

Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet

Regeringens proposition med förslag till lagstiftning om slopande av de skyldigheter och de nedsättningar av förmåner som ingår i aktiveringsmodellen

Till social- och hälsovårdsutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition med förslag till lagstiftning om slopande av de skyldigheter och de nedsättningar av förmåner som ingår i aktiveringsmodellen (RP 80/2019 rd): Ärendet har remitterats till arbetslivs- och jämställdhetsutskottet för utlåtande till social- och hälsovårdsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsråd Marjaana Maisonlahti, social- och hälsovårdsministeriet
- specialsakkunnig Jukka Mattila, finansministeriet
- specialsakkunnig Ville Heinonen, arbets- och näringsministeriet
- utredningschef Signe Jauhiainen, Folkpensionsanstalten
- specialforskare Anna-Maria Isola, Institutet för hälsa och välfärd (THL)
- expert Teija Keränen, Lapplands TE-byrå
- forskarprofessor Tomi Kyyrä, Statens ekonomiska forskningscentral
- chef för sociala frågor Pirjo Väänänen, Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC rf
- jurist Samppa Koskela, STTK rf
- ledande expert Vesa Rantahalvari, Finlands näringsliv rf
- verksamhetsledare Jukka Haapakoski, Työttömien Keskusjärjestö ry
- verksamhetsledare Niina Jussila, Arbetslöshetskassornas Samorganisation r.f.
- licentiat i samhällsvetenskaper Simo Aho
- docent Päivi Naumanen.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- Akava ry
- Företagarna i Finland rf.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänt

Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet understöder förslaget att ändra lagen om utkomstskydd för arbetslösa (1290/2002) så att skyldigheterna och nedsättningarna av förmåner i aktiveringsmodellen slopas. Syftet med den modell som föreslås bli upphävd är att öka sysselsättningen genom att motivera arbetslösa arbetssökande till aktivitet och självständighet i arbetssökandet under hela den tid arbetslösheten varar. Ett ytterligare mål är att de som får arbetslöshetsförmån i större utsträckning än tidigare ska söka sig till kortvarigt arbete och deltidsarbete för att förhindra förlängd arbetslöshet. Incitamentet för aktivitet i modellen är hotet om att arbetslöshetsförmånen minskar. Aktiveringsmodellen hänför sig även till minskningen av antalet självriskdagar från sju till fem vardagar i början av arbetslösheten. Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet understöder förslaget att antalet självriskdagar ska förbli 5 vardagar.

Aktiveringsmodellens konsekvenser

Enligt en utredning om aktiveringsmodellens konsekvenser för arbetslösa och arbets- och näringsbyråernas verksamhet (VATT 2019) går det inte att på ett tillförlitligt sätt bedöma vilken effekt aktiveringsmodellen har på sysselsättningen. Bedömningen försvåras bland annat av den kraftiga positiva förändring i konjunkturläget som skett vid tidpunkten för införandet av modellen och som ökat sysselsättningen samt av att andra förändringar i utkomstskyddet för arbetslösa som trädde i kraft samtidigt också har kunnat inverka på sysselsättningen.

Enligt utredningen kan aktiveringsmodellen ha ökat sannolikheten för att arbetslösheten upphör bland dem som får inkomstrelaterade förmåner. Sysselsättningen bland de arbetslösa som får FPA-förmåner ökade inte. Det är obestridligt att deltagandet i sysselsättningsfrämjande service ökade i alla grupper av arbetslösa. Tillväxt förekom särskilt i de äldsta åldersgrupperna, där det är sällsyntare att få sysselsättning på den öppna arbetsmarknaden. Bland mottagarna av inkomstskydd ökade deltagandet i korta tjänster som exakt uppfyller villkoren i aktiveringsmodellen mest. Eftersom deltagandet i tjänsterna är kopplat till utbudet av tjänster förblir det oklart i vilken utsträckning aktiveringen berodde på den avskräckande effekt som nedskärningen enligt modellen har och å andra sidan hur stor förändring som skett i utbudet av arbetskraftstjänster.

Utkomsten för arbetslösa försämrades efter att aktiveringsmodellen trädde i kraft. Enligt utredning minskade aktiveringsmodellen arbetslöshetsförmånen efter den första granskningsperioden för drygt en tredjedel av de arbetslösa. Av de som varit helt arbetslösa i början av 2018 fick över hälften sänkt arbetslöshetsförmån. Aktiveringsmodellen drabbade särskilt äldre arbetslösa och särskilt ofta dem som får förmåner för tilläggsdagar inom utkomstskyddet för arbetslösa. Män fick sänkta arbetslöshetsförmåner på grund av aktiveringsmodellen oftare än kvinnor. Men några regionala skillnader gick knappast att skönja.

Utskottet påpekar att aktiveringsmodellen är svårtolkad för den som får arbetslöshetsförmån. Dessutom orsakar den onödig byråkrati vid verkställigheten av utkomstskyddet för arbetslösa och ökar problemen med arbetsfördelningen och ansvarsfördelningen mellan olika parter. Det har också varit av betydelse att nedskärningen i utkomstskyddet för arbetslösa i någon mån ökade be-

Utlåtande AjUU 5/2019 rd

hovet av försörjning. Utskottet beklagar att det i utredningen inte var möjligt att mäta den byråkrati som uppstått och inskräper att den måste beaktas i kommande reformer.

Utskottet anser det vara viktigt att försöken och reformerna i fortsättningen genomförs så att konsekvenserna av dem kan bedömas på ett tillförlitligt sätt i efterhand.

Konsekvenser för sysselsättningen

Utskottet påpekar att aktiveringsmodellens inverkan på bestående sysselsättning beror på hur de korta arbetsperioder som gjorts under aktiveringsmodellen och deltagandet i sysselsättningsfrämjande service påverkar sysselsättningsmöjligheterna. Enligt undersökningar varierar dessa faktors inverkan på anställbarheten avsevärt i olika grupper av arbetslösa.

Utgående från svaren på enkät- och intervjuundersökningen som riktats till arbets- och näringsbyråernas experter och chefer anses aktiveringsmodellen inte vara ett arbetskraftspolitiskt ändamålsenligt sätt att främja sysselsättningen. Hälften av respondenterna anser att aktiveringsmodellen inte kan främja sysselsättningen, eftersom den sporrar till aktivitet som inte baserar sig på klienternas behov, motivation eller arbetskraftspolitisk ändamålsenlighet, utan på att villkoren i aktiveringsmodellen uppfylls.

Utskottet anser att det är nödvändigt och angeläget att använda incitament för att förebygga förlängd arbetslöshet. Utskottet betonar dock att incitamenten bör vara ändamålsenliga och användas på ett sådant sätt att de inte leder till regional, socioekonomisk eller åldersrelaterad ojämlikhet.

I samband med införandet av aktiveringsmodellen fogades ett årligt anslag på 25 miljoner euro till arbetskraftsservicen. Avsikten är att detta ska kvarstå trots nedskärningen i aktiveringsmodellen och avvecklingen av förpliktelserna. Utskottet anser att det är viktigt att arbetslösa aktiveras och understöder att anslaget bibehålls och betonar att individuella tjänster för arbetslösa bör utvecklas och utökas.

Aktiveringsmodellens effekter på välbefinnandet

Utskottet fäster uppmärksamhet vid att man i bedömningen av aktiveringsmodellens konsekvenser inte har utrett modellens konsekvenser för de arbetslösas välbefinnande och arbetsförmåga. Enligt undersökningar har förändringarna i den sociala tryggheten under de senaste åren haft negativa sociala och psykologiska konsekvenser för långtidsarbetslösa, partiellt arbetsföra och arbetssökande som kämpar med anhopning av problem. De erfarenheter av orättvisa som hänför sig till utkomstskyddet för arbetslösa kan avskräcka personer i utsatt ställning och på så sätt ytterligare försämra förutsättningarna för sysselsättning.

I undersökningen har det framkommit tecken på att aktiveringsåtgärderna hotar särskilt mäns självförtroende och känsla av socialt värde. Dessutom vet man att oklarheten i fråga om utkomstskyddet för arbetslösa, osäkerheten om beslutens kvalitet samt negativa beslut om invalidpension som upplevs som orättvisa utgör en belastning, försvagar den upplevda arbetsförmågan och bryter förtroendet för samhället.

Utlåtande AjUU 5/2019 rd

I en enkät till experter och chefer vid arbets- och näringsbyråerna ansåg hälften av respondenterna att modellen passar dåligt ihop med bedömningen av kundens individuella servicebehov. Enligt respondenterna försätter aktiveringsmodellen arbetslösa i ojämlik ställning och medför negativa välfärdseffekter för åtminstone en del av de arbetslösa.

Utskottet anser att åtgärdernas konsekvenser för de arbetslösas välbefinnande och arbetsförmåga i fortsättningen bör bedömas och beaktas när arbetskraftspolitiska förfaranden och olika reformer och försök genomförs.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet föreslår

att social- och hälsovårdsutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 26.11.2019

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Anna Kontula vänst
vice ordförande Katja Taimela sd
medlem Kim Berg sd
medlem Bella Forsgrén gröna
medlem Petri Honkonen cent
medlem Terhi Koulumies saml
medlem Rami Lehto saf
medlem Niina Malm sd
medlem Hanna-Leena Mattila cent
medlem Jukka Mäkynen saf
medlem Anders Norrback sv
medlem Ilmari Nurminen sd
medlem Ruut Sjöblom saml
medlem Riikka Slunga-Poutsalo saf
medlem Sofia Virta gröna
ersättare Matias Marttinen saml.

Sekreterare var

utskottsråd Marjaana Kinnunen.

Utlåtande AjUU 5/2019 rd Avvikande mening

AVVIKANDE MENING

Motivering

Regeringens ekonomiska politik bygger på att sysselsättningsgraden stiger till 75 procent. Enligt en kalkyl från riksdagens oberoende utredningstjänst minskar ändringarna i skatter och social trygghet i regeringens budgetproposition för nästa år sysselsättningen med 5 000 personer. Bedömningen inkluderade inte effekten av att aktiveringsmodellen slopas. Utredningsgruppen, som leddes av professor Roope Uusitalo, kunde inte bedöma aktiveringsmodellens exakta sysselsättningseffekter, så den bästa expertbedömningen av sysselsättningseffekterna är fortfarande enligt finansministeriets uppskattning 5 000–2 000 sysselsatta. Även enligt en försiktig bedömning håller regeringens åtgärder således på att minska sysselsättningen med cirka 10 000 personer. Botten håller således på att gå ur regeringens ekonomiska politik redan efter ett halvår.

Regeringen har svårt att följa tydliga skrivningar i sitt eget regeringsprogram. När det gäller nedskärningen i aktiveringsmodellen och avvecklingen av skyldigheterna konstateras följande i regeringsprogrammet: ”De skyldigheter och nedsättningar av arbetslöshetsförmåner som ingår i aktiveringsmodellen ska slopas, när det har fattats beslut om åtgärder som har motsvarande sysselsättningseffekter.”

I regeringspropositionen eller i utskottets höranden har det inte klarlagts vilka åtgärder som ersätter aktiveringsmodellen. Regeringen följer inte sitt eget program till denna del. Åtgärder som minskar sysselsättningen påskyndas visserligen, men det finns inga uppgifter om åtgärder som höjer sysselsättningen. Regeringens sysselsättningspolitik och uppnåendet av sysselsättningsmålet kan inte anses vara trovärdigt.

Enligt en rapport från en utredningsgrupp som leds av professor Roope Uusitalo har aktiveringsmodellen aktiverat i synnerhet arbetslösa som omfattas av inkomstrelaterat utkomstskydd. Deras arbetslöshetstid har förkortats, och de har i högre grad deltagit i aktiveringsåtgärder. Även om aktiveringsmodellen nu slopas måste man hålla fast vid den aktiva nordiska arbetskraftspolitiken. Alla ska ha rätt till ett tillräckligt utkomstskydd för arbetslösa, men den som får skydd ska på motsvarande sätt även i fortsättningen vara skyldig att aktivt söka arbete och förbättra sina egna sysselsättningsmöjligheter. Aktiveringen bör fortsätta till exempel genom att den personliga servicen för arbetslösa reformeras och stärks och genom att det inkomstrelaterade utkomstskyddet för arbetslösa graderas. Utöver Samlingspartiet har till exempel Finlands Bank rekommenderat en inkomstrelaterad gradering som en sysselsättningsmetod.

I samband med införandet av aktiveringsmodellen minskades självriskdagarna i början av arbetslösheten från sju till fem. Den nedskärning på grund av försummelse att delta i den aktivitet som aktiveringsmodellen förutsätter motsvarar en självriskdag per månad. Genom att dra ner på självriskdagarna ville man mjuka upp nedsättningens effekt. När nedsättningen försvinner anser vi att det är logiskt att man samtidigt också återställer självriskdagarna till sju dagar.

I och med förpliktelserna enligt aktiveringsmodellen har det avslöjats att det inom utkomstskyddet för arbetslösa på basnivå finns många personer som i verkligheten inte är arbetsföra eller vars

Utlåtande AjUU 5/2019 rd
Avvikande mening

arbetsförmåga har minskat betydligt. Nedsättningen i aktiveringsmodellen har i synnerhet drabbat denna grupp arbetslösa. Problemet har dock inte i egentlig mening funnits i aktiveringsmodellen, utan allmänt i det finländska systemet för social trygghet. Aktiveringsmodellen har bara lyft fram de som hamnar i kläm i det nuvarande systemet: de som inte är arbetsföra men inte heller berättigade till invalidpension.

Samlingspartiet har föreslagit att den sociala tryggheten ska skräddarsys för partiellt arbetsföra. Den aktivitetsbaserade inkomsten ska vara på samma nivå som utkomstskyddet för arbetslösa på basnivå, men sänkt arbetsförmåga ska beaktas bättre i förpliktelserna. Det ska krävas aktivitet, men det kan innebära till exempel deltagande i rehabilitering och frivilligarbete. Ändringen kan genomföras som en del av en större totalreform av den sociala tryggheten. Vi uppmuntrar regeringen att snabbt inleda en reform av den sociala tryggheten. Under förra valperioden skapades en god grund för reformen i det parlamentariska projektet Toimi. Den parlamentariska kommitté som föreslås i regeringsprogrammet bör inrättas snabbt för att lösa problemen med den nuvarande sociala tryggheten.

Avvikande mening

Vi föreslår

att social- och hälsovårdsutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 26.11.2019

Ruut Sjöblom saml
Terhi Koulumies saml
Matias Marttinen saml