

**Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om  
ändring av sysselsättningslagen**

**PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL**

I denna proposition föreslås att sysselsättningslagen skall ändras så, att kommunernas skyldighet att för unga under 20 år ordna en arbets- eller praktikplats för sex månader samt statens och kommunernas skyldighet att för långtidsarbetslösa ordna möjlighet att arbeta under sex månader slopas. Enligt förslaget skall sysselsättningsanslagen även efter att skyldig-

heterna slopats alltjämt inriktas i synnerhet på att främja sysselsättningen av unga och långtidsarbetslösa och på förebyggande av långtidsarbetslöshet.

Propositionen ansluter sig till budgetpropositionen för 1993. Lagen avses träda i kraft den 1 januari 1993.

**ALLMÄN MOTIVERING**

**1. Nuläget och behovet av en  
ändring**

**1.1. Sysselsättningsläget**

Sysselsättningsläget började försämrans snabbt under senare hälften av 1990. Enligt arbetsministeriets statistik över arbetslösa arbetssökande fanns det 1991 i genomsnitt 235 000 arbetslösa. I samband med beredningen av statsbudgeten för 1992 uppskattades antalet arbetslösa arbetssökande 1992 till i genomsnitt 270 000, viket innebär en arbetslöshetsgrad om 10,7 %. Antalet arbetslösa arbetssökande steg dock redan i december 1991 till 340 000. Enligt beräkningarna finns det 1992 i genomsnitt 360 000 arbetslösa arbetssökande. År 1993 räknar man med att det finns i genomsnitt 390 000 arbetslösa arbetssökande.

Det försämrade sysselsättningsläget har även bidragit till att antalet personer som skall sysselsättas med stöd av de i sysselsättningslagen (275/87) nämnda sysselsättningsskyldigheterna har ökat. Antalet personer som sysselsatts med stöd av sysselsättningsskyldigheterna i 17—19 §§ sysselsättningslagen uppgick 1989

och 1990 till i genomsnitt ca 25 000. Antalet personer som sysselsatts med stöd av sysselsättningsskyldigheterna uppgick 1991 till i genomsnitt 34 000. År 1992 beräknas sysselsättningsskyldigheterna omfatta i genomsnitt 43 000 arbetslösa, trots att sysselsättningsskyldigheterna har mildrats genom ändringar i lagen.

**1.2. Behovet av en lagändring**

*1.2.1. Tidigare ändringar*

För att sysselsättningsskyldigheterna skall minskas och anpassas till det ekonomiska läget och sysselsättningsläget har stadganden som rör sysselsättningsskyldigheterna ändrats genom lagändringar som trädde i kraft den 1 januari 1992 och den 1 augusti 1992 (1732 och 1733/91 samt 595/92).

Definitionen på långtidsarbetslöshet i 18 § 2 mom. sysselsättningslagen ändrades vid ingången av 1992 i fråga om periodisk arbetslöshet så, att skyldigheten att sysselsätta långtidsarbetslösa som under de två senaste åren varit arbetslösa i 12 månader (periodiskt arbetslösa)

ändrades till att gälla långtidsarbetslösa som under de 13 senaste månaderna varit arbetslösa i 12 månader. Vidare stadgades om möjlighet för långtidsarbetslösa att utan att mista arbetslöshetsdagpenningen avstå från den möjlighet att arbeta under sex månader som skall ordnas med stöd av sysselsättningskyldigheten. Dessutom kan en långtidsarbetslös avstå från sin möjlighet att arbeta genom att samtycka till utbildning i stället för arbetsmöjligheten. De stadganden som gäller avstående från möjlighet att arbeta är i kraft till slutet av april 1994.

Den 1 augusti 1992 ändrades 17 § sysselsättningslagen, som gäller skyldigheten att sysselsätta unga arbetslösa, temporärt så att sysselsättningskyldigheten i stället för som tidigare efter tre månaders arbetslöshet träder i kraft först efter sex månaders arbetslöshet. Dessutom ändrades det arbete som skall ordnas med stöd av skyldigheten till deltidsarbete och sänktes det sysselsättningsstöd som betalas av sysselsättningsanslagen till arbetsgivare som ordnar sysselsättning. De sistnämnda ändringarna gäller till slutet av 1992.

### 1.2.2. *Problem*

Verkställandet av sysselsättningskyldigheterna har förlöpt tämligen väl under högkonjunkturen. Med stöd av dem har i synnerhet långvarig arbetslöshet kunnat brytas. Det har emellertid ända sedan lagen trädde i kraft varit problematiskt att uppfylla skyldigheterna. Problemen med verkställigheten av sysselsättningslagen har tillspetsats i synnerhet till följd av den rådande massarbetslösheten. Några speciellt uppenbara problem är:

— Ökningen av antalet personer som skall sysselsättas med stöd av sysselsättningskyldigheterna och kraven på en minskning av personalen inom den offentliga förvaltningen står i strid med varandra. De sysselsättningskyldiga kommunerna och staten måste till följd av det svåra ekonomiska läget dra in på sina funktioner och rationalisera sina uppgifter. Till följd av dessa åtgärder börjar det bli uppenbart att den offentliga sektorn inte på ett meningsfullt sätt förmår uppfylla sina sysselsättningskyldigheter. Problemsituationer har också uppstått då kommunerna har sagt upp eller tillåtit personal på grunder som anges i lagen om arbetsavtal. Det har då inte varit möjligt att med stöd av skyldigheterna i sysselsättningsla-

gen avlöna arbetslösa att sköta de uppgifter som varit föremål för uppsägningen eller permitteringen.

— Enligt sysselsättningslagen bör sysselsättningskyldigheterna vara en sistahandsutväg när en arbetslös inte genom andra åtgärder har kunnat sysselsättas på den öppna arbetsmarknaden. Utredningar som gjorts under den tid sysselsättningslagen varit i kraft visar att sysselsättningskyldigheterna inte alltid har kommit i sista hand jämfört med arbetskraftsservicen. Man har inte i tillräckligt hög grad beaktat utbildning av arbetslösa med hjälp av arbetskraftsservice och fördjupad service enligt personliga behov innan man gripit till stödsysselsättning. Sysselsättning på basis av skyldigheterna står med stöd av lagen automatiskt till buds sedan arbetslösheten varat en viss tid. Detta har varit ägnat att uppskjuta avgörandet om sysselsättning av arbetslösa tills garanterat arbete ordnas på basis av sysselsättningskyldigheterna. Dessutom binds en betydande del av arbetsförvaltningens resurser utöver anslagsbehovet till sysselsättningen med stöd av skyldigheterna.

— Urvalet av medel inom ramen för de lagstadgade sysselsättningskyldigheterna har delvis visat sig vara ensidigt och osmidigt. En betydande del av arbetsförvaltningens anslag binds enbart till ordnande av sex månaders arbete för alla arbetslösa som omfattas av skyldigheterna. Det har inte kunnat påvisas att tidsbundet arbete som ordnats med stöd av en skyldighet skulle ha haft någon större betydelse för en arbetslös persons möjligheter att placera sig på den öppna arbetsmarknaden ens under högkonjunktur.

— Staten och kommunerna har till följd av de ökande skyldigheterna märkbara svårigheter att uppfylla dessa. På motsvarande sätt har de arbetslösas möjligheter att få ett lämpligt och meningsfullt arbete försämrats.

Sysselsättningskyldigheterna har lett till en alltför kraftig prioritering av stödsysselsättning vid sysselsättningen av arbetslösa. Stödsysselsättningen har inte heller under en längre period kunnat förbättra de arbetslösas möjligheter att placera sig på arbetsmarknaden. En långtidsarbetslös, som efter sex månaders garanterat arbete återvänder till arbetskraftsbyrån som arbetslös arbetssökande, kan i många fall trots att skyldigheten upphört alljämt anses som faktiskt långtidsarbetslös. Trots att en sådan persons arbetslöshet enligt lagens

definition börjar om från början, kan det vara lika problematiskt för honom att placera sig på arbetsmarknaden som innan arbete ordnades med stöd av skyldigheten, i synnerhet om det garanterade arbetet inte har förbättrat hans yrkesmässiga färdigheter. Det har dessutom visat sig att man inte i någon större utsträckning lyckats hänvisa långtidsarbetslösa till utbildning. Dessa problem har tillspetsats under den ekonomiska krisen. Därför måste man sätta sig in i orsakerna till arbetslösheten och hitta lösningar för att eliminera orsakerna redan i ett långt tidigare skede av arbetslösheten, i synnerhet i fråga om de arbetslösa vilkas möjligheter att placera sig på arbetsmarknaden är förknippade med flest problem.

Utöver det garanterade arbete som ordnas av kommunerna och staten har man varit tvungen att utveckla ersättande medel att uppfylla skyldigheterna, eftersom man inte har lyckats ordna lämpliga arbetsplatser på det sätt som förutsätts i lagen (t.ex. sysselsättning på eget initiativ och träning för arbetslivet enligt sysselsättningsförordningen (737/87) samt den rätt att avstå från möjlighet till arbete om vilken stadgas i lagen). Trots att man genom detta förfarande har kunnat underlätta ordnandet av arbetsplatser och öka valmöjligheterna för de arbets sökande, har förfarandet ökat antalet stödformer och samtidigt visat att det inte är möjligt att verkställa lagen i dess ursprungliga syfte. I dagens läge medför uppfyllandet av skyldigheterna betydande svårigheter trots de ersättande åtgärderna.

Med stöd av sysselsättningskyldigheterna hade fram till slutet av augusti 1992 sysselsatts i genomsnitt 42 500 arbetslösa, varav 28 300 var långtidsarbetslösa, 10 900 var unga under 20 år och 3 300 sysselsattes med stöd av den regionala sysselsättningskyldigheten. Till följd av den rådande massarbetslösheten ökar antalet långtidsarbetslösa i oroväckande grad och mycket snabbt. Uppskattningsvis sysselsätts 1992 i genomsnitt 33 000 arbetslösa med stöd av skyldigheten att sysselsätta långtidsarbetslösa.

Problemen i fråga om verkställandet av sysselsättningskyldigheterna har tillspetsats så, att uppfyllandet av de lagstadgade skyldigheterna redan på grund av statens och kommunernas ekonomiska situation kommer att bli allt svårare. Det har i praktiken framgått att de statliga ämbetsverken och inrättningarna samt kommunerna inte längre förmår uppfylla sina

skyldigheter. I slutet av augusti 1992 fanns det 19 000 i 18 § sysselsättningslagen avsedda långtidsarbetslösa som inte kunnat sysselsättas. Av de unga under 20 år som avses i 17 § sysselsättningslagen hade nära 2 000 inte sysselsatts. Vad gäller den regionala sysselsättningskyldigheten fanns det knappast några skyldigheter som inte uppfyllts. Uppfyllandet av den regionala skyldigheten förutsätter att arbetslösheten inte i någon enda pendlingsregion överskrids med 80 % jämfört med landets genomsnittliga nivå. I slutet av september 1992 förutsatte överskridningskriteriet på årsnivå en arbetslöshetsgrad på i genomsnitt 23,8 %. Denna arbetslöshetsnivå överskreds i en kommun, i vilken det fanns 20 arbetslösa som inte kunde sysselsättas med stöd av den regionala skyldigheten.

Särskilt problematiskt har det visat sig vara att ordna sysselsättning inom områden som traditionellt haft lägre arbetslöshet. Inom sådana områden har också tillväxten i arbetslösheten varit kraftigast och antalet personer som skall sysselsättas störst. T. ex. inom Nylands läns och Tavastehus arbetskraftsdistrikt har nära 11 500 långtidsarbetslösa inte kunnat sysselsättas, vilket utgör ungefär 2/3 av hela landets samtliga icke sysselsatta långtidsarbetslösa. Inom de områden i norra och östra Finland som traditionellt varit värst drabbade av arbetslöshet har kommunerna däremot vid behov överskridit sin maximala skyldighet enligt 20 § sysselsättningslagen, vilken är att sysselsätta två procent av den yrkesverksamma befolkningen inom kommunen. Det har också varit klart mindre vanligt att skyldigheterna lämnas ouppfyllda inom dessa områden än i södra Finland. Inom Kuopio läns, Norra Karelen läns, Kajanalands, Uleåborgs och Lapplands läns arbetskraftsdistrikt hade sammanlagt ca 1 000 av de långtidsarbetslösa och ca 100 av de unga under 20 år inte kunnat sysselsättas.

De arbetslösa som med stöd av en sysselsättningskyldighet är berättigade till arbete är tvungna att vänta relativt länge på att en arbetsmöjlighet skall ordnas, ofta från tre till sex månader efter att deras rätt till möjlighet att arbeta har uppstått. En betydande del av sysselsättningskyldigheterna i synnerhet i fråga om långtidsarbetslösa uppfylls således inte i enlighet med sysselsättningslagen och sysselsättningsförordningen efter att sökanden varit arbetslös i 12 månader.

Det uppskattas att sysselsättningsläget 1993 blir ännu svårare än 1992. Antalet arbetssökande som varit arbetslösa i över sex månader men under ett år uppgick enligt arbetsministeriets arbetsförmedlingsstatistik i slutet av augusti 1992 till ca 116 000. I dagens läge hotas en stor del av denna grupp av långtidsarbetslöshet. Sannolikheten för att bli långtidsarbetslös har mer än fördubblats under de två senaste åren. Antalet långtidsarbetslösa uppskattas i slutet av 1992 stiga till 50 000 och i slutet av 1993 till över 90 000. År 1993 uppskattas deras antal till i genomsnitt 70 000. I budgetpropositionen för 1993 uppskattas emellertid att endast i genomsnitt 33 000 arbetslösa kommer att sysselsättas med stöd av skyldigheten att sysselsätta långtidsarbetslösa. Denna uppskattning skulle förutsätta att andelen av dem som avstår från arbete eller vägrar ta emot arbete blir mycket stor.

Antalet sysselsatta 1993 blir sannolikt större än vad som tidigare uppskattats. Det är uppenbart att antalet ouppfyllda sysselsättningskyldigheter utan lagändringar kommer att växa ytterligare till följd av den kännbara kvantitativa ökningen av skyldigheterna och det svåra ekonomiska läget.

Av de långtidsarbetslösa som var berättigade till möjlighet att arbeta avstod 31 % från sin arbetsmöjlighet medan 64 % utnyttjade möjligheten mellan den 1 januari och den 31 augusti 1992. Fem procent av dem som hade rätt till möjlighet att arbeta samtyckte till utbildning eller valde stöd för sysselsättning på eget initiativ i stället för arbetsmöjligheten. De problem som kommit fram vid uppfyllandet av sysselsättningsskyldigheterna samt avståndet från arbetsmöjligheter visar således att det inte heller med stöd av sysselsättningslagen i praktiken har varit möjligt att mer än delvis avbryta utdragen arbetslöshet. Antalet långtidsarbetslösa ökar trots skyldigheterna kraftigt.

Speciellt oroväckande är också den höga nivån och kraftiga tillväxten i ungdomsarbetslösheten, vilket kommer att öka också antalet skyldigheter att sysselsätta unga under 20 år. Arbetslösa unga bör placera sig på arbetsmarknaden i första hand genom yrkesutbildning och inte med hjälp av garanterat arbete eller andra former av sysselsättningsstöd. På motsvarande sätt kräver den snabba ökningen av långtidsarbetslösheten att allt mera differentierade åtgärder vidtas i syfte att avbryta arbetslösheten och främja placering på arbetsmarknaden.

### 1.2.3. Mål

Målen för de arbetskraftspolitiska åtgärderna är inom arbetsförvaltningen att åstadkomma ett mera mångsidigt urval av arbetskraftspolitiska medel än tidigare för att lindra massarbetslösheten och senare under detta decennium problemen med tillgång på och inriktning av arbetskraft. Särskild uppmärksamhet skall fästas vid kontinuerlig utveckling av arbetskraftsresurserna och vid åtgärder som kan främja varaktig sysselsättning av arbetslösa.

Arbetskraftsservicen bör komma i första hand jämfört med stödåtgärder. Att öka kundernas aktivitet och eget initiativ och erbjuda fördjupad arbetskraftsservice vid utdragen arbetslöshet är viktiga och också ekonomiskt lönsamma medel att förbättra sysselsättningsförutsättningarna. Det måste bli möjligt att påverka orsakerna till arbetslösheten och undanröjandet av dessa i ett så tidigt skede av arbetslösheten som möjligt. De sysselsättningskyldigheter om vilka stadgas i sysselsättningslagen har inte visat sig vara sådana åtgärder genom vilka målen för en allt aktivare arbetskraftspolitik ändamålsenligt och effektivt kan stödjas. Tvärtom har sysselsättningsskyldigheterna snarare varit ägnade att passivera både arbetskraftsmyndigheterna och de arbetslösa, eftersom sysselsättningsproblemet åtminstone formellt löser sig av sig självt efter en viss tids arbetslöshet, då lagen förpliktar till att arbetslösheten under en kort period skall avbrytas.

Syftet med de lagändringar som föreslås i propositionen är förutom att råda bot på de problem som uppdragats i fråga om verkställandet av skyldigheterna också att öka flexibiliteten i stödsysselsättandet. Ett mål är också att arbetskraftsservicens förstahandsställning och servicens förhållande till skötseln av sysselsättningen genom stödåtgärder bättre än för närvarande skall kunna samordnas till en enhetlig servicehelhet. Dessutom är utgångspunkten att sysselsättningsanslagen alltså skall inriktas speciellt på sysselsättning av unga och långtidsarbetslösa.

## 2. De föreslagna ändringarna

Enligt 17 § sysselsättningslagen är kommunen skyldig att för en ung person under 20 år ordna möjlighet att arbeta under sex månader.

I 18 § 3 mom. sägs att staten och kommunen skall ordna möjlighet att arbeta under sex månader för en långtidsarbetslös som fortlöpande varit arbetslös 12 månader eller i 12 månader under de senaste 13 månaderna.

Möjligheterna att verkställa sysselsättnings-skyldigheterna har i det rådande krisläget försämrats så drastiskt att skyldigheterna speciellt i fråga om långtidsarbetslösa och unga i praktiken inte har kunnat uppfyllas på det sätt som lagen kräver. Trots de förändrade förhållandena skall medborgarna alltjämt erbjudas arbete på samma sätt, fastän arbetslösheten sedan 1990 har fyrdubblats från 100 000 till nära 400 000 arbetslösa. Det kan inte anses ändamålsenligt eller ens praktiskt möjligt att staten och kommunerna under de rådande förhållandena skall åläggas och tvingas att uppfylla sina skyldigheter.

Det mål i fråga om produktivt och meningsfullt arbete som avses i 2 § sysselsättningslagen har i och med att möjligheterna att ordna arbete har försämrats inte kunnat uppnås genom garanterat arbete. I en situation med massarbetslöshet har det i sig goda målet att avbryta långtidsarbetslöshet och förhindra risken för en del arbetslösa att bli åsidosatta på arbetsmarknaden inte kunnat nås med hjälp av skyldigheterna.

Det föreslås att kommunernas och statens skyldighet att sysselsätta långtidsarbetslösa och unga skall slopas i sysselsättningslagen. Det föreslås att de sysselsättningsanslag som anvisats för sysselsättningsskyldigheterna alltjämt, dock utan sysselsättningsskyldighet, skall inriktas speciellt på främjande av sysselsättningen av unga och långtidsarbetslösa och förebyggande av långtidsarbetslöshet. I stället för skyldigheterna är målet att genom sysselsättning enligt prövning på ett smidigare och mångsidigare sätt än för närvarande med beaktande av sysselsättningsläget och det ekonomiska läget främja sysselsättningen av arbetslösa samt minska massarbetslösheten.

Syftet är att resultatstyrningen inom arbetsförvaltningen skall göras mera effektiv så, att arbetskraftsservicen och anslagen inom ramen för de riksomfattande resultatmålen inrikta huvudsakligen på att nå dessa mål. Utdragen arbetslöshet medför allvarliga problem för individen och risk att bli åsidosatt på arbetsmarknaden. Åsidosättande på arbetsmarknaden har på motsvarande sätt som följdverkan

att utbudet på arbetskraft minskar. Resurser måste inriktas speciellt på att minska dessa problem och följdverkningar.

Utöver arbetsförvaltningen bör också de övriga statliga förvaltningsområdena i synnerhet i ett svårt sysselsättningsläge ta större del i skötseln av sysselsättningen och lindrande av arbetslösheten. I sysselsättningslagen, bl.a. i 25 §, förutsätts att övriga statliga myndigheter i sin egen verksamhet samordnar sina mål för att sysselsättningslagens mål skall uppnås.

Det har som ovan konstaterats funnits problem med sysselsättningsskyldigheterna, men det är också problematiskt att slopa dem i det rådande sysselsättningsläget. Då kommunernas och statens stödsysselsättning bygger på frivillighet, kommer det totala antalet personer som sysselsätts inom den offentliga sektorn sannolikt att minska. Det största hotet är att antalet långtidsarbetslösa ytterligare ökar. Å andra sidan har den offentliga sektorn redan i det rådande läget medan skyldigheterna varit i kraft minskat antalet personer som sysselsätts, och långtidsarbetslösheten är trots skyldigheterna stadd i kraftig tillväxt.

Om skyldigheterna inte slopas måste alltså andra medel hittas i stället, så att i synnerhet långtidsarbetslösheten och arbetslösheten bland dem som är svårast att sysselsätta kan avbrytas och förebyggas med hjälp av sysselsättningsanslagen och arbetskraftsservicen och framför allt så att de arbetslösas varaktiga placering på den öppna arbetsmarknaden främjas på lång sikt. För förebyggande och lindring av långtidsarbetslöshet måste därför med hjälp av arbetskraftsservice och utbildning samt stödsysselsättning och andra åtgärder utvecklas allt mera differentierade servicehelheter som ser till de arbetslösas individuella behov. Avsikten är att sysselsättningsanslagen 1993 skall inriktas särskilt på dem som varit arbetslösa i 6—12 månader.

När det gäller att främja sysselsättningen av unga 17—19-åringar är det lättare att hitta alternativ till sysselsättningsskyldigheten än i fråga om långtidsarbetslösa. Utgångspunkten bör vara att en ung person skall placera sig på arbetsmarknaden genom yrkesutbildning och inte med hjälp av en tidsbunden garanterad arbetsplats. Syftet är dessutom att allt flera unga skall kunna placera sig på arbetsmarknaden med hjälp av arbetspraktik. Det kan över huvud taget anses oändamålsenligt att ha en särskild sysselsättningsskyldighet för 17—19-

åringar som träder i kraft efter sex månaders arbetslöshet med beaktande av att t.ex. 20—24-åringar sysselsätts efter ett års arbetslöshet på basis av den skyldighet som gäller långtidsarbetslösa.

Enligt 19 § sysselsättningslagen skall genom åtgärder som staten, kommunerna och företagen gemensamt vidtar inom den ekonomiska politiken och sysselsättningspolitiken sörjas för en regionalt balanserad sysselsättning, så att arbetslösheten inte inom någon pendlingsregion väsentligt överstiger den genomsnittliga nivån i landet. Regionala skillnader i arbetslösheten utjämnas i första hand genom näringspolitiska åtgärder och i sista hand genom sysselsättning med sysselsättningsanslag.

I sysselsättningslagen definieras inte kriteriet för när den genomsnittliga arbetslösheten väsentligt överskrids. Enligt 27 § sysselsättningsförordningen definieras överskridningskriteriet årligen i statsbudgeten med beaktande av sysselsättningsläget och utvecklingsutsikterna för samhällsekonomin. Avsikten är att kriteriet för när den genomsnittliga arbetslösheten väsentligt överskrids delvis skall vara flexibelt och beroende av prövning, vilket också riksdagens grundlagsutskott konstaterade i sitt utlåtande 1988 (GrUB 1/1988 rd.) om definitionen av regionala skillnader i arbetslösheten. I budgeten har skyldigheten årligen definierats så, att arbetslösheten inte i någon pendlingsregion får överskrida 80 % av den genomsnittliga nivån i landet. Sysselsättningsanslag har år 1992 använts i avsikt att minska de regionala skillnaderna i arbetslösheten då arbetslösheten inom pendlingsregionen överskrider landets genomsnittliga nivå med 60 procent.

Förutom genom sin flexibilitet avviker den regionala skyldigheten, som enligt förslaget inte skall slopas, från skyldigheten att sysselsätta unga och långtidsarbetslösa genom att den inte medför rätt för någon viss person till möjlighet att arbeta. Skyldigheten är inriktad på att sänka arbetslöshetsgraden och inte på att sysselsätta vissa arbetslösa. Den regionala skyldigheten kan således delvis enligt prövning anpassas efter det ekonomiska läget och sysselsättningsläget. I det rådande läget har den kraftiga ökningen av arbetslösheten inom områden där sysselsättningen traditionellt varit bättre minskat de regionala skillnaderna i arbetslösheten och därmed också antalet personer som skall sysselsättas med stöd av den regionala skyldigheten jämfört med tidigare år.

Det uppskattas att i genomsnitt 3 000 arbetslösa kommer att sysselsättas med stöd av den regionala sysselsättningskyldigheten 1992 och 1993.

Då lagen om sysselsättning (946/71), som föregick den nu gällande sysselsättningslagen, ändrades vid ingången av 1983 ansåg riksdagen att de regionala skillnaderna i arbetslösheten bör minskas då sysselsättningsanslagen delas ut och att det då anslag beviljas för avlöningar är skäl att beakta inte bara den relativa arbetslösheten utan också antalet arbetslösa och väntade förändringar samt det beräknade antalet lediga arbetsplatser och utbildningsplatser liksom också den beräknade regionala flyttningsförlusten. Dessa riksdagens synpunkter bör enligt motiveringen till den gällande sysselsättningslagen (RP 94/1986 rd) även beaktas då lagen verkställs.

Av slopandet av de ovan beskrivna skyldigheterna följer att det stadgas om stödsysselsättningen i sysselsättningsförordningen, med undantag av de grundläggande principerna för stödsysselsättning, om vilka det stadgas i lag. Avsikten är att det nuvarande systemet med sysselsättningsstöd skall förenklas och att de talrika stödformerna och olika stora stöden skall revideras bl.a. så, att i sysselsättningsstöd till arbetsgivaren i regel skall betalas högst det normala sysselsättningsstödet höjt med 40 %, vilket för arbetsgivaren innebär ett stöd på ca 3 500 mk i månaden per person som skall sysselsättas.

Enligt det gällande systemet är beloppet av stödet maximalt främst då sådana långtidsarbetslösa och unga som omfattas av skyldigheterna sysselsätts och utgör då det normala sysselsättningsstödet höjt med 70 eller 100 %, vilket innebär 4 200 — 5 000 mk i stöd per månad och person som skall sysselsättas. Förutom slopandet av skyldigheterna minskar också det sänkta stödet sysselsättningen framför allt inom den offentliga sektorn. I synnerhet antalet långtidsarbetslösa kommer i det rådande sysselsättningsläget att växa allt mer.

Det uppskattas att i genomsnitt 59 000 personer sysselsätts med sysselsättningsanslag 1992 med stöd av sysselsättningslagen och sysselsättningsförordningen. Avsikten är att antalet personer som sysselsätts med sysselsättningsanslag 1993 skall ökas med i genomsnitt 18 000 arbetslösa jämfört med 1992.

I regeringens ställningstagande av den 1 oktober 1992 till ett sysselsättnings- och indu-



stripolitiskt program på kort och medellång sikt presenterades talrika förslag till förbättrande av sysselsättningen. Om dessa förslag förverkligas kan arbets- och utbildningsplatser för ca 50 000 arbetslösa skapas 1993. Dessutom är avsikten enligt ställningstagandet att genomföra en totalreform av den lagstiftning som gäller arbetskraftsservicen och skötseln av sysselsättningen vid ingången av 1994.

Målet med denna totalreform är bl.a. att tydligare än för närvarande definiera tillämpningsordningen för arbetskraftsservicen och stödåtgärderna. Avsikten är att de lagändringar som nu föreslås också skall bidra till att främja totalreformens mål. Som det konstaterades ovan i punkt 1.2. har arbetskraftsservicens och stödåtgärdernas tillämpningsordning inte fungerat tillfredsställande medan sysselsättningsskyldigheterna varit gällande. Det stödsystem som nu föreslås i stället för sysselsättningsskyldigheterna och om vilket skall stadgas närmare genom förordning är alltså ett steg i riktning mot målen för totalreformen.

### 3. Propositionens ekonomiska verkningar

Sådana arbetslösa som omfattas av sysselsättningsskyldigheterna i sysselsättningslagen och andra arbetslösa som sysselsätts enligt prövning skulle, om lagen inte ändras, enligt tidigare beräkningar komma att sysselsättas med de sysselsättningsanslag om 4,1 mrd. mk som föreslagits i budgetpropositionen för 1993 så, att i genomsnitt 45 000 personer sysselsätts på basis av skyldigheterna och 25 000 personer enligt prövning. Av dessa uppskattades i genomsnitt 33 000 vara långtidsarbetslösa. Det uppskattades att behovet av anslag för skötseln av skyldigheterna uppgick till ca 3 mrd. mk.

Antalet arbetslösa som skall sysselsättas med stöd av sysselsättningsskyldigheterna, i synnerhet antalet långtidsarbetslösa, växer emellertid kraftigare än beräknat. Antalet personer som skall sysselsättas med stöd av skyldigheterna 1993 skulle sannolikt bli ca 12 000 fler än enligt beräkningen ovan, dvs. i genomsnitt 57 000. Det behov av tilläggsanslag som detta skulle medföra uppgår till 650 — 1 150 milj. mk beroende på om den sysselsättande är staten, kommunerna eller enskilda. Med beaktande av att statens utgifter till följd av inbesparingar av utgifter för utkomstskydd för arbetslösa o.dyl.

minskar med ca 480 milj. mk, uppgår statens behov av tilläggsanslag till 170 — 670 milj. mk.

Efter att sysselsättningsskyldigheterna har slopats så som det föreslås och med beaktande av de ändringar som enligt förslaget skall göras i systemet med sysselsättningsstöd kommer i genomsnitt ungefär 77 000 personer att kunna sysselsättas med sysselsättningsanslag 1993. Det blir alltså möjligt att med sysselsättningsanslagen sysselsätta i genomsnitt 7 000 personer fler jämfört med om inga förändringar skulle göras i stödsystemet. Av det nämnda totala antalet sysselsatta personer kommer 15 000 alltså att sysselsättas med stöd av skyldigheten att sysselsätta unga och långtidsarbetslösa 1993. Sysselsättningen med stöd av skyldigheterna gäller de arbetslösa vilkas rätt till möjlighet att arbeta har uppstått innan den föreslagna lagen har trätt i kraft.

Behovet av anslag för att målet att sysselsätta 77 000 personer skall nås uppgår till ca 4 mrd. mk. Minskningen jämfört med det tidigare anslagsförslaget till följd av slopandet av skyldigheterna och ändringen av stödsystemet uppgår således till 100 milj. mk 1993. Om antalet personer som skall sysselsättas med stöd av skyldigheterna överskrider uppskattningarna på det ovan beskrivna sättet, blir kostnadsinbesparingen till följd av slopandet av skyldigheterna på motsvarande sätt större. År 1994 kommer sannolikt kostnader ungefär av storleksordningen 550 milj. mk att sparas in till följd av ändringen av systemet.

Det totala antalet personer som skall sysselsättas inom den offentliga sektorn kommer att minska till följd av att skyldigheterna upphör. Tyngdpunkten för sysselsättningsåtgärderna måste härvid trots de svåra ekonomiska förhållandena överföras från den offentliga sektorn till den privata.

För att de uppställda sysselsättningsmålen skall kunna nås beräknas den privata sektorns andel av det totala antalet sysselsatta uppgå till i genomsnitt 48 500 personer, statens andel till i genomsnitt 11 000 och kommunernas andel till i genomsnitt 17 500 personer. Den privata sektorns sysselsättningsandel innehåller förutom det sysselsättningsstöd som betalas till företagen också det stöd som betalas till en arbetslös för sysselsättning på eget initiativ och arbetspraktik och det stöd som betalas till en arbetslös som ämnar bli företagare. Avsikten är att andelen av dessa stöd skall ökas.

Innevarande år uppskattas den privata sek-

torn sysselsätta i genomsnitt 20 000 personer, staten i genomsnitt 15 500 personer och kommunerna i genomsnitt 23 500 personer. För att sysselsättningsmålet skall kunna nås 1993 förutsätts att arbetsförvaltningens resultatstyrning

effektiveras och att målen med beaktande av de svåra sysselsättningsförhållandena fastställs strikt inom ramen för de riksomfattande resultatmålen.

## DETALJMOTIVERING

### 1. Motivering till lagförslaget

*4 §. Planer.* Det föreslås att de ändringar i fråga om statens samt kommunernas och kommunalförbundens sysselsättningsplaner som för- anleds av slopandet av sysselsättningskyldig- heterna skall göras i paragrafen. Staten och kommunerna är skyldiga att årligen uppgöra sysselsättningsplaner över sysselsättningen av de arbetslösa som avses i 17—20 §§. Eftersom det föreslås att skyldigheterna att sysselsätta unga och långtidsarbetslösa skall slopas, är dessa planer inte längre nödvändiga. Uppgö- randet av planer gäller efter ändringen invest- ringsarbeten som ordnas med arbetsanslag och sysselsättningsanslag.

*11 §. Anställning i arbete som finansierats med arbets- och sysselsättningsanslag.* Även de ändringar som föreslås i 11 § beror på att skyldigheterna föreslås bli slopade och på ändringarna i 4 §.

Enligt paragrafen skall vid sysselsättning med sysselsättningsanslag företräde ges åt dem vilkas behov av arbete är störst. Det föreslås att denna princip överförs till 16 §.

*16 §. Främjande av sysselsättningen av arbets- lösa. Arbetskraftsservicens förstahandskaraktär.* I den gällande paragrafen stadgas om den åtgärdsordning som arbetskraftsmyndigheterna skall iaktta vid sysselsättningen av arbetslösa. Utgångspunkten är att de arbetslösa som avses i 1 mom. alltid i första hand med hjälp av arbetskraftsservicen skall sysselsättas på öppna arbetsplatser.

Till följd av att sysselsättningskyldigheterna slopas föreslås det att 2 mom. skall preciseras och ändras så, att de grundläggande principer- na för stödsysselsättningen definieras i para- grafen. Sedan skyldigheterna upphört skall stad- gandena om stödsysselsättning med undantag av de grundläggande principerna finnas i för- ordning.

Om en arbetslös arbetssökande inte kunnat sysselsättas på den öppna arbetsmarknaden så som anges i 1 mom., skall försöken att syssel- sätta honom effektiveras genom de åtgärder som sökandens individuella situation förutsät- ter innan sysselsättningsanslag används. Medan sysselsättningskyldigheterna varit i kraft har man inte på ett tillfredsställande sätt lyckats anpassa arbetskraftsservicen efter den arbetssö- kandens individuella behov. Arbetskraftsmynd- igheterna måste sätta sig in i arbetslöshetens orsaker i ett så tidigt skede av arbetslösheten som möjligt och tillsammans med den arbets- sökande söka efter lösningar som främjar sysselsättandet då sökandens situation det krä- ver eller då arbetslösheten hotar att bli lång- varig. Avsikten bör vara att med hjälp av arbetskraftsservice samt utbildning, rehabilite- ring och andra åtgärder och servicehelheter som främjar placering på den öppna arbets- marknaden förebygga långtidsarbetslöshet och även på längre sikt förbättra möjligheterna till varaktig sysselsättning.

Med hjälp av sysselsättningsanslag skall sys- selsättningen av en arbetslös normalt kunna stödas först då arbetslösheten trots effekte- rade åtgärder hotar att dra ut på tiden. Sysselsättningsanslagen skall inriktas speciellt på sysselsättningen av unga och långtidsarbets- lösa, förebyggande av långtidsarbetslöshet och utjämnande av regionala skillnader i arbetslö- sheten. Målgrupperna för stödsysselsättningen motsvarar således målgrupperna för stödet enligt gällande lag.

Av sysselsättningsanslagen skall stöd också kunna beviljas för annat sysselsättande inom ramen för de anslag som anvisas i statsbudge- ten. Dessutom skall genom förordning stadgas närmare om förutsättningarna och villkoren för beviljande av stöd samt om definition av målgrupperna.

*17 §. Sysselsättningsplan.* I 18 § stadgas om



utredning av förutsättningarna för att sysselsätta eller utbilda den som länge varit arbetslös. I överensstämmelse med utgångspunkterna för paragrafen föreslås att det i 17 § skall stadgas om utredning av förutsättningarna för att sysselsätta den arbetssökande och om en plan för förbättrande av dessa förutsättningar.

Tillräcklig uppmärksamhet har inte fästs vid utredande av förutsättningarna för sysselsättning och de orsaker som utgör hinder för sysselsättning. I synnerhet för att förhindra utdragen arbetslöshet är det absolut nödvändigt att arbetskraftsmyndigheterna tillsammans med den arbetssökande i den utsträckning som sökandens situation förutsätter utreder förutsättningarna för sysselsättning och utbildning och gör upp en plan över hur dessa förutsättningar kan förbättras. I de fall då en plan inte kan göras upp enbart genom arbetskraftsmyndigheternas åtgärder skall undervisnings- och socialmyndigheterna samt andra myndigheter kunna anlitas. Andra myndigheter kan anses vara t.ex. handels- och industriministeriets distriktsförvaltnings myndighet.

I regel skall dessutom sysselsättningsplanen i enlighet med den arbetssökandes situation göras upp i ett så tidigt stadium av arbetslösheten som möjligt. Enligt 2 mom. skall sysselsättningsplanen göras upp senast då sökanden varit arbetslös i sex månader.

*18 §, 18 a § och 18 b §. Utredning om sysselsättningsmöjligheter och förebyggande av långtidsarbetslöshet; avstående från möjlighet att arbeta, samtycke till utbildning.* Som ett resultat av slopan det av sysselsättningsskyldigheten för långtidsarbetslösa föreslås att paragraferna rörande nämnda skyldighet upphävs.

*20 §. Begränsning av kommunens sysselsättningsskyldighet.* Det föreslås att stadgandet om den maximala omfattningen av kommunernas sysselsättningsskyldighet skall ändras, eftersom skyldigheten att sysselsätta unga och långtidsarbetslösa enligt förslaget skall upphävas. Med beaktande av detta föreslås det att den nya begränsningen av kommunens sysselsättningsskyldighet skall vara en procent av arbetskraften inom kommunen i stället för som tidigare två. Samtidigt föreslås det att terminologin i stadgandet skall preciseras så, att beräkningsgrund för begränsningen är arbetskraften inom kommunen och inte den yrkesverksamma befolkningen inom kommunen. Till denna del beror ändringsförslaget på att statistikcentralen

inte längre gör upp statistik över den yrkesverksamma befolkningen inom kommunerna.

Kommunens maximala sysselsättningsskyldighet har enligt den gällande lagen definierats så, att sedan kommunen enligt 17—19 §§ sysselsatt två procent av den yrkesverksamma befolkningen inom kommunen gäller sysselsättningsskyldigheten endast staten. Det totala antalet arbetslösa som skall sysselsättas enbart med stöd av den regionala skyldigheten kommer att bli betydligt lägre än det sammanlagda antalet arbetslösa som för närvarande skall sysselsättas med stöd av skyldigheterna att sysselsätta unga och långtidsarbetslösa samt den regionala sysselsättningsskyldigheten. För att skyldigheten allttjämt skall fördelas mellan staten och kommunerna föreslås att den maximala omfattningen av kommunens skyldighet skall vara en procent av arbetskraften inom området.

*21 §. Sysselsättningsstöd till kommunen.* Enligt paragrafen skall till kommunerna betalas sysselsättningsstöd för de kostnader som sysselsättning enligt 19 § föranleder. Den nuvarande statsandelen skall alltså ersättas med ett sysselsättningsstöd som beviljas kommunen. Kommunen skall alltid vara berättigad till sysselsättningsstöd då arbetskraftsbyrån med stöd av den regionala skyldigheten i 19 § anvisar en arbetslös arbetssökande att sysselsättas av kommunen. Förutom den regionala skyldigheten skall kommunernas lagstadgade sysselsättningsskyldigheter enligt förslaget upphöra. Skyldigheten kommer bara att gälla några få kommuner och ett betydligt mindre antal arbetslösa än för närvarande, varför det inte är ändamålsenligt att bevara ett separat statsandelssystem enbart för dessa kommuner.

Då statsandelssystemet slopas bör i lagen stadgas om minimibeloppet av det sysselsättningsstöd som med stöd av sysselsättningsskyldigheten skall betalas till kommunerna. Detta minimibelopp skall utgöras av ett stöd som betalas per dag och person som skall sysselsättas och som är lika stort som kommunens nuvarande normala statsandel, dvs. ett belopp som motsvarar grunddagpenningen enligt 22 § 1 mom. lagen om utkomstskydd för arbetslösa. Genom förordning skall det kunna stadgas att ett högre stöd än det normala sysselsättningsstödet skall betalas till en kommun för sysselsättande av arbetslösa. Ett sådant förfarande motsvarar också nuläget, och det stöd som

betalas till en kommun för sysselsättande av en arbetslös fastställs på samma grunder i hela landet.

Det föreslås att det nuvarande innehållet i stadgandena om beloppet av det tilläggsstöd som betalas till kommunen huvudsakligen skall bibehållas. Med avvikelse från tidigare skall tilläggsstödet belopp beräknas av det sammanlagda beloppet av sysselsättningsanslagen. Denna precisering av paragrafen i terminologiskt hänseende inverkar inte i praktiken på beloppet av det tilläggsstöd som betalas till kommunen. Avsikten är att den högsta betalningsklass för tilläggsstödet om vilken stadgas genom förordning skall frångås, eftersom kommunens sysselsättningsskyldighet enligt förslaget kommer att minska till hälften av den nuvarande.

Sysselsättningsstöd skall betalas för varje arbetslös som sysselsatts på basis av den regionala skyldigheten i 19 § sysselsättningslagen för högst sex månader i sänder.

22 §. *Beviljande och utbetalning av sysselsättningsstöd.* Då statsandelssystemet frångås måste också förfarandet vid beviljande och utbetalning av stödet ändras. Inom statsandelssystemet fattas inte separata beslut om beviljande av statsandel, utan kommunen får rätt till normal statsandel då den sysselsätter en av Arbetskraftsbyrån anvisad arbetslös arbetssökande som avses i 16 § 2 mom sysselsättningslagen. Det föreslagna systemet med sysselsättningsstöd förutsätter att stödet beviljas från fall till fall då kommunen anställer arbetslösa som anvisats av Arbetskraftsbyrån.

I fråga om utbetalningen av sysselsättningsstödet förändras förfarandet så, att kommunen inte längre får förskott på statsandelen, utan alla de sysselsättningsstöd som skall betalas till kommunen betalas ut i efterskott på basis av kommunens redovisning. Om detaljerna i redovisnings- och utbetalningsförfarandet skall stadgas i sysselsättningsförordningen.

## 2. Ikraftträdande

Lagen föreslås träda i kraft den 1 januari 1993. Om rätten till möjlighet att arbeta för en ung person som avses i 17 § eller en långtidsarbetslös som avses i 18 § i den gällande lagen har uppstått innan den föreslagna lagen trätt i kraft, skall de stadganden som var i kraft då rättigheten uppstod tillämpas på den. Således skall kommunerna och staten alltså vara

skyldiga att sysselsätta de unga och långtidsarbetslösa som innan denna lag trätt i kraft har uppfyllt kriterierna för att sysselsättningsskyldighet skall uppstå. På motsvarande sätt skall de stadganden som gällde då rättigheten uppstod tillämpas på ordnandet av möjlighet att arbeta och på det stöd som av sysselsättningsanslagen skall betalas för detta ändamål.

## 3. Lagstiftningsordning

Syftet med sysselsättningslagen är enligt 1 § att för finska medborgare anordna möjlighet att arbeta. Målet för lagen är full sysselsättning. Full sysselsättning eftersträvas enligt 2 § genom främjande av en stabil och regionalt balanserad utveckling av ekonomin, sysselsättningen och samhället i övrigt. Enligt motivering till regeringens proposition med förslag till sysselsättningslag (RP 94/1986 rd) har utgångspunkten vid beredningen av sysselsättningslagen varit att de primära medlen för att nå full sysselsättning alltså är ekonomiskpolitiska åtgärder.

Regeringsformens 6 § 2 mom. och den ändring som gjordes däri 1972 har i väsentlig grad inverkat på stiftandet av den gällande sysselsättningslagen och det sysselsättningsmål som ställts upp i den. Enligt stadgandet ankommer det på statsmakten att "för finsk medborgare vid behov anordna möjlighet att arbeta, såframt i lag icke är annorlunda stadgat". Grundlagsutskottet har under 1980-talet flera gånger tagit ställning till detta stadgande i regeringsformen (GrUB 10/1980 rd., GrUU 4/1984 rd., GrUB 9/1985, GrUU 14/1986 och GrUU 2/1987 rd.). Utskottet har bl.a. ansett att 6 § 2 mom. regeringsformen uttrycker en central grundrättighet för medborgarna som i likhet med de övriga grundläggande rättigheterna har en särskild stabilitet och förpliktande verkan. Utskottet har också konstaterat att statsmakten, därtill förpliktad av stadgandet, inom den samhälleliga verksamheten och vid utvecklandet av lagstiftningen är skyldig att främja uppnåendet och upprätthållandet av full sysselsättning. I sitt betänkande 1980 konstaterade utskottet dessutom att 6 § 2 mom. regeringsformen med beaktande av stadgandets särart är jämförbart med de övriga grundläggande rättigheterna.

Ikraftträdelsestadgandet i sysselsättningslagen ändrades (1174/87) innan lagen trädde i

kraft 1987 genom att ikraftträdandet av skyldigheten att sysselsätta långtidsarbetslösa och den regionala sysselsättningskyldigheten avtrappades tidsmässigt och regionalt. Grundlagsutskottet konstaterade i sitt utlåtande om lagförslaget att förslaget klart skulle ha stått i strid med den skyldighet att utveckla lagstiftningen som kan härledas ur 6§ 2 mom. regeringsformen om det hade avsett ändring av sysselsättningslagen sedan den väl trätt i kraft och börjat tillämpas.

Grundlagsutskottet har i två utlåtanden nyligen tagit ställning till ändring av de sysselsättningskyldigheter om vilka stadgas i sysselsättningslagen. I lagen upphävdes genom en lag som trädde i kraft vid ingången av 1992 (1732/91) skyldigheten att sysselsätta långtidsarbetslösa som under två år varit arbetslösa i 12 månader (periodiskt arbetslösa). Utskottet ansåg i sitt utlåtande (GrUU 6/1991 rd.) att den föreslagna minskningen av den offentliga maktens sysselsättningskyldigheter inte ändrade på sysselsättningslagens natur. Utskottet konstaterade att sysselsättningslagen även om den ändras på det föreslagna sättet överensstämmer med regeringsformsstadgandets mål beträffande full sysselsättning. Dessutom beror enligt utskottets mening särarten hos 6§ 2 mom. regeringsformen på att stadgandet i avvikelse från de flesta andra stadganden om grundläggande rättigheter kan hänföras till de s.k. positiva statusrättigheterna, vilkas statsförfattningsrättsliga betydelse ännu inte har befasts i grundlagsutskottets praxis.

I sysselsättningslagen gjordes 1992 en temporär ändring (595/92) som gäller sysselsättningskyldigheterna och som är i kraft från ingången av augusti 1992 till årets slut. Enligt de ändringar som gjordes i lagen träder skyldigheten att sysselsätta unga personer under 20 år i kraft efter sex månaders arbetslöshet i stället för tre, och skyldigheten att sysselsätta långtidsarbetslösa som varit arbetslösa i 12 månader samt unga personer kan uppfyllas i form av sådant deltidsarbete som avses i 19 a §. På motsvarande sätt har den som skall sysselsättas rätt till möjlighet att arbeta deltid i stället för som tidigare heltid. Grundlagsutskottet ansåg i sitt utlåtande om de temporära ändringarna (GrUU 10/1992 rd.) att den föreslagna lindringen av kommunernas sysselsättningskyldigheter och förkortningen av arbetstiden inte ändrade på sysselsättningslagens natur. Utskottet ansåg att sysselsättningslagen

även om den ändras på det föreslagna sättet överensstämmer med målet i 6§ 2 mom. regeringsformen beträffande full sysselsättning.

För grunderna för slopandet av skyldigheterna att sysselsätta unga och långtidsarbetslösa samt för målen med förslaget redogörs ovan i 1.2 och 2 punkten. De problem som uppdragats i verkställigheten av sysselsättningskyldigheterna och den kännbara tillväxten i antalet personer som skall sysselsättas samt det faktum att skyldigheterna inte kunnat uppfyllas har visat att det inte är möjligt att genom lag garantera arbete för dem som är berättigade till möjlighet att arbeta i det rådande sysselsättningsläget, som sannolikt kommer att förbli svårt också i fortsättningen. Sysselsättningskyldigheterna har i lagen ålagts kommunerna och staten, som varaktigt måste minska sin personal och dra in på sina funktioner. Samtidigt skulle alltså den offentliga sektorn vara skyldig att ordna allt flera arbetsplatser för dem som skall sysselsättas.

De arbetslösas rätt till en arbetsmöjlighet bygger i hög grad på den offentliga sektorns möjligheter att sysselsätta dem. Fastän ekonomiskpolitiska åtgärder är förstahandsmedel för att lagens sysselsättningsmål skall nås, förutsätts det att skyldigheterna skall verkställas oberoende av de ekonomiska förhållandena. Det förutsätts att det för medborgarna skall ordnas arbete på samma sätt, trots att arbetslösheten nästan har fyrdubblats sedan 1990 och de sysselsättningskyldiga arbetsgivarnas ekonomiska och funktionella resurser märkbart har försämrats.

Enbart genom att ordna sex månaders arbete för dem som enligt lagen är berättigade därtill har man inte i någon högre grad lyckats främja varaktig sysselsättning av de arbetslösa. Ensidigheten i de medel som sysselsättningskyldigheterna erbjuder har delvis lett till ett mekaniskt sysselsättningsförfarande, varvid det ofta snarare har varit fråga om formellt uppfyllande av de lagstadgade skyldigheterna än om verkligt främjande av sysselsättningen och sysselsättningsmålet. Statsmaktens skyldighet och uppgift att främja medborgarnas sysselsättning bör också i statsförfattningsrättsligt hänseende granskas i ett vidare perspektiv än enbart utgående från åtgärder som för en kort tid avbryter arbetslösheten med stöd av sysselsättningslagen. Trots sysselsättningskyldigheterna ökar nu både ungdoms- och långtidsarbetslösheten kraftigt.

I stället för sysselsättningsskyldigheterna är målet att genom sysselsättning enligt prövning på ett smidigare och mångsidigare sätt än för närvarande främja sysselsättningen av arbetslösa samt minska massarbetslösheten. Enligt 16 § i förslaget skall sysselsättningsanslagen alltså inriktas på sysselsättande av långtidsarbetslösa och förebyggande av långtidsarbetslöshet samt på lindring av ungdomsarbetslösheten. Statsmaktens lagstadgade uppgift är alltså alltså alltså att med olika medel lindra ungdoms- och långtidsarbetslösheten för främjande av sysselsättningsmålet i 2 §.

Grundlagsutskottet har i sina två senaste utlåtanden från 1991 och 1992 ansett att det har varit möjligt att mildra sysselsättningsskyldigheterna i vanlig lagstiftningsordning. Dessutom har utskottet då det bedömt stadgandet i regeringsformen sammanfattningsvis konstaterat att särarten i 6 § 2 mom. regeringsformen beror på att det i avvikelse från andra grundläggande rättigheter kan hänföras till de positiva statusrättigheterna, vilkas statsförfattningsrättsliga betydelse ännu inte har befasts i grundlagsutskottets praxis.

Med beaktande av de nämnda ställningstagandena av grundlagsutskottet och av vad som anförts ovan föreslås att sysselsättningsskyldigheterna skall upphävas i sysselsättningslagen i

vanlig lagstiftningsordning enligt 66 § riksdagsordningen. Regeringen anser det dock vara önskvärt att förslaget hänskjuts till grundlagsutskottet för utredning av om det överensstämmer med 6 § 2 mom. regeringsformen.

Grundlagsutskottet ansåg dessutom i sitt utlåtande 1992 om förslaget till temporär ändring av sysselsättningslagen att rätten för unga under 20 år till en arbets- eller praktikplats och till en viss tids garanterat arbete inte hör till det lagstadgade grundläggande utkomtskydd som avses i 66 a § 3 mom. riksdagsordningen. Utskottet ansåg att lagförslaget inte kunde lämnas vilande med beaktande av 66 a § riksdagsordningen.

Enligt regeringens uppfattning kan av utlåtandet dras den slutsatsen att arbete som ordnas med stöd av en sysselsättningsskyldighet till sin natur inte är en sådan förmån som omfattas av begreppet lagstadgat grundläggande utkomtskydd. De föreslagna ändringarna kan alltså med beaktande av utskottets utlåtande inte heller anses höra till det lagstadgade grundläggande utkomtskydd som avses i 66 § 7 mom. riksdagsordningen.

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

## L a g

### om ändring av sysselsättningslagen

I enlighet med riksdagens beslut  
*upphävs* i sysselsättningslagen av den 13 mars 1987 (275/87) 18, 18 a och 18 b §§,  
 sådana de lyder, 18 § delvis ändrad genom lag av den 30 december 1991 (1732/91) samt 18 a  
 och 18 b §§ i temporär lag av den 30 december 1991 (1733/91), samt  
*ändras* 4 och 11 §§, rubriken för 16 §, 16 § 2 mom. samt 17 och 20—22 §§,  
 av dessa lagrum 20 § sådan den lyder delvis ändrad genom lag av den 23 december 1987  
 (1174/87) och 21 § sådan den lyder delvis ändrad genom nämnda lag av den 30 december 1991  
 (1733/91), som följer:

#### 4 §

##### *Planer*

Statens arbetsverk samt kommunerna och kommunalförbunden skall på förhand för följande år uppgöra planer för anordnandet av de av sina arbeten som de ämnar genomföra med arbetsanslag och sysselsättningsanslag.

Statens arbetsverk samt kommunerna och kommunalförbunden skall tillställa arbetskraftsmyndigheterna planerna enligt arbetsministeriets anvisningar.

Statsrådet godkänner årligen en dispositionsplan för arbetsverkens arbetsanslag och arbetskraften samt en plan för de arbeten som helt eller delvis skall finansieras med sysselsättningsanslag.

#### 11 §

##### *Anställning i arbete som finansierats med arbets- och sysselsättningsanslag*

Statens ämbetsverk och inrättningar samt kommunerna och kommunalförbunden skall, då de anställer ny arbetskraft i arbeten som avses i 4 § 1 mom., göra detta på det sätt som de lokala arbetskraftsmyndigheterna anger.

#### 16 §

##### *Främjande av sysselsättningen av arbetslösa. Arbetskraftsservicens förstahandskaraktär*

Om en arbetssökande inte har kunnat sysselsättas på det sätt som avses i 1 mom. eller genom sådana effektiverade åtgärder som hans individuella situation förutsätter, kan hans sysselsättande stödas med hjälp av sysselsätt-

ningsanslag enligt vad som stadgas i denna lag och genom förordning. Arbetskraftsmyndigheterna skall vid sysselsättning genom sysselsättningsanslag ge företräde åt de arbetssökande vilkas behov av arbete är störst. Sysselsättningsanslagen skall särskilt inriktas på sysselsättning av unga och långtidsarbetslösa, förebyggande av långtidsarbetslöshet och främjande av en regionalt balanserad sysselsättning. Inom ramen för de anslag som anvisats i statsbudgeten kan av sysselsättningsanslagen beviljas stöd även för sysselsättning av handikappade samt andra arbetslösa och för annat främjande av sysselsättningen.

#### 17 §

##### *Sysselsättningsplan*

Hotar en arbetssökandes arbetslöshet att bli långvarig, skall arbetskraftsbyrån i samråd med arbetssökanden och vid behov tillsammans med undervisnings- och socialmyndigheter och andra myndigheter utreda förutsättningarna att sysselsätta arbetssökanden och uppgöra en plan för att förbättra dessa förutsättningar (sysselsättningsplan).

Sysselsättningsplanen skall göras upp senast när den arbetssökande har varit arbetslös i sex månader.

#### 20 §

##### *Begränsning av kommunens sysselsättnings- skyldighet*

Kommunen är inte skyldig att enligt 19 § ordna en möjlighet till arbete på årsnivå för mer än en procent av arbetskraften inom

kommunen. För den som avses i 19 § och som kommunen inte har sysselsatt, är staten skyldig att ordna möjlighet att arbeta.

### 21 §

#### *Sysselsättningsstöd till kommunen*

Anvisar arbetskraftsbyrån med stöd av 19 § en arbetslös person att sysselsättas av kommunen, har kommunen rätt att av sysselsättningsanslag i sysselsättningsstöd för sysselsättningskostnaderna få ett belopp som motsvarar grunddagpenningen per person enligt 22 § 1 mom. lagen om utkomstskydd för arbetslösa för de dagar för vilka kommunen är skyldig att betala lön, dock för högst fem dagar per vecka (normalt sysselsättningsstöd). Genom förordning kan stadgas att ett högre stöd än det normala sysselsättningsstödet skall betalas till kommunen för sysselsättande av en arbetslös.

Normalt sysselsättningsstöd kan betalas till kommunen för ordnande av sådant arbete inom vilket arbetstiden under en tidsperiod som motsvarar löneutbetalningsperioden utgör minst 75 procent av den ordinarie arbetstiden på området.

Till kommunen betalas på basis av den andel av områdets arbetskraft som kommunen i genomsnitt under kvartalet har sysselsatt med

sysselsättningsanslag tilläggsstöd enligt följande:

De sysselsattas andel av arbetskraften inom kommunen	Tilläggsstödet andel av det sammanlagda beloppet av sysselsättningsanslagen
minst 1 %	10 %
” 1,5 %	20 %
” 2 %	30 %

Till kommunen kan för sysselsättande av arbetslösa enligt 19 § för varje sysselsatt person betalas sysselsättningsstöd för högst sex månader i sänder.

### 22 §

#### *Beviljande och utbetalning av sysselsättningsstöd*

Om beviljande och utbetalning av sysselsättningsstöd stadgas genom förordning.

Denna lag träder i kraft den 1993.

Har rätt till möjlighet att arbeta uppstått innan denna lag har trätt i kraft, tillämpas på arbetsmöjligheten och dess anordnande de stadganden som gällde då rätten uppstod.

Åtgärder som verkställigheten av lagen förutsätter får vidtas innan den träder i kraft.

Helsingfors den 13 november 1992

**Republikens President**

**MAUNO KOIVISTO**

Arbetsminister *Ilkka Kanerva*



## L a g

### om ändring av sysselsättningslagen

I enlighet med riksdagens beslut  
*upphävs* i sysselsättningslagen av den 13 mars 1987 (275/87) 18, 18 a och 18 b §§,  
 sådana de lyder, 18 § delvis ändrad genom lag av den 30 december 1991 (1732/91) samt 18 a  
 och 18 b §§ i temporär lag av den 30 december 1991 (1733/91), samt  
*ändras* 4 och 11 §§, rubriken för 16 §, 16 § 2 mom. samt 17 och 20—22 §§,  
 av dessa lagrum 20 § sådan den lyder delvis ändrad genom lag av den 23 december 1987  
 (1174/87) och 21 § sådan den lyder delvis ändrad genom nämnda lag av den 30 december 1991  
 (1733/91), som följer:

#### Gällande lydelse

#### 4 § Planer

Statens arbetsverk samt kommunerna och kommunalförbunden skall på förhand för följande år uppgöra planer för anordnandet av de av sina arbeten som de ämnar genomföra med arbetsanslag *med beaktande av stadgandena i denna lag.*

*Statens ämbetsverk och inrättningar samt kommunerna och kommunalförbunden skall årligen, utöver de i 1 mom. stadgade planerna, uppgöra en plan över arbeten som helt eller delvis finansieras med sysselsättningsanslag.*

Statens ämbetsverk och inrättningar samt kommunerna och kommunalförbunden skall tillställa arbetskraftsmyndigheterna de i 1 och 2 mom. nämnda planerna enligt arbetskraftsministeriets anvisningar.

#### 11 §

#### *Anställning i arbete som finansierats med arbets- och sysselsättningsanslag*

Statens ämbetsverk och inrättningar samt kommunerna och kommunalförbunden skall, då de anställer ny arbetskraft i arbeten som avses i 4 § 1 mom., göra detta på det sätt som de lokala arbetskraftsmyndigheterna anger. *Dessa skall, då arbetskraft anvisas för arbeten*

#### Föreslagen lydelse

#### 4 § Planer

Statens arbetsverk samt kommunerna och kommunalförbunden skall på förhand för följande år uppgöra planer för anordnandet av de av sina arbeten som de ämnar genomföra med arbetsanslag *och sysselsättningsanslag.*

Statens *arbetsverk* samt kommunerna och kommunalförbunden skall tillställa arbetskraftsmyndigheterna planerna enligt *arbetsministeriets* anvisningar.

Statsrådet godkänner årligen en dispositionsplan för arbetsverkens arbetsanslag och arbetskraften samt en plan för de arbeten som helt eller delvis skall finansieras med sysselsättningsanslag.

#### 11 §

#### *Anställning i arbete som finansierats med arbets- och sysselsättningsanslag*

Statens ämbetsverk och inrättningar samt kommunerna och kommunalförbunden skall, då de anställer ny arbetskraft i arbeten som avses i 4 § 1 mom., göra detta på det sätt som de lokala arbetskraftsmyndigheterna anger.

*Gällande lydelse*

*som avses i 4 § 2 mom., ge dem företräde vilkas behov av arbete är störst.*

## 16 §

*Ordnanande av möjlighet att arbeta*

Om någon som avses i 1 mom. inte har blivit sysselsatt på eget initiativ eller på det sätt som avses i 1 mom. skall staten eller den kommun, där han enligt lagen om befolkningsböcker (141/69) har sin hemort, försöka att med hjälp av de sysselsättningsanslag som avses i 13 § och på det sätt som särskilt stadgas genom förordning för honom inom hans pendlingsregion ordna en möjlighet till arbete som motsvarar hans arbetsförmåga och som tryggar hans utkomst inom eget eller annans företag, förening, kommun, kommunalförbund, statligt ämbetsverk eller statlig inrättning, med beaktande av vad som på annat ställe i denna lag stadgas om anordnande av arbetstillfällen och utbildning.

## 17 §

*Arbets- eller praktikplatser för unga*

För en ung person under 20 år, som arbetskraftsmyndigheterna inte inom tre månader från det han vid Arbetskraftsbyrån anmälde sig som arbetslös arbetssökande har kunnat anvisa arbete eller utbildning som främjar möjligheterna att få arbete, skall den kommun, där han har sin hemort, inom hans pendlingsregion ordna en arbets- eller praktikplats för sex månader.

## 18 §

*Utredning om sysselsättningsmöjligheter och förebyggande av långtidsarbetslöshet*

Arbetskraftsbyrån skall i samråd med undervisnings- samt social- och hälsovårdsmyndigheterna göra en utredning om förutsättningarna för att sysselsätta eller utbilda den som länge varit

*Föreslagen lydelse*

## 16 §

***Främjande av sysselsättningen av arbetslösa. Arbetskraftsservicens förstahandskaraktär***

*Om en arbetssökande inte har kunnat sysselsättas på det sätt som avses i 1 mom. eller genom sådana effektiverade åtgärder som hans individuella situation förutsätter, kan hans sysselsättande stödjas med hjälp av sysselsättningsanslag enligt vad som stadgas i denna lag och genom förordning. Arbetskraftsmyndigheterna skall vid sysselsättning genom sysselsättningsanslag ge företräde åt de arbetssökande vilkas behov av arbete är störst. Sysselsättningsanslagen skall särskilt inriktas på sysselsättning av unga och långtidsarbetslösa, förebyggande av långtidsarbetslöshet och främjande av en regionalt balanserad sysselsättning. Inom ramen för de anslag som anvisats i statsbudgeten kan av sysselsättningsanslagen beviljas stöd även för sysselsättning av handikappade samt andra arbetslösa och för annat främjande av sysselsättningen.*

## 17 §

***Sysselsättningsplan***

*Hotar en arbetssökandes arbetslöshet att bli långvarig, skall Arbetskraftsbyrån i samråd med arbetssökanden och vid behov tillsammans med undervisnings- och socialmyndigheter och andra myndigheter utreda förutsättningarna att sysselsätta arbetssökanden och uppgöra en plan för att förbättra dessa förutsättningar (sysselsättningsplan).*

*Sysselsättningsplanen skall göras upp senast när den arbetssökande har varit arbetslös i sex månader.*

## 18 §

*Utredning om sysselsättningsmöjligheter och förebyggande av långtidsarbetslöshet*

*(Upphävs)*

## Gällande lydelse

## Föreslagen lydelse

arbetslös samt vid behov uppgöra ett åtgärdsprogram i syfte att förbättra dessa förutsättningar.

Har någon som avses i 16 § 2 mom. fortlöpande varit arbetslös i 12 månader eller under de 13 senaste månaderna varit arbetslös i 12 månader, skall Arbetskraftsmyndigheterna försöka anvisa den arbetssökande en utbildningsplats, sysselsätta honom enligt 7—16 §§ eller genom speciella sysselsättningsåtgärder placera honom i tjänst hos staten, en kommun, ett kommunalförbund, en enskild eller ett samfund på det sätt som närmare stadgas genom förordning. Om sysselsättningsstöd till företag som förbinder sig att sysselsätta en dylik person stadgas likaså närmare genom förordning.

Kan en arbetssökande inte sysselsättas på det sätt som avses i 2 mom., skall staten eller kommunen på anvisning av Arbetskraftsmyndigheten för honom anordna en möjlighet att arbeta under sex månader. Kommunen behöver inte ordna möjlighet att arbeta för mer än hälften av arbetssökandena.

Vad som stadgas i 2 och 3 mom. gäller inte den som får arbetslöshetspension.

## 18 a §

## Avstående från möjlighet att arbeta

Arbetskraftsbyrån skall för den arbetssökande klargöra att han rätt till den möjlighet att arbeta under sex månader som avses i 18 § 3 mom.

Arbetskraftsbyrån vidtar inte några åtgärder för anordnande av sådan möjlighet att arbeta som avses i 1 mom., om inte arbetssökanden kräver det (avstående från möjlighet att arbeta).

Om en arbetssökande avstår från sin möjlighet att arbeta, är Arbetskraftsbyrån fortfarande skyldig att främja hans placering i arbetslivet enligt 16 §. Arbetskraftsbyrån skall dessutom göra upp ett åtgärdsprogram enligt 18 § 1 mom. om förutsättningarna för att sysselsätta eller utbilda arbetssökanden.

Den arbetslöshetstid som berättigar till möjlighet att arbeta börjar löpa på nytt sedan arbetssökanden har avstått från möjligheten att arbeta.

## 18 a §

## Avstående från möjlighet att arbeta

(Upphävs)

## Gällande lydelse

## 18 b §

## Samtycke till utbildning

En arbetssökande kan även avstå från arbetsmöjlighet enligt 18 § 3 mom. så, att för honom i stället för denna möjlighet och med hans samtycke anordnas sysselsättningsfrämjande utbildning (samtycke till utbildning). På denna grund har han under utbildningstiden för högst sex månader rätt till studiesociala förmåner enligt lagen om arbetskraftspolitisk vuxenutbildning (763/90) under de förutsättningar som stadgas i nämnda lag. Om utbildningen pågår mer än sex månader, fastställs utkomstförmånerna för den tid som överstiger sex månader enligt vad som särskild stadgas eller bestäms om dem.

Rätten till möjlighet att arbeta upphör när arbetssökanden har gett sitt samtycke till utbildning i stället för möjlighet att arbeta.

Om en arbetssökande som gett sitt samtycke till utbildning inte kunnat antas till utbildningen på grund av inträdeskraven eller av andra därmed jämförbara orsaker, har han dock, med avvikelse från 2 mom., enligt 18 a § 2 mom. fortfarande rätt till möjlighet att arbeta.

## 20 §

Begränsning av kommunens sysselsättnings-  
skyldighet

Kommunen är inte skyldig att enligt 17—19 § ordna en möjlighet till arbete på årsnivå för mer än två procent av den yrkesverksamma befolkningen inom kommunen. För dem som avses i 17—19 §§ och som kommunen inte har sysselsatt, är staten skyldig att ordna möjlighet att arbeta.

Har kommunen enligt 17—19 §§ ordnat möjlighet till arbete inom ett kommunalförbund, anses de som sysselsatts på detta sätt vara sysselsatta av kommunen när den begränsning av kommunens sysselsättningskyldighet som avses i 1 mom. beräknas.

## 21 §

## Statsandel

Har en kommun sysselsatt en av arbetskraftsbyrån anvisad arbetslös som avses i 16 § 2 mom., har kommunen rätt att av sysselsättningsanslag i statsandel för sysselsättningskostnaderna erhålla ett belopp som motsvarar den

## Föreslagen lydelse

## 18 b §

## Samtycke till utbildning

(Upphävs)

## 20 §

Begränsning av kommunens sysselsättnings-  
skyldighet

Kommunen är inte skyldig att enligt 19 § ordna en möjlighet till arbete på årsnivå för mer än en procent av arbetskraften inom kommunen. För dem som avses i 19 § och som kommunen inte har sysselsatt, är staten skyldig att ordna möjlighet att arbeta.

## 21 §

## Sysselsättningsstöd till kommunen

Anvisar arbetskraftsbyrån med stöd av 19 § en arbetslös person att sysselsättas av kommunen, har kommunen rätt att av sysselsättningsanslag i sysselsättningsstöd för sysselsättningskostnaderna få ett belopp som motsvarar grunddagpen-

*Gällande lydelse*

maximala förhöjda dagpenningen per person enligt lagen om utkomstskydd för arbetslösa (602/84) för de dagar för vilka kommunen är skyldig att betala lön, dock för högst fem dagar per vecka (*normal statsandel*).

Anvisar arbetskraftsbyrån med stöd av 17 § en ung person under 20 år att sysselsättas av kommunen, har denna rätt till normal statsandel förhöjd med 70 procent. Om arbetskraftsbyrån med stöd av 18 § 3 mom. anvisar en långtidsarbetslös arbetssökande att sysselsättas av kommunen, har denna rätt till normal statsandel förhöjd med 70 procent. Om kommunen sysselsätter en av arbetskraftsbyrån anvisad person i åldern 20—24 år som avses i 16 § 1 mom., har den rätt till normal statsandel förhöjd med 50 procent (*förhöjd statsandel*).

*Vad som i 1 och 2 mom. stadgas om kommunens rätt till statsandel tillämpas också på ett kommunalförbund i de fall då detta sysselsätter någon som avses i 1 respektive 2 mom.*

Till kommunen utges på basis av den andel av områdets yrkesverksamma befolkning som kommunen i genomsnitt under kvartalet har sysselsatt på det sätt som avses i 1 och 2 mom. tilläggsstöd enligt följande:

De sysselsattas andel av arbetskraften inom kommunen	Tilläggsstödet andel av det sammanlagda beloppet av sysselsättningsanslagen
minst 1 %	10 %
„ 1,5 %	20 %
„ 2 %	30 %

*Om en kommun sysselsätter arbetslösa utöver 2 procent av den yrkesverksamma befolkningen inom kommunen, betalas till kommunen ett tilläggsstöd om vars storlek stadgas genom förordning.*

Kommunen och kommunalförbundet har rätt att för varje sysselsatt person erhålla statsandel enligt 1 respektive 2 mom. för högst sex månader i sänder.

## 22 §

*Beviljande och utbetalning av statsandel*

Om beviljande av statsandel beslutar arbets-

*Föreslagen lydelse*

*ningen per person enligt 22 § 1 mom. lagen om utkomstskydd för arbetslösa för de dagar för vilka kommunen är skyldig att betala lön, dock för högst fem dagar per vecka (normalt sysselsättningsstöd). Genom förordning kan stadgas att ett högre stöd än det normala sysselsättningsstödet skall betalas till kommunen för sysselsättande av en arbetslös.*

*Normalt sysselsättningsstöd kan betalas till kommunen för ordnande av sådant arbete inom vilket arbetstiden under en tidsperiod som motsvarar löneutbetalningsperioden utgör minst 75 procent av den ordinarie arbetstiden på området.*

Till kommunen betalas på basis av den andel av områdets *arbetskraft* som kommunen i genomsnitt under kvartalet har sysselsatt med *sysselsättningsanslag* tilläggsstöd enligt följande:

De sysselsattas andel av arbetskraften inom kommunen	Tilläggsstödet andel av det sammanlagda beloppet av sysselsättningsanslagen
minst 1 %	10 %
„ 1,5 %	20 %
„ 2 %	30 %

*Till kommunen kan för sysselsättande av arbetslösa enligt 19 § för varje sysselsatt person betalas sysselsättningsstöd för högst sex månader i sänder.*

## 22 §

*Beviljande och utbetalning av sysselsättningsstöd*

*Om beviljande och utbetalning av sysselsätt-*

*Gällande lydelse*

kraftsbyrån. Statsandelen utbetalas av arbetskraftsdistriktsbyrån.

*Vid betalning av statsandel skal iakttas vad som stadgas om statsandelar i 5 och 8 kap. lagen om statsandelar och -understöd åt kommuner och kommunalförbund (35/73).*

*Föreslagen lydelse*

*ningsstöd stadgas genom förordning.*

---

*Denna lag träder i kraft den 1993.*

*Har rätt till möjlighet att arbeta uppstått innan denna lag har trätt i kraft, tillämpas på arbetsmöjligheten och dess anordnande de stadganden som gällde då rätten uppstod.*

*Åtgärder som verkställigheten av lagen förutsätter får vidtas innan den träder i kraft.*

---