Utlåtande AjUU 7/2016 rd─ RP 113/2016 rd

Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet

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

Till social- och hälsovårdsutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om utkomstskydd för arbetslösa (RP 113/2016 rd): Ärendet har remitterats till arbetslivs- och jämställdhetsutskottet för utlåtande till social- och hälsovårdsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört
- regeringsråd Esko Salo, social- och hälsovårdsministeriet
- äldre regeringssekreterare Timo Meling, arbets- och näringsministeriet
- forskningsdirektör Heikki Räisänen, arbets- och näringsministeriet
- finansråd Tuulia Hakola-Uusitalo, finansministeriet
- direktionens rådgivare Lauri Kajanoja, Finlands Bank
- förmånschef Anna Mäki-Jokela, Folkpensionsanstalten
- forskningssamordnare Merja Kauhanen, Löntagarnas forskningsinstitut
- specialsakkunnig Ellen Vogt, Finlands Kommunförbund
- expert Katja Veirto, Akava rf
- expert Miia Kannisto, Finlands näringsliv rf
- chef för arbetsmarknadsärenden Harri Hellstén, Företagarna i Finland rf
- expert Samppa Koskela, Tjänstemannacentralorganisationen STTK rf
- verksamhetsledare Niina Jussila, Arbetslöshetskassornas Samorganisation r.f.
- politices doktor Tomi Kyyrä
- magister i samhällsvetenskaper Ville-Veikko Pulkka.

Skriftligt yttrande har lämnats av
- Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC rf
- Arbetslöshetskassornas Samorganisation r.f.
- professor i social- och hälsopolitik Juho Saari.

Klart
5.2

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänt

Syftet med propositionen är att spara in 200 miljoner årligen i utgifter för den inkomstrelaterade tryggheten. Sparåtgärden finns inskriven i regeringsprogrammet. Samtidigt är målet att minska hindren för att ta anställning, förkorta arbetslöshetsperioderna och minska den strukturella arbetslösheten på ett sätt som sparar in offentliga resurser. Propositionen ingår i regeringens spetsprojekt för att revidera utkomstskyddet för arbetslösa och den sociala tryggheten. Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet har behandlat propositionen med avseende på sitt ansvarsområde. Utskottet anser att reformen behövs och tillstyrker lagförslaget utan ändringar.

Utskottet understryker att propositionen spelar en roll när det gäller att genomföra sparmålen för de offentliga finanserna och få ekonomin i balans. I och med att inkomstskydd betalas ut för kortare tid behöver arbetslöshetsförsäkringspremierna inte höjas på nytt, vilket skulle öka kostnaderna för att anställa. Ändringen har således positiv effekt Finlands konkurrenskraft.

De föreslagna ändringarna i utkomstskyddet för arbetslösa är enligt utskottet ett steg i rätt riktning, men otillräckliga. De ekonomiska incitamenten att arbeta är inte tillräckligt bra ens efter den föreslagna reformen. Det är viktigt att hindren för att ta anställning undanröjs ytterligare och att det ska bli ännu mer attraktivt att ta ett jobb.

Det är bra att propositionen har en tillräckligt lång övergångsperiod för att hushållen ska hinna anpassa sig till inkomstförändringarna. Enligt vissa bedömningar innebär förändringarna inga särskilt stora skillnader i levnadsstandarden per månad för hushåll bestående av två personer. Däremot är förändringen betydande i enpersonshushåll och ensamförälderhushåll.

Vid budgetmanglingen kom regeringen överens om att arbetslösa arbetssökande ska intervjuas var tredje månad av arbets- och näringsbyråerna. Det är en viktig reform, anser utskottet och påpekar att den förbättrar vår internationellt sett relativt vagt definierade uppföljning och rapportering av jobbsökning och stöder den föreslagna reformen av utkomstskyddet för arbetslösa.

Konsekvenser för sysselsättningen

Regeringen räknar med att sysselsättningseffekten av ändringen är omkring 9 000 årsverken. Merparten av effekten, cirka 7 500 årsverken, beror på att den längsta tillåtna tiden för inkomstrelaterad ekonomisk trygghet förkortas.

Enligt uppgifter till utskottet bekräftas regeringens bedömning att förmåner och sanktioner spelar en roll för längden på arbetslösheten och möjligheterna till nyanställning av både utländska och finländska studier. Den inkomstrelaterade tryggheten är tänkt att ge arbetslösa tryggad försörjning när de söker arbete, men en generös förmån försämrar incitamenten för att ta ett jobb och chanserna att få ett jobb.

Det är svårt att bedöma vad som är den optimala nivån eftersom frågan hänger samman med den aktuella ekonomiska situationen. Många ekonomiska experter anser att det vore till fördel om den

inkomstrelaterade tryggheten varierade i takt med konjunkturen. Reformen kunde ha ännu större effekter i en högkonjunktur, men också i en lågkonjunktur är effekterna för sysselsättningen positiva, framhåller utskottet. De första effekterna av reformen kommer sannolikt att synas först 2018, när sysselsättningsläget enligt prognoserna ska vara en aning bättre än nu. Trots det ekonomiska läget tillstyrker utskottet ett snabbt genomförande av reformen och understryker att reformen har effekter på sikt.

När tidsgränsen för inkomstrelaterad dagpenning förkortas påverkas sysselsättningen, vilket innebär att arbetskraftsutbudet ökar. När den inkomstrelaterade tryggheten försämras förväntas de arbetslösa söka arbete aktivare och i högre grad anpassa sina löneanspråk. Åtgärden förväntas också återspegla sig i lägre lönekrav från fackförbundens sida. Effekterna kan motivera arbetsgivarna att skapa fler arbetstillfällen. Det underlättar i sin tur för arbetslösa att få jobb. Utskottet understryker att antalet arbetstillfällen inte är konstant i ekonomin. När utbudet på arbetskraft ökar, aktiveras en anpassningsprocess i ekonomin för att skapa fler arbetstillfällen.

Trots den höga arbetslösheten förekommer det rekryteringsproblem och arbetskraftsbrist lokalt och inom vissa yrkesområden. Reformen av utkomstskyddet för arbetslösa underlättar läget för företagen mer än om ingen reform alls hade gjorts. Det finns dock andra orsaker till rekryteringssvårigheterna, framhåller utskottet. I en del fall kan rekryteringen falla på bristande kompetens, läget på bostadsmarknaden, outvecklad kollektivtrafik, men också på själva arbetsuppgifterna. Också de här faktorerna bör åtgärdas för att det ska vara mer motiverande att ta ett jobb, understryker utskottet.

Om det är ekonomiskt motiverande att arbeta beror dels på hur stora de inkomstrelaterade bidragen är, dels på det som kan kallas deltagandeskattesats eller tröskeleffekt. Skattesatsen visar hur många procent av bruttoinkomsten som försvinner när man går från att vara arbetslös till att ha arbete. Här beaktas skatter, avgifter av skattekaraktär, förmåner som upphör och inkomstrelaterade serviceavgifter, bland annat dagvårdsavgifter. Man brukar tala om arbetslöshetsfälla när skattesatsen är högre än 80 procent. Ofta är det ensamföräldrar som befinner sig i den situationen, när skattesatsen stiger av höjningsdelarna till trygghetsförmåner. Följaktligen är det viktigt att sysselsättningen inte bara främjas med hjälp av ändringar i den inkomstrelaterade tryggheten, utan att också andra sysselsättningsnedsättande faktorer åtgärdas, bland annat tiden med hemvårdsstöd, barnomsorgsavgifter, ändrade regler för inkomstrelaterade dagpenningar för att de ska kunna sjunka under arbetslöshetsperioden och avskaffade extra dagar för den så kallade arbetslöslöshetsslussen med inkomstrelaterade förmåner.

Fler blir beroende av utkomststöd

Ersättning under kortare tid vid arbetslöshet är ett sätt att förbättra incitamenten för att ta jobb. Om människor inte får jobb, kan fattigdomen öka och inkomsterna minska när utbetalningarna av inkomstrelaterad arbetslöshetsersättning tar slut. Det i sin tur leder till att människor blir mer beroende av transfereringar och utkomststöd. Därmed blir det svårare att uppnå de sparmål för de offentliga finanserna som reformen eftersträvar, också om lägre arbetslöshet ger en del besparingar längre fram.

Utskottet anser det vara en brist att propositionen inte tar hänsyn till de tröskeleffekter som uppstår när människor går från att ha inkomstrelaterade förmåner till att leva på grundtrygghetsförmåner. Den utdragna ekonomiska knappheten inkräktar i hög grad på människors funktionsförmåga. Alltför knappa resurser för aktiverande åtgärder har snarare en nedslående och anpassande effekt än en motiverande och förändringspositiv effekt. Dessutom brukar det ha negativa effekter för självbestämmanderätten och motivationen, om människor tvingas anpassa sig till yttre incitament. Utredningar har visat att sannolikheten är liten för att personer som länge levt på utkomststöd får jobb. Därför kan man utgå från att utgiftsökningarna till följd av reformen kommer att vara långvariga.

Beroendet av bostadsbidrag och utkomststöd gör att utbetalningen drar ut på tiden samtidigt som stödtagarna måste avrapportera förändrade förhållanden, i synnerhet tillfälliga anställningar och deltidsjobb. Dessa byråkratiska fällor kan i värsta fall betyda att utbetalningen upphör och att låginkomsttagare därmed får problem med att försörja sig. I vissa fall kan fällorna vara ett ännu större hinder än ekonomiska trösklar för att ta ett jobb, påpekar utskottet och understryker att åtgärder för att minska de byråkratiska fällorna måste ingå i de sysselsättningsfrämjande metoderna.

Utvärdering och uppföljning

De senaste åren har utkomstskyddet för arbetslösa och de aktiva arbetskraftspolitiska åtgärderna ändrats i flera repriser. Det är viktigt att det görs en samlad utvärdering av vilka konsekvenser ändringarna i arbetskrafts- och företagsservicen och i sysselsättnings- och socialpolitiken har i ett helhetsperspektiv.

Trots reformerna är det fortfarande inte ekonomiskt sett tillräckligt attraktivt att ta ett jobb. Samtidigt är en betydande del av vår arbetslöshet ett strukturellt problem. Utskottet understryker att vårt utkomstskydd för arbetslösa behöver revideras i grunden, exempelvis via ett parlamentariskt kommittéarbete. Då kan den bästa forskarkompetensen utnyttjas och utkomstskyddet för arbetslösa anpassas till andra planerade reformer av hindren för att ta ett jobb, bland annat de preliminära planerna på att införa basinkomst.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet föreslår

att social- och hälsovårdsutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 13.10.2016

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Tarja Filatov sd
Heli Järvinen Gröna (delvis)
medlem Pertti Hakanen cent

medlem Teuvo Hakkarainen saf
medlem Hannakaisa Heikkinen cent (delvis)
medlem Reijo Hongisto saf
medlem Niilo Keränen cent
medlem Anna Kontula vänst
medlem Jaana Laitinen-Pesola saml
medlem Leena Meri ps (delvis)
medlem Merja Mäkisalo-Ropponen sd
medlem Ilmari Nurminen sd
medlem Veronica Rehn-Kivi sv
medlem Eero Suutari saml
medlem Martti Talja cent
medlem Juhana Vartiainen saml
ersättare Antero Laukkanen kd.

Sekreterare var

utskottsråd Marjaana Kinnunen.

AVVIKANDE MENING 1

Motivering

Socialdemokraternas, Vänsterförbundets och De Grönas medlemmar i arbetslivs- och jämställdhetsutskottet anser att utlåtandet till social- och hälsovårdsutskottet inte tillräckligt väl lyfter fram alla de perspektiv och problem som ingår i RP 113/2016 rd om ändring av lagen om utkomstskydd för arbetslösa. Propositionen kan inte godkännas.

Sysselsättnings- och sparmålen väger inte upp de nackdelar som propositionen sannolikt har. De sakkunniga bedömde att sysselsättningseffekterna kommer att vara ganska anspråkslösa, särskilt på kort sikt. Samtidigt får människor mer problem med försörjningen och samhället blir mer orättvist av de föreslagna ändringarna.

Regeringen har berett propositionen dåligt. För en del av motiven hänvisar regeringen till en felaktig länk med ett PM från finansministeriet, som i sin tur bygger på en artikel som är gömd bakom en betalvägg. Regeringen gör det alltså ganska svårt för den som vill kontrollera om motiven stämmer.

Propositionen saknar heltäckande konsekvensbedömningar. Inte heller ingår det någon konsekvensbedömning av tidigare ändringar i samma storleksklass. Regeringen borde ha utrett konsekvenserna för sysselsättningen, exempelvis logiken med och resultaten av att förkorta tiden med arbetslöshetsersättning. Också konsekvenserna för jämställdheten och inkomstfördelningen borde ha utretts, bland annat för ensamföräldrar och barnfattigdomen.

Bristen på konsekvensbedömning gör det svårare att bedöma propositionen i relation till andra aktuella eller pågående ändringar. Regeringen har bland annat beslutat om kortare skyldighet att ta tillbaka anställda, nedskärningar i den arbetskraftspolitiska utbildningen och lägre anslag till arbets- och näringsbyråernas omkostnader för personlig service. Också de här ändringarna hade krävt att regeringen gör en bedömning av hur alla ändringar samverkar.

Regeringen vill spara 200 miljoner euro, men beaktar inte de totalekonomiska konsekvenserna. De sakkunniga framhåller att nedskärningen har negativa effekter för kommunekonomin och de kan inte kompenseras. Vidare uppstår det nya negativa marginaleffekter samtidigt som fattigdomen och den sociala marginaliseringen ökar. Också byråkratin ökar när förvaltningen blir mer komplicerad.

Man kan ifrågasätta om propositionen har någon positiv effekt på sysselsättningen. Det har inte visats att sänkta självrisker har någon effekt på sysselsättningen, åtminstone på kort sikt. Vi behöver en övergripande bedömning av sysselsättningseffekterna. Bland annat VATT säger i en studie att lika många personer börjar på ett nytt jobb som det försvinner människor från arbetsmarknaden, när den inkomstrelaterade ekonomiska tryggheten upphör.

Regeringen skär i förmånerna för de som har det allra sämst ställt, tvingar människor att vara beroende av utkomststöd och ökar fattigdomen. Propositionen utsätter människor för nya margina-

leffekter och regeringen tar inte hänsyn till att långvarig fattigdom gör det svårare att återgå i arbete.

Avvikande mening

Vi föreslår

att riksdagen förkastar lagförslaget.

Helsingfors 13.10.2016

Ilmari Nurminen sd
Merja Mäkisalo-Ropponen sd
Tarja Filatov sd
Anna Kontula vänst
Heli Järvinen gröna

AVVIKANDE MENING 2

Motivering

Finland måste höja sin sysselsättningsnivå eftersom vi behöver fler som jobbar, om vi ska få statsfinanserna i balans och kunna behålla välfärdsstaten. För högre sysselsättning behöver enskilda anställda stöd framför allt när de av en eller annan anledning måste sluta jobba. I det läget behöver de både rehabiliterande verksamhet och fortbildning, men också ekonomiska incitament för att det ska löna sig att arbeta.

Vår arbetsmarknad har redan länge haft ett matchningsproblem, det vill säga vi har både hög arbetslöshet och svårigheter att tillsätta lediga platser. Långtidsarbetslösa bollas mellan myndigheterna i stället för att man tar tag i saken och kommer med konkreta sysselsättningsåtgärder. De arbetslösa måste få aktiva sysselsättningsåtgärder på arbets- och näringsbyråerna genast när de förlorat jobbet eller har permitterats. Samtidigt måste staten motivera de arbetslösa att själva vara aktiva. Det inkomstrelaterade utkomstskyddet för arbetslösa måste alltså bli mer motiverande genom att dagpenningen höjs och utbetalningstiden samtidigt blir kortare. Danmark har goda erfarenheter av en sådan modell. Undersökningar i Finland visar att största delen av de som får ett nytt jobb får det genast i början eller i slutet av den tid de har rätt till dagpenning. Vi tror att en sådan modell motiverar människor att snabbare börja jobba igen. Därför måste lagen om utkomstskydd för arbetslösa ändras.

Avvikande mening

Jag föreslår

att social- och hälsovårdsutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 13.10.2016

Veronica Rehn-Kivi sv

AVVIKANDE MENING 3

Motivering

Regeringen föreslår att den längsta tiden för att få utkomststöd för arbetslösa förkortas från 500 till 400 dagar. De som har arbetat kortare tid än tre år ska få bidrag i högst 300 dagar. Bara de som uppfyller villkoret för tiden i arbete och har fyllt 58 år får fortfarande ersättning i 500 dagar. Samtidigt är målet med propositionen bland annat att minska hindren för att ta anställning, förkorta arbetslöshetsperioderna och minska den strukturella arbetslösheten på ett sätt som sparar in offentliga resurser.

Jag anser att det inte går att nå målen i propositionen genom att skära i den inkomstrelaterade ekonomiska tryggheten. Kortare tid med arbetslöshetsdagpenning har ingen avgörande effekt på hindren för att ta ett jobb, och det hjälper inte arbetslösa att få anställning. Regeringen gör inga försök att aktivt förbättra eller öka jobbmöjligheterna för de som lever på arbetslöshetspenning. Därför resulterar den förkortade utbetalningstiden bara i att de arbetslösa snabbare måste få grundtrygghetsförmåner och andra bidrag. Propositionen tar ingen hänsyn till de stora regionala skillnaderna i antalet arbetstillfällen eller möjligheterna att få arbete. Därför kommer människor att behandlas ojämlikt på grund av geografiskt läge när utbetalningsperioden förkortas. Ändringen är orimligt svår i ekonomiskt hänseende för regioner med hög arbetslöshet. På många orter är det svårt att hitta ett jobb hur motiverad man än är. Det är ett problem som inte kan lösas med rätt till färre dagar med arbetslöshetsdagpenning.

I stället för att förkorta perioden bör perioden med arbetslöshetspenning utnyttjas till att förbättra de arbetslösas möjligheter att få jobb. De arbetslösa måste få större möjligheter att själva påverka sina sysselsättningsmöjligheter. Jag föreslår att arbetslösa i stället för att få ersättningsperioden förkortad får utnyttja de sista 100 dagarna av ersättningsperioden till lönesubvention eller startpenning. På så sätt kan arbetslöshetsersättningen användas aktivt och de arbetslösa ges bättre möjligheter att få jobb. Den här typen av aktiv användning har redan testats i liten skala. I ett försök har en del arbetslösa som lever på arbetsmarknadsstöd fått använda sin arbetslöshetsersättning till lönesubvention eller startpenning.

Avvikande mening

Jag föreslår

att social- och hälsovårdsutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 13.10.2016

Antero Laukkanen kd