

Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om ändring av 2 och 17 § lagen om försök med alterneringsledighet

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås att lagen om försök med alterneringsledighet ändras så, att lagen är i kraft till och med den 31 december 1998. Vidare föreslås att lagen skall tillämpas på sådan alterneringsledighet i fråga om vilken alterneringsavtal ingås medan lagen är i kraft om ledigheten tas ut före den 31 december 1999. Det föreslås också

att vid periodisering av alterneringsledigheten skall en överenskommelse om detta i allmänhet tas in i alterneringsavtalet innan ledigheten inleds.

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

Lagen avses träda i kraft den 1 januari 1998.

MOTIVERING

1. Nuläge och föreslagna ändringar

1.1. Nuläge

Den tidsbundna lagen om försök med alterneringsledighet (1663/1995), som gäller arbetsalternering, trädde i kraft den 1 januari 1996. Enligt lagen kan en arbetstagare som är anställd på heltid bli alterneringsledig i minst 90 kalenderdagar utan avbrott och sammanlagt i högst 359 kalenderdagar på basis av ett alterneringsavtal som han ingått med arbetsgivaren. Under alterneringsledigheten betalas till arbetstagaren en alterneringsersättning avvägd enligt arbetslöshetsdägningspenningen. En förutsättning för alterneringsledighet är att arbetsgivaren för motsvarande tid anställer en person som är arbetslös arbetssökande vid en Arbetskraftsbyrå.

Syftet med försöket med alterneringsledighet är enligt motiveringarna 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 erbjuda de arbetslösa som står utanför arbetslivet en ny inkörsport. Arbetsalterneringen erbjuder dessutom en möjlighet att införa flexibilitet och nytt kunnande till företagen. Ur samhällelig 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 7 § lagen om försök med alterneringsledighet utgör alterneringsersättningen 60 % av den arbetslöshetsdägningspenning till vilken den som blir alterneringsledig skulle vara berättigad. I ersättning utbetalas dock högst 4 500 mk per månad. Till den som 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 1 000 mk skattefritt per utbildningsmånad.

Enligt 6 § lagen om försök med alterne-

ringsledighet har en arbetstagare inte rätt till alterneringsersättning för den tid under vilken han får lön av en arbetsgivare som avses i 1 § 1 och 3 mom. i nämnda lag. Som dylik lön räknas dock inte sådana naturaförmåner på grund av arbetsförhållandet som fortgående betalas ut under alterneringsledigheten.

Alterneringsersättningen motsvarar i fråga om finansieringen arbetslöshetsdagpenningen. Staten ansvarar helt för finansieringen av de alterneringsersättningar som Folkpensionsanstalten betalar. Finansieringen av de alterneringsersättningar som arbetslöshetskassorna betalar fastställs på basis av 19, 25 och 30 § lagen om arbetslöshetskassor (603/1984).

Under 1996 utnyttjade ca 5 500 löntagare alterneringsledigheten. Ungefär var tionde av dem fick partiellt yrkesutbildningsbidrag. År 1997 hade vid utgången av augusti sammanlagt 4 638 löntagare utnyttjat alterneringsledigheten. Mest utnyttjas alterneringsledigheten inom undervisnings- och hälsovårdsarbetet, även om den har använts inom så gott som alla yrkesgrupper. Mest har alterneringsledigheten utnyttjats inom den kommunala sektorn. Medelåldern bland dem som begagnat sig av möjligheten till alterneringsledighet är ca 43 år, medan den genomsnittliga åldern bland dem som sysselsatts för tiden för ledigheten är 33 år.

En ökad användning av alterneringsledighet på arbetsplatserna har främjats genom en omfattande information. Enligt resultaten av den uppföljningsundersökning av försöket som finansierats av arbetsministeriet och som arbetsministeriet utfört tillsammans med arbetsmarknadsorganisationerna är erfarenheterna av arbetsalterneringen på arbetsplatserna huvudsakligen positiva. De vanligaste orsakerna till att alterneringsledighet utnyttjats har enligt undersökningen varit studier, behov av mer tid för familjen eller för vårdarbete, stress och dålig stämning på arbetsplatsen, behov av rehabilitering eller vila samt fritidsintressen. För dem som utnyttjat alterneringsledigheten har det största problemet varit den sänkta utkomstnivån och den låga alterneringsersättningen.

I september 1996 kartlade statistikcentralen löntagarnas intresse för arbetsalternering. Intresset för att använda alterneringsledighet på nuvarande villkor var mycket stort, 11,3 % av löntagarna ämnade "säkert" utnyttja alterneringsledigheten. De löntagare

som inte var intresserade av att utnyttja alterneringsledigheten uppgav att största orsaken därtill var oro för att utkomsten inte skulle räcka till.

Erfarenheterna av alterneringsledighet har i regel varit rätt positiva. Merparten av vikarierna bedömde att deras möjligheter att få arbete kommer att förbättras i och med alterneringsledigheten. Även arbetsgivarnas erfarenheter är positiva. De arbetsplatser på vilka alterneringsledighet har utnyttjats tillämpar ofta även andra nya arbetstidsformer såsom deltidstillägg och deltidspension. Å andra sidan har alterneringsledigheten i allmänhet utnyttjats mera för den alterneringslediga arbetstagarens personliga behov än för företagens behov. Ur myndigheternas synvinkel har alterneringsledigheten visat sig vara ganska lätt att administrera.

Verkställandet av försöket med alterneringsledighet styrs, övervakas och utvecklas av arbetsministeriet, som den 22 november 1995 tillsatte en uppföljningsgrupp på trepartsbasis för ändamålet. Uppföljningsgruppen, i vilken utöver de centrala arbetsmarknadsorganisationerna även undervisningsministeriet och social- och hälsovårdsministeriet är företrädare, har vid behov även behandlat frågor som har samband med information, lagtolkning samt andra allmänna frågor som gäller styrningen av försöket.

1.2. Föreslagna ändringar

Periodisering av alterneringsledigheten

Bestämmelserna om alterneringsledighetens längd finns i 2 § 1 mom. lagen om försök med alterneringsledighet, enligt vilket alterneringsledigheten skall vara i minst 90 kalenderdagar utan avbrott och sammanlagt i högst 359 kalenderdagar. Enligt motiveringen till lagrummet kan i alterneringsavtalet överenskommas att alterneringsledigheten hålls i en eller flera perioder så länge som varje period varar i minst 90 dagar utan avbrott. Bestämmelsen har tolkats så, att överenskommelsen om uppdelning av alterneringsledigheten i perioder bör ingå på en gång före alterneringsledighetens början. Denna tolkning har emellertid medfört praktiska problem, eftersom de som ämnar utnyttja alterneringsledigheten inte alltid vid ledighetens början av diverse praktiska skäl kan förutse om de behöver förlänga ledigheten med flera perioder. Enligt den före-

slagna ändringen skall överenskommelse om periodisering av ledigheten i allmänhet ingås på förhand. Av särskilda skäl, t.ex. i samband med utbildningsarrangemang eller för att personens livssituation har förändrats, skall överenskommelse om periodisering kunna ingås senare. I situationer där en periodisering av ledigheten av grundad anledning kan ske först i ett senare skede, t.ex. när den första lediga perioden löper ut, skall en senare periodisering sålunda vara möjlig. I samband med att överenskommelse om periodisering ingås bör man dock beakta situationen för vikarien, dvs. den arbetslösa som anställts för tiden för alterneringsledigheten. Enligt det system med deltidstillägg som regleras i 7 a kap. sysselsättningsförordningen (130/1993) ges av motsvarande skäl möjlighet till periodisering efter övergången till deltidarbete.

Förlängning av försöket med alterneringsledighet

Lagen om försök med alterneringsledighet är enligt 17 § i kraft till och med den 31 december 1997. Enligt paragrafen tillämpas lagen på "sådan alterneringsledighet i fråga om vilken alterneringsavtal ingås medan lagen är i kraft och som tas ut före den 31 december 1998". I budgetpropositionen för 1998 föreslås att tiden för försöket skall förlängas med ett år.

På grund av detta föreslås att 17 § 1 mom. lagen om försök med alterneringsledighet ändras så, att lagen gäller till och med den 31 december 1998. Lagen skall tillämpas på sådan alterneringsledighet i fråga om vilken alterneringsavtal ingås medan lagen är i kraft om ledigheten tas ut före den 31 december 1999.

2. Propositionens ekonomiska verkningar

Enligt social- och hälsovårdsministeriets statistik utbetalades 1996 sammanlagt 67,5 milj. mk i alterneringsersättning som grundar sig på den inkomstrelaterade arbetslöshetsdagpenningen. Den genomsnittliga alterneringsersättningen var 150 mk/dag. I alterneringsersättning avvägd enligt grunddagpenningen betalades sammanlagt ca 0,7 milj. mk. I januari-juli 1997 var den alterneringsersättning som räknas ut på basis av den inkomstrelaterade dagpenningen i ge-

nomsnitt 153 mk/dag. År 1996 fick ca en tiondedel av dem som begagnade sig av möjligheten till alterneringsledighet partiellt yrkesutbildningsbidrag. Sammanlagt utbetalades ca 1,7 milj. mk i partiellt yrkesutbildningsbidrag som finansieras av arbetsgivarerna.

Den genomsnittliga längden av alterneringsledighet kan enligt statistiken uppskattas vara 8 månader. Om man utgår ifrån att alterneringsledighet år 1998 utnyttjas av sammanlagt 5 500 löntagare, av vilka 5 400 är berättigade till alterneringsersättning avvägd enligt den inkomstrelaterade dagpenningen och den genomsnittliga alterneringsersättningen är ca 156 mk/dag, uppgår enligt social- och hälsovårdsministeriets kalkyler utgifterna för alterneringsersättningen till sammanlagt ca 146 milj. mk på årsnivå, varav 1 milj. mk utgörs av alterneringsersättning på grundskyddsnivå. Avsikten är att av utgifterna för alterneringsersättningen på förtjänstskyddsnivå, enligt uppskattning 145 milj. mk, skall staten svara för 52,5 % och arbetsgivarerna för 42 %, medan arbetslöshetskassornas medlemmar svarar för 5,5 %. Om det antas att vikarierna, dvs. de arbetslösa som anställs för tiden för alterneringsledigheten, vilka utan det vikariat som erbjudits dem tack vare alterneringsledigheten hade varit arbetslösa under hela den tid de nu arbetar, skulle inbesparingarna på grund av utkomstskyddet för arbetslösa uppgå till högst 143 milj. mk. Sålunda uppskattas att arrangemanget med alterneringsledighet föranleder utgifter om sammanlagt ca 3 milj. mk på årsnivå. Utifrån dessa antaganden kan arbetsalterneringen således vara något så när konstnadsneutral med avseende på statens utgifter. Däremot ökar arbetsgivarernas utgifter, eftersom de flesta alterneringslediga är berättigade till alterneringsersättning som grundar sig på förtjänstskyddet, medan en relativt sett större del av de vikarier som anställts för tiden för alterneringsledigheten före sitt vikariat har varit berättigad till grundskyddet.

Å andra sidan har de vikarier som anställts för tiden för alterneringsledigheten enligt resultaten av uppföljningsundersökningarna om arbetsalternering i genomsnitt varit arbetslösa i 4 månader före vikariatet, och därför kan det antas att en del av dem hade sysselsatts även utan arrangemanget med arbetsalternering. Sålunda är de utgifter som systemet åsamkar sannolikt i viss mån större

än vad som angetts ovan. Summan är dock svår att fastställa mera exakt. I kalkylen har inte heller beaktats arbetsgivarnas kostnader för partiellt yrkesutbildningsbidrag, vilka beräknas uppgå till ca 4 milj. mk på årsnivå. Det bör även uppmärksammas att ovan nämnda uppskattning inte beaktar de eventuella och svårkalkylerade inbesparingar som följer av minskade sjukdomskostnader i och med att arbetsförmågan förbättrats under alterneringsledigheten eller de inbesparingar som fås tack vare ökad effektivitet i arbetet i och med att arbetstagarnas utbildningsnivå har höjts och arbetsmotivationen förbättrats.

En mera omfattande användning av arbetsalterneringen främjar arbetsmarknadsberedskapen för dem som arbetar genom att bl.a. möjligheterna till yrkesinriktade studier och rehabilitering förbättras. Detta är av betydelse särskilt för äldre arbetstagare, vilkas antal håller på att öka kraftigt. Dessutom kan man utgå ifrån att vikarierna genom att de sysselsätts för tiden för alterneringsledigheten har bättre sysselsättningsmöjligheter i framtiden.

De kostnader som orsakas pensionssystemet på grund av försöket med alterneringsledighet är svåra att bedöma. Enligt pensionsskyddscentralens kalkyler skulle en förlängning av försöket med alterneringsledighet med ett år uppskattningsvis öka kostna-

derna för arbetspensionssystemet med ca 15 milj. mk.

3. Beredningen av propositionen

Propositionen har beretts i samarbete mellan de centrala arbetsmarknadsorganisationerna. I samband med beredningen av budgetpropositionen för 1998 föreslogs att försöket med alterneringsledighet förlängs med ett år i enlighet med vad arbetsmarknadsorganisationerna avtalat. Arbetsgivarna finansierar de utgifter som föranleds av betalningen av alterneringsersättning, på det sätt som beskrivs närmare ovan.

4. Ikraftträdande

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

Lagen föreslås träda i kraft den 1 januari 1998. Det föreslås att 2 § 1 mom. lagen om försök med alterneringsledighet dock skall kunna tillämpas även på sådan alterneringsledighet som inletts innan lagen har trätt i kraft.

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

Lag

om ändring av 2 och 17 § lagen om försök med alterneringsledighet

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen den 22 december 1995 om försök med alterneringsledighet (1663/1995) 2 §
1 mom. och 17 § 1 mom. som följer:

2 §

Förutsättningar och villkor för alterneringsledighet

Alterneringsledigheten skall vara i minst 90 kalenderdagar utan avbrott och sammanlagt i högst 359 kalenderdagar. Om periodisering av alterneringsledigheten skall överenskommas i alterneringsavtalet innan ledigheten inleds. Av särskilda skäl kan avtal om periodisering dock ingås senare.

17 §

Ikraftträdande

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1996 och är i kraft till och med den 31 december 1998. Lagen tillämpas på sådan alterneringsledighet i fråga om vilken alterneringsavtal ingås medan lagen är i kraft om ledigheten tas ut före den 31 december 1999.

Denna lag träder i kraft den
199

Vad som bestäms i 2 § 1 mom. tillämpas även på sådan alterneringsledighet som inlett innan lagen träder i kraft.

Helsingfors den 24 oktober 1997

Republikens President

MARTTI AHTISAARI

Arbetsminister *Liisa Jaakonsaari*

Lag

om ändring av 2 och 17 § lagen om försök med alterneringsledighet

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen den 22 december 1995 om försök med alterneringsledighet (1663/1995) 2 §
1 mom. och 17 § 1 mom. som följer:

Gällande lydelse

2 §

Förutsättningar och villkor för alterneringsledighet

Alterneringsledigheten skall vara i minst 90 kalenderdagar utan avbrott och sammanlagt i högst 359 kalenderdagar.

Föreslagen lydelse

2 §

Förutsättningar och villkor för alternerings- ledighet

Alterneringsledigheten skall vara i minst 90 kalenderdagar utan avbrott och sammanlagt i högst 359 kalenderdagar. *Om periodisering av alterneringsledigheten skall överenskommas i alterneringsavtalet innan ledigheten inleds. Av särskilda skäl kan avtal om periodisering dock ingås senare.*

17 §

Ikraftträdande

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1996 och är i kraft till och med den 31 december 1997. Lagen tillämpas på sådan alterneringsledighet i fråga om vilken alterneringsavtal ingås medan lagen är i kraft och som tas ut före den 31 december 1998. Rätten till partiellt yrkesutbildningsavdrag så som närmare bestäms i utbildnings- och avgångsbidragsfondens stadgar och i förordningen om avgångsbidrag för statstjänstemän (726/87) kan fortsätta högst till och med den 31 juli 1998.

17 §

Ikraftträdande

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1996 och är i kraft till och med den 31 december 1998. Lagen tillämpas på sådan alterneringsledighet i fråga om vilken alterneringsavtal ingås medan lagen är i kraft *om ledigheten tas ut före den 31 december 1999.*

*Denna lag träder i kraft den
199 .*

Vad som bestäms i 2 § 1 mom. tillämpas även på sådan alterneringsledighet som inlemts innan lagen träder i kraft.
