

Social- och hälsovårdsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om en översyn av serviceprocessen för arbetssökande och av vissa förutsättningar för erhållande av arbetslöshetsförmån

Till arbetslivs- och jämställdhetsutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om en översyn av serviceprocessen för arbetssökande och av vissa förutsättningar för erhållande av arbetslöshetsförmån (RP 167/2021 rd): Ärendet har remitterats till social- och hälsovårdsutskottet för utlåtande till arbetslivs- och jämställdhetsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört (distanskontakt)

- regeringsråd Timo Meling, arbets- och näringsministeriet
- specialsakkunnig Elisabeth Heinonen, arbets- och näringsministeriet
- specialsakkunnig Eero Janhonen, arbets- och näringsministeriet
- konsultativ tjänsteman Susanna Rahkonen, social- och hälsovårdsministeriet
- specialsakkunnig Joni Rehunen, social- och hälsovårdsministeriet
- jurist Antti Ristimäki, Folkpensionsanstalten
- ekonomisk expert Heikki Taulu, Akava ry
- specialsakkunnig Päivi Kiiskinen, SOSTE Finlands social och hälsa rf
- utbildnings- och arbetskraftspolitisk expert Mikko Laakkonen, Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC rf
- verksamhetsledare Jukka Haapakoski, Työttömien Keskusjärjestö ry
- verksamhetsledare Aki Villman, Arbetslöshetskassornas Samorganisation rf.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- expert Anna Metteri, Tammerfors universitet
- Finlands Kommunförbund
- Tammerfors stad
- Finlands näringsliv rf
- STTK rf
- Företagarna i Finland rf.

Utlåtande ShUU 18/2021 rd

Inget yttrande av

- Statens ekonomiska forskningscentral.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Propositionens syften

Social- och hälsovårdsutskottet välkomnar syftet att se över servicen för arbetslösa arbetssökande så att arbetssökande erbjuds mer individuellt stöd för jobbsökning och sysselsättning. Översynen ökar den arbetssökandes självständiga ansvar för att söka arbetsmöjligheter, men samtidigt graderas perioderna utan ersättning på grund av försummelse av skyldigheter och blir mer skäliga så att balansen mellan den arbetssökandes rättigheter och skyldigheter förbättras.

Enligt propositionen stärks sysselsättningen med uppskattningsvis 9 500—10 000 sysselsatta. Sysselsättningseffekterna beräknas uppstå fullt ut från och med 2025. Den personal som sköter arbetskraftsservicen vid arbets- och näringsbyråerna och de kommuner som deltar i kommunförsköket som gäller främjande av sysselsättningen kommer dessutom att öka med ungefär 1 200 årsverken. Utöver ökningen av personalstyrkan måste det också satsas på personalutbildning, kompetensutveckling och arbetshandledning för att propositionens mål för individuell service till stöd för de arbetssökande och ökad sysselsättning ska uppnås, framhåller utskottet.

Ökningen av sysselsättningen kommer enligt propositionen på lång sikt att minska utgifterna inom de offentliga finanserna med uppskattningsvis cirka 230 miljoner euro per år. När man beaktar effekterna av de ökade resurserna, de effekter som följer av påföljderna i fråga om utkomstskyddet för arbetslösa och som ökar utgifterna inom de offentliga finanserna och minskar utgifterna för boende och utkomststöd, kommer utgifterna inom de offentliga finanserna att minska med sammanlagt cirka 140 miljoner euro per år.

Den arbetssökandes skyldigheter

Utskottet ser positivt på att serviceprocessen i början av arbetslösheten ska bli mer intensiv i syfte att stödja möjligheterna till ny sysselsättning. Enligt förslaget ska en inledande intervju ordnas för att kartlägga den arbetssökandes situation och utarbeta en individuell sysselsättningsplan redan inom fem vardagar från arbetslöshetens början. Utskottet ser det som viktigt att planen utöver jobbsökning också ska innehålla överenskommelse om annan service som förbättrar kompetensen, arbetsmarknadsfärdigheterna och funktionsförmågan eller om åtgärder som hänför sig till klarläggande av arbetsförmågan eller hälsotillståndet. Efter den inledande intervjun ska den arbetssökande träffa tjänstemannen varannan vecka de tre första månaderna. Utöver de intervjuer med den arbetssökande som för närvarande ordnas med tre månaders mellanrum föreslår regeringen att det med sex månaders mellanrum ska ordnas en månadslång mer intensiv period under vilken två samtal om jobbsökning ska föras med den arbetssökande.

Bestämmelserna om serviceprocessen innehåller ett flertal undantag som syftar till att beakta särdragen hos olika grupper av arbetstagare. Serviceprocessen är annorlunda för deltidsanställda, permitterade och dem som deltar i långvarig utbildning. Enligt propositionen ordnas till exempel

Utlåtande ShUU 18/2021 rd

inte kompletterande samtal med dem som arbetar deltid över fyra timmar i veckan, utan samtalet om jobbsökning ordnas med tre månaders mellanrum. Utskottet påpekar att arbetssökande med varierande arbetstid och avtalsenlig minimiarbetstid under fyra timmar inte betraktas som deltidsarbetande. Sådana arbetssökande är också de som arbetar enligt så kallat nollavtal och som i praktiken kan ha åtskilliga arbetstimmar. Utskottet anser det vara viktigt att samtalen om jobbsökning också i sådana situationer ordnas flexibelt enligt den arbetssökandes schema så att mötena inte hindrar eller försvårar arbete.

För att få arbetslöshetsförmån ska den arbetssökande enligt propositionen söka det antal möjliga jobb som överenskommit i jobbsökningsplanen. Social- och hälsovårdsutskottet anser att det föreslagna fullödiga jobbsökningskravet, dvs. ansökan om fyra jobb per månad, är ett skäligt krav för arbetssökande som inte har till exempel hälsorelaterade begränsningar. Det är viktigt att den kvantitativa jobbsökningsskyldigheten ska sänkas av individuella skäl, om arbets- och näringsbyrån eller en kommun som deltar i kommunförsöket som gäller främjande av sysselsättningen bedömer att det inte är möjligt att söka fyra möjliga jobb under granskningsperioden. De omständigheter som ska beaktas enligt propositionen är arbetssökandens arbetserfarenhet, utbildning och övriga kompetens samt arbetsförmåga och arbetssökandens eventuella skydd för yrkesskicklighet i relation till det rådande arbetsmarknadsläget. Utskottet påpekar i varje fall att det utifrån propositionen förblir oklart när och hur man kan avvika från skyldigheten att söka arbete, eftersom bestämmelser om grunderna för att minska skyldigheten ska utfärdas genom förordning av statsrådet och innehållet i förordningen inte beskrivs i propositionen.

En kvantitativ skyldighet att söka arbete ska enligt propositionen inte åläggas arbetssökande vars arbetslöshet har dragit ut på tiden och som har behov av social-, hälsovårds- och rehabiliteringstjänster. Dessutom förutsätts det att personens situation verkligen är sådan att det inte är aktuellt att rikta in sig på arbetsmarknaden. Dessa arbetssökande hänvisas till arbets- och näringsbyråns, kommunens och Folkpensionsanstaltens sektorsövergripande samservice. Utskottet anser det vara viktigt att brister i arbetsförmågan och rehabiliterings- och servicebehov identifieras och att de arbetssökande har en faktisk möjlighet att till exempel genomgå undersökningar som utreder arbetsförmågan. Detta kan för sin del bidra till att de arbetssökande hänvisas till lämpliga tjänster och primära förmåner och förebygga att de exempelvis blir långvarigt beroende av utkomststöd.

Utskottet fäster särskild uppmärksamhet vid arbetsoförmögna och partiellt arbetsföra skyldighet att söka arbete. Enligt propositionen fastställs jobbsökningsskyldigheten i enlighet med den återstående arbetsförmågan, dvs. partiellt arbetsföra ska söka arbetsmöjligheter enligt sin arbetsförmåga och helt arbetsoförmögna har ingen skyldighet att söka arbete. Enligt propositionen ska beslutet fattas utifrån en tillförlitlig medicinsk utredning och dessutom ska personen vid behov ha ansökt om en förmån som betalas på grund av arbetsoförmåga och följt sin sysselsättningsplan, om det i planen har avtalats att personen ska söka rehabiliteringstjänster. Å andra sidan konstateras det i motiveringen till propositionen att beslutet om utebliven arbetsskyldighet alltid ska bygga på en helhetsbedömning som även väger in eventuella lagakraftvunna beslut om avslag på rätt till en förmån som betalas på grund av arbetsoförmåga. Bedömningen görs dock alltid utifrån utgångspunkter som gäller jobbsökning och sysselsättning.

Social- och hälsovårdsutskottet betonar betydelsen av medicinsk utredning vid helhetsbedömningen av den arbetssökandes arbetsförmåga. Vid verkställigheten av bestämmelserna ska dess-

Utlåtande ShUU 18/2021 rd

utom beaktas att även om arbetslöshetsförmånen inte är avsedd att trygga försörjningen under tiden för arbetsoförmåga, är utkomstskyddet för arbetslösa det primära utkomstskyddet för de personer som har fått dagpenning under den maximala tiden enligt sjukförsäkringslagen (1224/2004) och vars ansökan om sjuk- eller invalidpension är anhängig eller har avslagits. Trots ett lagakraftvunnet beslut som avslår rätten till förmåner på grund av arbetsoförmåga kan den arbetssökande de facto vara arbetsoförmögen för de arbetsuppgifter som finns lediga på arbetsmarknaden. Det bör också noteras att en del av dem som fått avslag på ansökan om sjuk- eller invalidpension senare får positivt beslut. Utskottet anser att man vid reformen av servicesystemet och den sociala tryggheten särskilt bör fästa uppmärksamhet vid att utveckla servicen för arbetsoförmögna, partiellt arbetsföra och svårssysselsatta personer och att bygga upp ett utkomstskyddssystem som motsvarar deras behov.

Utskottet anser det vara bra att bestämmelserna om jobbsökningsmodellen väger in att de arbetssökande befinner sig i olika situationer. Men undantagen är många och de gör modellen mer komplex ur den arbetssökandes synvinkel. Den arbetssökandes jobbsökningsskyldighet kan också variera under jobbsökningen till exempel om personen börjar eller slutar arbeta deltid eller beroende på om han eller hon deltar i sysselsättningsfrämjande service. Utskottet betonar att man vid genomförandet av modellen bör säkerställa att i synnerhet utsatta arbetssökande, såsom unga eller personer med begränsad arbets- och funktionsförmåga, inte lämnas utanför utkomstskyddet för arbetslösa på grund av ökade skyldigheter eller ett komplicerat system. För att förhindra detta bör man i genomförandet av bestämmelserna särskilt se till att den arbetssökande förstår vilka skyldigheter som finns och vilka konsekvenser som försummelse av dem eventuellt har för beviljandet av arbetslöshetsförmån. Detta kräver tydlig information om skyldigheterna i allmänhet och personligen till exempel i samband med intervjuer.

Ändringarna i påföljdssystemet

Social- och hälsovårdsutskottet anser det vara bra att längden på perioderna utan ersättning, dvs. karenstiderna, graderas och blir skäligare. Karenstiderna för dem som lämnar sitt arbete eller vägrar att ta emot ett säkert jobb förkortas från nuvarande 90 eller 60 dagar till 45 dagar. Dessutom föreslås det att tillämpningsområdet för bestämmelsen om vägran att ta emot arbete ändras så att en påföljd bestäms endast i de situationer där den arbetssökande har haft en säker möjlighet att få jobb. Enligt propositionen ska arbetssökande på vissa villkor ha rätt att vägra ta emot även arbete med provisionslön utan påföljder. Regeringen föreslår att karenstiderna i anslutning till försummelse att söka jobb och delta i service graderas. Den arbetssökande får en påminnelse om den första försummelsen. Om försummelsen upprepas går den arbetssökande miste om sin rätt till utkomstskydd för arbetslösa i 5 dagar, sedan i 10 dagar och därefter tills vidare, ända tills skyldigheten att vara i arbete i 12 veckor har fullgjorts.

Utskottet anser att graderingen av påföljdssystemet och påminnelseförfarandet är en välkommen förbättring med beaktande av att bestämmelserna om den arbetssökandes skyldigheter och utkomstskydd är komplicerade för de arbetssökande. Syftet med påminnelsen är att säkerställa att arbetssökanden vet hur han eller hon ska gå till väga i jobbsökningen och vad som krävs av honom eller henne för att arbetslöshetsförmån ska betalas ut. Dessutom förebyggs förlust av arbetslöshetsförmåner till följd av oavsiktliga misstag. Utskottet anser det vara bra att arbetslösa ges möjlighet att rätta till sitt felaktiga och ofta oavsiktliga agerande och att påföljderna skärps först

Utlåtande ShUU 18/2021 rd

om det klandervärda förfarandet upprepas. Detta ökar upplevelsen av att systemet är rättvist och kan i kombination med individuellt stöd för jobbsökning öka systemets sporrande effekt.

Utskottet fäster dock arbetslivs- och jämställdhetsutskottets uppmärksamhet vid hur påminnelsen ska ses i påföljdssystemet. Även om påminnelser beskrivs som ett element i graderingen av påföljderna för försummelse att söka arbete och delta i service, är påminnelsen till sin karaktär rådgivning och vid bedömningen av om den arbetssökandes förfarande är arbetskraftspolitiskt klandervärt med stöd av 2 a kap. 9 och 10 § i lagen om utkomstskydd för arbetslösa (1224/2002) saknar det betydelse huruvida den arbetssökande har fått en påminnelse. Således kan den arbetssökande föreläggas en tidsperiod utan ersättning för försummelsen, även om han eller hon inte tidigare har fått en påminnelse. I denna situation har den som ansöker om arbetslöshetsförmån inte fått kännedom om att en tidigare händelse har bedömts som klandervärd och personen har då inte fått möjlighet att rätta till sitt förfarande. Det går heller inte att begära omprövning av en påminnelse. Inte heller kan överklagbara beslut fattas. Utskottet anser det vara viktigt att arbetslivs- och jämställdhetsutskottet granskar påminnelsebetydelse som en del av påföljdssystemet också med tanke på en rättvis och jämlik behandling av mottagarna av arbetslöshetsförmåner.

Konsekvenser för det övriga förmåns- och servicesystemet

De föreslagna ändringarna ökar utgifterna för utkomstskyddet för arbetslösa med cirka 33,4 miljoner euro. På grund av ändringarna sjunker utgifterna för bostadsbidraget dock med cirka 2,4 miljoner euro på årsnivå och utgifterna för utkomststödet med cirka 7,3 miljoner euro. Utskottet anser att det med tanke på det sociala trygghetssystemet som helhet och dess sporrande karaktär är ändamålsenligt att behovet av utkomststöd i sista hand minskas genom att det individuella stödet ökas, påföljdssystemet blir skäligare och de arbetssökande hänvisas till primära förmåner och tjänster.

Syftet med de föreslagna ändringarna är att bidra till en effektivare identifiering av de arbetssökandes stödbehov och att hänvisa de arbetssökande till service enligt servicebehovet. Detta kan visa sig i efterfrågan på tjänster inom det sociala arbetet för vuxna, mentalvårds-, missbrukar- och rehabiliteringstjänster, Folkpensionsanstaltens rehabiliteringstjänster och rehabiliteringspenning samt andra tjänster. Effekten av den ökade efterfrågan på dessa tjänster har inte beaktats i propositionen, eftersom det för närvarande inte är möjligt att på ett tillförlitligt sätt bedöma ökningen av efterfrågan på tjänsterna på grund av att faktaunderlaget är bristfälligt. Social- och hälsovårdsutskottet anser det vara viktigt att man utvecklar uppföljningsverktyg för att bedöma det servicebehov och den efterfrågan på tjänster som visar sig i samband med jobbsökningen.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Social- och hälsovårdsutskottet föreslår

att arbetslivs- och jämställdhetsutskottet beaktar det som sägs ovan.

Utlåtande ShUU 18/2021 rd

Helsingfors 11.11.2021

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Markus Lohi cent
vice ordförande Mia Laiho saml
medlem Kim Berg sd
medlem Arja Juvonen saf
medlem Pia Kauma saml
medlem Terhi Koulumies saml
medlem Merja Kyllönen vänst
medlem Aki Lindén sd
medlem Ilmari Nurminen sd
medlem Veronica Rehn-Kivi sv
medlem Minna Reijonen saf
medlem Heidi Viljanen sd
medlem Sofia Virta gröna.

Sekreterare var

utskottsråd Sanna Pekkarinen.

Utlåtande ShUU 18/2021 rd

Avvikande mening /saf

Avvikande mening

Motivering

Vi sannfinländare anser det vara viktigt att regeringen vidtar aktiva åtgärder för att stärka sysselsättningen och minska arbetslösheten. Men utifrån de sakkunnigas synpunkter tvivlar vi på att den modell som regeringen föreslår kommer att uppnå de mål som ställts upp för den.

I centrum för modellen ligger mer frekventa möten med arbetssökande och stärkta resurser för arbetskraftsservicen. Nyttan av modellen blir liten: antalet anställda vid arbets- och näringsbyråerna och de kommuner som deltar i kommunförsöket för främjande av sysselsättningen utökas med cirka 1 200 årsverken, men modellen beräknas öka sysselsättningen med bara 9 500—10 000 personer. Den ökning av sysselsättningen som uppnås med modellen väntas minska de offentliga utgifterna på lång sikt med uppskattningsvis cirka 230 miljoner euro per år. Med beaktande av de kostnader som medförs av resursökningen är nettoeffekten dock endast cirka 140 miljoner euro. På grund av den omedelbara utgiftsökningen med 90 miljoner euro uppgår den kalkylerade utgiften per arbetstillfälle således till cirka 9 000 euro även i det fall att de uppställda målen nås.

De sakkunniga som utskottet har hört har lyft fram ett flertal betydande problem med modellen. Det största problemet är att systemet är schablonmässigt och att arbetskraftsservicen inte ges tillräckligt med prövningsrätt och spelrum, utan de ska rutinmässigt ordna ett maximalt antal intervjuer oberoende av hurdana sysselsättningsförutsättningar de arbetssökande har. Enligt en utredning som utskottet fått leder detta till ineffektiv resursanvändning. Regleringen är på många sätt oklar ur den arbetssökandes synvinkel, och särskilt förslaget om skyldigheten att söka jobb är i sin helhet oklart och svårbegripligt ur den arbetslösa arbetssökandes synvinkel. Modellen beaktar inte i tillräcklig utsträckning partiellt arbetsföra, arbetsoförmögna, deltidsanställda, personer som deltar i utbildning och arbetssökande som karaktäriseras av en kombination av dessa faktorer. Påminnelser är tvivelaktiga med tanke på arbetssökandes rättsskydd och det saknas en lämplig möjlighet att söka ändring i sysselsättningsplanen.

Vi anser att inledande intervjuer behövs, men konstaterar att rutinmässiga möten med två veckors mellanrum är onödiga med tanke på de arbetssökande vars sysselsättningsmöjligheter också anars är goda. Den schablonmässiga användningen av resurser till denna del försämrar möjligheterna för de arbetssökande som i synnerhet är i behov av stöd att få det stöd de behöver eftersom personalen inom arbetskraftsservicen kommer att ha ont om tid. Utskottet anser att de aktörer som svarar för ordnandet av arbetskraftsservicen bör ha betydligt större möjligheter än vad som föreslagits att fördela resurserna så som de anser vara nyttigast. När det gäller arbetssökande som deltar i utbildning bör det viktigaste vara att personen får slutföra sin utbildning i lugn och ro. Det är inte ändamålsenligt att tvinga till exempel personer som genomgår arbetspraktik inom ramen för sin utbildning att söka arbete. Oförutsedda perioder av arbete kan leda till att studierna fördröjs och inläringen försvåras kvalitativt. I värsta fall kan avbrott i studierna leda till avhopp, vilket också med avseende på de utbildningspolitiska resurserna är ett oändamålsenligt slutresultat.

Den som är anställd i ett anställningsförhållande på deltid tills vidare och i synnerhet den som är permitterad på deltid ska inte åläggas att ta emot sådant heltidsarbete där det inte är säkert att ar-

Utlåtande ShUU 18/2021 rd
Avvikande mening /saf

betet kommer att fortsätta eller som inte motsvarar personens utbildning. Modellen beaktar inte på lämpligt sätt sådant arbete som utförs enligt så kallat nollavtal, där arbetstagaren i praktiken jobbar många timmar. Dessa personer ska intervjuas på samma sätt som arbetslösa. På motsvarande sätt kan de som får rehabilitering eller är partiellt arbetsföra ha små faktiska möjligheter att få jobb eller överhuvudtaget söka arbete enligt modellen. Modellen beaktar heller inte till exempel studerande som utexamineras från andra stadiet och som fortsätter till tredje stadiet. Det är att betrakta som slöseri med resurser om de ska intervjuas innan studieplatsen klarnat och studierna inletts.

Sakkunniga efterlyste större frihet för dem som ordnar arbets- och näringstjänster att välja sättet att producera tjänsterna och att möjliggöra också användning av köpta tjänster, varvid behovet av personalökningar i den egna produktionen är mindre. Kommunerna bör få ersättning till fullt belopp för de kostnader som användningen av modellen medför. Bland annat rehabiliteringstjänsterna kommer sannolikt att behöva mer resurser till följd av modellen. Överhuvudtaget är resurserna för modellen otillräckliga: arbets- och näringsbyråernas resurser är nästan dubbelt så stora i de övriga nordiska länderna i genomsnitt. Regeringen har utfäst sig att öka arbets- och näringsbyråernas resurser med 20 miljoner euro i budgetpropositionen för 2020 och 70 miljoner euro i den nordiska modellen för arbetskraftsservice. Den nordiska nivån kräver ytterligare satsningar med cirka 200 miljoner euro.

Enligt en utredning som utskottet fått är tidsfristerna i den schablonmässiga modellen för korta och orealistiska: i lagreformen föreslås att den inledande kartläggningen ska göras inom fem dagar. Detta är så gott som omöjligt för klienter med ett främmande språk som modersmål och klienter under integrationstiden, eftersom klienter från länder utanför EU behöver ett separat utlåtande av arbets- och näringsbyrån före den inledande kartläggningen. Dessutom är det nödvändigt att använda tolkningstjänster i kundservicen och detta bidrar till att förlänga serviceprocessen. Till exempel när jobbsökningen inleds måste man beställa en tolk till den inledande intervjun. Då kan man bli tvungen att vänta upp till några veckor på att få en tolk. Tidsfristen på fem dagar kan också i fråga om andra klientkategorier anses vara omöjlig i förhållande till resursfördelningen för verksamheten. Klienten kan endast genom brevpост informeras om nödvändiga besök på ett serviceställe. Reformen beaktar inte den tid som behövs för postgången. I praktiken kan man inte komma överens om tidsbokning inom de tidsfrister som lagen förutsätter. Dessutom har kostnaderna för det ökade behovet av tolktjänster inte uppskattats.

Vi påpekar att modellen enligt sakkunnigbedömningar rentav kan komma att motverka sitt syfte. Skyldigheten att söka arbete enligt propositionen är omfattande och fullföljandet av den kräver att den arbetssökande söker många överflödiga jobb, eventuellt till och med sådana jobb som inte motsvarar hans eller hennes utbildning eller kompetens. Utgångspunkten är att när man mäter kvantitet och inte kvalitet uppstår det på arbetsmarknaden en situation där det också kommer in många ansökningar till företag och arbetsgivare från personer som inte har tillräcklig kompetens eller motivation för att ta emot uppgifterna. Dessutom ökar uppföljningen av jobbsökningen myndighetsarbetet och är nästan omöjlig att genomföra, eftersom till exempel arbetsgivaren inte är skyldig att förmedla uppgifter om sökande till arbets- och näringsmyndigheten. Ändringen kan ha betydande konsekvenser för arbets- och näringstjänsternas anseende och detta kan rentav försvåra sysselsättningen av arbetssökande via arbets- och näringstjänsterna.

Utlåtande ShUU 18/2021 rd
Avvikande mening /saf

Avvikande mening

Vi föreslår

att arbetslivs- och jämställdhetsutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 11.11.2021

Arja Juvonen saf
Minna Reijonen saf