöd som beviljas för tiden för utbildning gällande utveckling och upprätthållande av löntagares och företagares yrkesskicklighet samt om villkoren för detta stöd. Den i lagen om utbildnings- och avgångsbidragfonden (537/1990) avsedda utbildnings- och avgångsbidragfonden ansvarar för beviljandet och utbetalningen samt den övriga verkställigheten av vuxenutbildnings-

stödet. Vuxenutbildningsstöd kan erhållas för yrkesinriktad utbildning från och med den 1 augusti 2001.

Det är ändamålsenligt att alterneringsledigheten i detta skede fortsätter som ett försök, eftersom det är nödvändigt att få erfarenheter av användningen av vuxenutbildningsstödet och dess verkningar innan det är möjligt att fatta några slutliga beslut om huruvida systemet med alterneringsledighet eventuellt skall göras permanent, om dess utveckling och om en samordning av bestämmelserna om systemet med bl.a. andra stöd som betalas för tiden för yrkesinriktad vuxenutbildning.

Beslut om en eventuell förlängning av det partiella yrkesutbildningsbidraget och villkoren för det fattas separat på det sätt som förutsätts i utbildnings- och avgångsbidragsfondens stadgar.

5. Ikraftträdande

Lagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2001.

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs Riksdagen följande lagförslag:

*Lagförslagen***Lag****om ändring av 17 § lagen om försök med alterneringsledighet**

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen den 22 december 1995 om försök med alterneringsledighet (1663/1995) 17 §
1 mom., sådant det lyder i lag 1201/1997, som följer:

17 §

Ikraftträdande

ledighet i fråga om vilken alterneringsavtal
ingås medan lagen är i kraft om ledigheten
tas ut före den 31 december 2003.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1996
och är i kraft till och med den 31 december
2002. Lagen tillämpas på sådan alternerings-

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2001.

Helsingfors den 24 november 2000

Republikens President**TARJA HALONEN**

Arbetsminister *Tarja Filatov*

*Bilaga
Parallelltext*

Lag

om ändring av 17 § lagen om försök med alterneringsledighet

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen den 22 december 1995 om försök med alterneringsledighet (1663/1995) 17 §
1 mom., sådant det lyder i lag 1201/1997, som följer:

Gällande lydelse

17 §

Ikraftträdande

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1996 och är i kraft till och med den 31 december 2000. Lagen tillämpas på sådan alterneringsledighet i fråga om vilken alterneringsavtal ingås medan lagen är i kraft om ledigheten tas ut före den 31 december 2001.

Föreslagen lydelse

17 §

Ikraftträdande

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1996 och är i kraft till och med den 31 december 2002. Lagen tillämpas på sådan alterneringsledighet i fråga om vilken alterneringsavtal ingås medan lagen är i kraft om ledigheten tas ut före den 31 december 2003.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2001.
