

**ARBETSLIVS- OCH  
JÄMSTÄLLDHETSUTSKOTTETS  
BETÄNKANDE 2/2014 rd**

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

**INLEDNING**

**Remiss**

Riksdagen remitterade den 22 april 2014 regeringens proposition med förslag till lag om ändring av lagen om alterneringsledighet (RP 36/2014 rd) till arbetslivs- och jämställdhetsutskottet för beredning.

**Sakkunniga**

Utskottet har hört

- specialsakkunnig Sami Napari, finansministeriet
- äldre regeringssekreterare Anne-Mari Mäkinen, arbets- och näringsministeriet
- direktör Pirjo Juntunen, Norra Österbottens arbets- och näringsbyrå
- forskningschef Roope Uusitalo, Helsingfors universitet

- specialsakkunnig Tommi Eskonen, Finlands Kommunförbund
- arbetsmarknadsombud Kirsi Korppi, Kommunala arbetsmarknadsverket
- expert Minna Etu-Seppälä, Finlands näringsliv rf
- arbetsmarknadsjurist Kai Kullaa, Undervisningssektorns Fackorganisation rf
- ekonomisk expert Joonas Rahkola, Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC rf
- juridisk ombudsman Atte Rytönen, Företagarna i Finland rf
- utvecklingschef Kirsi Markkanen, Tehy ry.

Dessutom har skriftligt yttrande lämnats av

- Statens arbetsmarknadsverk SAMV
- Kyrkans arbetsmarknadsverk
- Tjänstemannacentralorganisationen STTK rf
- Akava ry.

**PROPOSITIONEN**

Regeringen föreslår att lagen om alterneringsledighet ändras så att längden på den arbetshistoria som utgör villkoret för alterneringsledighet ökas till 16 år och tiden för alterneringsledighet förlängs så att ledigheten ska vara i minst 100 och i högst 360 kalenderdagar. För den alterneringslediga föreskrivs en övre åldersgräns som

motsvarar den nedre åldersgränsen för ålderspension enligt lagen om pension för arbetstagare, minskad med tre år. Lagen föreslås dessutom bli ändrad så att till arbetshistorian räknas också sådan tid i arbete eller tid som jämföras med tid i arbete under vilken personen i fråga varit försäkrad i någon av Europeiska unionens

medlemsstater, i någon stat som tillhör Europeiska ekonomiska området eller i Schweiz.

Samtidigt föreslås att det ska vara möjligt att ändra tidpunkten för en alterneringsledighetsperiod, om överenskommelse om den nya tidpunkten träffas innan perioden börjar. Alterneringsersättning betalas inte för den tid under alterneringsledighet för vilken ingen vikarie har anställts. Lagen föreslås dessutom bli ändrad så att den alterneringslediga ska ha rätt till alterneringsersättning i en situation där anställningen för den alterneringslediga upphör av orsaker som inte beror på den alterneringslediga innan alterneringsledigheten varat i 100 kalenderdagar.

De villkor som gäller för vikarien för den alterneringslediga föreslås bli ändrade. Som vikarie ska anställas en arbetslös arbetssökande som varit arbetslös arbetssökande i minst 90 kalenderdagar antingen utan avbrott eller periodvis

under de 14 månader som föregått alterneringsledigheten. Som vikarie ska dock kunna anställas en arbetslös arbetssökande som inte fyllt 30 år, om högst ett år har förflutit sedan denne avlagt yrkes- eller högskoleexamen, eller en arbetslös arbetssökande som antingen är under 25 år eller över 55 år när alterneringsledigheten börjar.

I propositionen föreslås dessutom att föräldrade bestämmelser med hänvisningar till Arbetskraftsbyrån revideras.

Propositionen hänför sig till regeringens strukturpolitiska program för att stärka förutsättningarna för ekonomisk tillväxt och åtgärda hållbarhetsunderskottet i den offentliga ekonomin. Den föreslagna lagen avses träda i kraft den 1 september 2014. Bestämmelsen om övre åldersgräns för den alterneringslediga ska inte tillämpas på personer som är födda före 1957.

## UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

### *Motivering*

#### *Allmänt*

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

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

Regeringen föreslår att lagen om alterneringsledighet ändras till de delar som handlar om den alterneringslediges arbetshistoria (tid i förvärvs-

livet) som villkor för alterneringsledighet, ändring av tidpunkterna för perioder med alterneringsledighet, alterneringsavtalet och utbetalning av alterneringsersättning samt vikarien för den alterneringsledige. I lagen föreslås dessutom en bestämmelse om en övre åldersgräns för den som tar ut alterneringsledighet.

#### *Sysselsättningseffekter*

Propositionen hänför sig till regeringens Katainens uppdaterade strukturpolitiska program för att stärka förutsättningarna för ekonomisk tillväxt och åtgärda hållbarhetsunderskottet i den offentliga ekonomin av den 29 augusti 2013. Genom de programenliga strukturella reformerna för arbetsmarknadens del eftersträvas bl.a. högre sysselsättningsnivå.

De mest centrala ändringarna i lagen om alterneringsledighet med avseende på sysselsättningen är att den tid i förvärvslivet som är villkoret för ledigheten höjs från 10 till 16 år, att det fastställs en övre åldersgräns för den alterneringsledige och att längden på vikariens arbetslöshet

höjs till 90 dagar under de 14 månader som föregår alterneringsledighetens början.

De föreslagna ändringarna beräknas minska alterneringsledigheterna särskilt å ena sidan bland dem som inte fyllt 40 år och å andra sidan bland dem som fyllt 60 år, vilket skulle öka antalet sysselsatta på årsnivå med ca 1 200 årsverken. Dessutom beräknas det att alterneringsledigheterna till följd av ändrade villkor minskar i branscher där antalet långtidsarbetslösa är litet. Enligt en grov uppskattning kan en ändring av villkoren för vikarier öka sysselsättningen med cirka 600 årsverken, då man beaktar effekten av de s.k. omkörningsfilerna. Totalt skulle de nya villkoren således öka sysselsättningen med ca 1 800 årsverken. Uppskattningen baseras på att det inte sker ändringar i antalet alterneringsledigheter och att vikarierna utan alterneringsledigheten hittar annat arbete. Utgifterna av ersättningar för alterneringsledighet beräknas minska med 20 procent. Detta innebär på årsnivå 10—12 miljoner euro i budgetbesparingar och en totalbesparing på 22—26 miljoner euro.

Vi har inga detaljerade statistiska uppgifter om de alterneringsledigas tid i förvärvslivet, antalet personer som tar ut alterneringsledighet på nytt eller antalet vikarier. Därför är beräkningarna av lagändringens ekonomiska konsekvenser och konsekvenser i fråga om sysselsättningen enligt propositionen endast riktgivande.

Enligt Folkpensionsanstaltens statistik har antalet personer som fått alterneringsersättning åren 2005—2012 varierat mellan 16 800 och 22 500. År 2013 har alterneringsledighet enligt erhållen utredning används klart mindre än tidigare år, vilket anses bero på det svåra ekonomiska läget och sysselsättningsläget. Utskottet finner det möjligt att bedömningarna i propositionen om sysselsättningseffekterna och besparingarna är överdimensionerade på kort sikt och i det nuvarande ekonomiska läget och i vår tid av hög arbetslöshet.

#### *Alterneringsledighetens betydelse*

Syftet med alterneringsledighet är att öka arbetstagarnas motivation och arbetshälsa med hjälp av kortvarig frånvaro från arbetet och samtidigt

skapa bättre sysselsättningsförutsättningar för arbetslösa arbetssökande genom att erbjuda dem tidsbundna arbetslivserfarenheter. Det bottnar i tanken att arbetstagarna efter en ledighet på 3—12 månader är friskare och fortsätter jobba längre än utan möjligheten till ledighet.

Alterneringsledigheten används till varierande syften och orsakerna till ledighet är individuella. Ledigheten används bl.a. till utbildning, vila, resor och fritidsaktiviteter, rehabilitering samt vård av barn eller föräldrar. Det finns också tecken på att ledigheten i viss mån tas ut i situationer då arbetstagaren annars skulle tillgripa sjukfrånvaro eller andra system som finns till för eventuell arbetsförmåga. Utskottet vill betona att alterneringsledigheten inte är avsedd att ersätta sjukskrivning utan att ledigheten är avsedd för att arbetstagare ska kunna få rekreation och förnyad arbetsförmåga.

Enligt arbets- och näringsministeriets utredningar från 2005 och 2009 har alterneringsledigheten inte medfört längre tid i arbetslivet eller ökat sysselsättningen. Däremot har systemet haft en gynnsam verkan på sysselsättningen av vikarier.

Utskottet anser att de föreslagna ändringarna av villkoren för alterneringsledighet är betydande skärpningar. Trots att villkoret för tiden i arbete förlängs anser utskottet att alterneringsledighet fortfarande är ett bra sätt att främja arbetshälsan. Utskottet vill betona att det kan vara nyttigt och behövligt för en arbetstagare att ta paus efter 16 år i arbetslivet av många andra orsaker än främjandet av arbetshälsan och anser det angeläget att löntagarna också i fortsättningen har tillgång till ett flexibelt och individuellt sätt att samordna arbetstiderna med de krav som den aktuella livssituationen ställer.

Kvinnor tar oftare ut alterneringsledighet än män. Cirka 70 procent av dem som tar ut alterneringsledighet är kvinnor, och alterneringsledighet används inom hälso- och sjukvården, undervisningen, sekreterar- och kontorsyrken samt socialsektorn, som alla är kvinnodominerade branscher. Det är således möjligt att skärpningen av villkoren inverkar mer på kvinnors än på mäns möjligheter att ta ut alterneringsledighet.

### *Vikarien*

Lagförslaget skärper också villkoren för vikarien. Som vikarie ska anställas en arbetslös arbetssökande som varit arbetslös arbetssökande i minst 90 kalenderdagar antingen utan avbrott eller periodvis under de 14 månader som föregått alterneringsledigheten. Trots villkoret om arbetslöshet ska som vikarie kunna anställas en arbetslös arbetssökande som inte fyllt 30 år, om högst ett år har förflutit sedan denne avlagt yrkes- eller högskoleexamen, eller en arbetslös arbetssökande som är antingen under 25 år eller över 55 år när alterneringsledigheten börjar. Målet med det skärpta villkoret för vikarien är att förbättra sysselsättningsmöjligheterna för dem som varit arbetslösa en längre tid.

Mer än hälften av vikarierna har varit arbetslösa mindre än två veckor och ca 40 procent av dem har varit arbetslösa mindre än en vecka. Trots bestämmelsen om företräde vid anställning av vikarier enligt den gällande lagen har långtidsarbetslösa i praktiken således inte anställts som vikarier.

Utskottet ser positivt på avsikten att förbättra sysselsättningsförutsättningarna för personer som varit arbetslösa en längre tid och anser att den föreslagna reformen bättre än förr riktar vikariatet till personer som behöver stöd för att få jobb. Ändringarna stödjer också genomförandet av ungdomsgarantin och sysselsättningen av äldre, eftersom vikariatet kan ges en nyligen utexaminerad eller en arbetslös person under 25 eller över 55 år. Utskottet anser att systemet med alterneringsledighet är ett viktigt arbetskraftspolitiskt redskap och att reformen stärker dess arbetskraftspolitiska karaktär.

Villkoren för alterneringsledighet är desamma i alla branscher, men utnyttjandet av ledigheten varierar stort. Alterneringsledighet är nästan lika vanligt inom kommunsektorn som inom den privata sektorn. Mest används möjligheten av kvinnor mellan 40 och 59 år inom hälso- och sjukvården och undervisningssektorn, där arbetslösheten är låg. Vikarierna har också varit arbetslösa endast en kort tid innan alterneringsledigheten börjar.

Utskottet noterar också att den föreslagna skärpningen kan göra det svårare att finna lämpliga vikarier särskilt i branscher som kräver särskild kompetens och där arbetslösheten är låg. I branscher med låg arbetslöshet har alterneringsledighet ingen stor arbetskraftspolitisk betydelse, men för en enskild arbetstagare kan det ha betydelse med avseende på arbetshälsan. Utskottet vill betona att lagen om alterneringsledighet också efter reformen ger möjligt att alternera inom branscher där sysselsättningsläget är gott, eftersom vikarien fortfarande kan ges också andra uppgifter än de som den alterneringslediga har skött och eftersom den s.k. omkörningsfilen för att underlätta sysselsättning av unga och äldre ska göra det lättare att finna lämpliga vikarier. Men på grund av vikarievillkoren kan alterneringsledighet dock oftare än förr kräva att arbetsgivaren omorganiserar arbetet och satsar kraftigt på introduktionsutbildning för vikarien. Utskottet finner det angeläget att möjligheten att använda alterneringsledighet består och blir allmän i alla branscher och att möjligheterna till alterneringsledighet och sysselsättning som alterneringsvikarie är lika inom alla sektorer.

Vikarierna är oftast kvinnor i åldern 25—34 år. Således kan de villkor som enligt förslaget ska uppställas för vikarien minska särskilt unga kvinnors möjligheter att få jobb som vikarier för alterneringslediga. Samtidigt kan den relativa andelen män bland dem som tar ut alterneringsledighet öka.

### *Verkningar i arbets- och näringsbyråerna*

Arbets- och näringsbyrån ska enligt propositionen lämna ett utlåtande om huruvida det villkor om 90 dagars minimiarbetslöshet som satts upp för vikarien uppfylls, och också om det är fråga om en situation som innebär att man kan göra avvikelse från villkoret angående arbetslöshetens längd i fråga om unga och 55 år fyllda.

Enligt propositionen kan längden på vikariens arbetslöshet utredas genom systemet URA som är tillgängligt vid arbets- och näringsbyråerna. Utredningen anses enligt propositionen ha små verkningar på byråernas uppgifter.

Utskottet erfar att utredningarna av villkoren för vikarier utökar arbets- och näringsbyråernas arbetsbörda. Att reda ut hur lång en oavbruten arbetslöshet är går snabbt med hjälp av det nämnda systemet URA, men om arbetslösheten består av enskilda dagar måste de räknas separat eftersom informationen om dem inte alltid finns att tillgå i systemet URA. Också att reda ut om det har gått högst ett år sedan en person i åldern 25—29 år har avlagt examen medför en avgränsning som kräver beräkning och uppföljning. Vidare har det bedömts att arbetsgivare till följd av skärpningarna kommer att kontakta arbets- och näringsbyråerna oftare än förr för att finna vikarier.

Det är viktigt, anser utskottet, att effektivt informera alla aktörer om ändringarna i lagen om alterneringsledighet. Utskottet vill betona att samarbetet mellan arbetsgivare och arbets- och näringsbyråer måste fungera väl när alterneringsvikarier söks.

#### *Fortsatta åtgärder och uppföljning av propositionens verkningar*

En utvärdering av ändringarnas verkningar och måluppfyllelse ska göras två år efter det att lagen trätt i ikraft. Det är av största vikt att tilläggsutredningen genomförs. Utskottet anser att utredningen ska omfatta en internationell jämförelse samt en bred utvärdering av alterneringsledighetens effekter bl.a. på arbetshälsa, tiden i förvärvslivet och sysselsättningen för vikarier. Dessutom bör det utredas hur målen för de nu aktuella ändringarna om ökad sysselsättning och besparingar har uppfyllts och hur ändringarna har inverkat på möjligheterna att ta ut ledighet i olika branscher.

#### *Utskottets förslag till beslut*

Riksdagen

*godkänner lagförslaget utan ändringar.*

Helsingfors den 15 maj 2014

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Tarja Filatov /sd  
vordf. Anne-Mari Virolainen /saml  
medl. Sanni Grahn-Laasonen /saml  
Satu Haapanen /gröna  
Anna Kontula /vänst  
Jari Lindström /saf  
Eeva-Maria Maijala /cent

Lea Mäkipää /saf  
Merja Mäkisalo-Ropponen /sd  
Annika Saarikko /cent  
Kristiina Salonen /sd  
Mikko Savola /cent  
Eero Suutari /saml  
Maria Tolppanen /saf.

Sekreterare var

utskottsråd Marjaana Kinnunen.