



Till arbetspensionsanstalterna

ÄNDRINGAR AV SYSSELSÄTTNINGSLAGEN

Republikens president stadfäste 30.12.1991 lagen om ändring av 18 § sysselsättningslagen (1732/91) och lagen om ändring och temporär ändring av sysselsättningslagen (1733/91).

Ändring av 18 § sysselsättningslagen

Sysselsättningslagen ändrade så att i lagen slopades den statliga och kommunala sysselsättningskyldigheten visavi långtidsarbetslösa, som under två år varit arbetslösa i 12 månader. Enligt regeringens förslag skulle skyldigheten att sysselsätta långtidsarbetslösa endast ha gällt arbetslösa som har varit arbetslösa fortlöpande i 12 månader. Enligt ett förslag av regeringens arbetskraftspolitiska utskott fogades dock till lagen ett stadgande, enligt vilket staten och kommunen skall anordna en möjlighet att arbeta också för dem som har varit arbetslösa 12 månader under de senaste 13 månaderna.

Lagen trädde i kraft 1.1.1992.

Temporär ändring av sysselsättningslagen

Sysselsättningslagen ändrades temporärt så att en långtidarbetslös kan avstå från ett garanterat arbete utan att mista arbetslöshetsdagpenningen. En långtidarbetslös kan också avstå från möjligheten att arbeta så att för honom anordnas sysselsättningsfrämjande utbildning. Dessutom gjordes i lagen några mindre ändringar vilka inte är temporära.

Lagen trädde i kraft 1.1.1992. Stadgandena om avstående från möjligheten att arbeta (18 a §) och samtycke till utbildning (18 b §) gäller till och med den 30 april 1994.

LA/Outi Lehmus

29.1.1992

Maximitiden om 500 dagar för erhållandet av dagpenning avvägd enligt förtjänsten ändras inte

I regeringens proposition 143/91 till riksdagen föreslogs bl.a. att maximitiden om 500 dagar för utbetalning av dagpenning avvägd enligt förtjänsten även skulle gälla personer som har fyllt 55 år. Lagen stadfästes dock avvikande från propositionen och 26 § 3 mom. lagen om utkomstskydd för arbetslösa, som gäller maximitiden, förblev oförändrad.

PENSIONSSKYDDSCENTRALEN


Seppo Pietiläinen
Pentti Koivistoinen

BILAGOR

Regeringens propositioner 147/91 och 148/91
Utdrag ur Arbetspolitiska utskottets betänkande nr 9
Lag om ändring av 18 § sysselsättningslagen 1732/91
Lag om ändring och temporär av sysselsättningslagen
1733/91

Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om ändring av 18 § sysselsättningslagen

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås att sysselsättningslagen ändras så, att i lagen slopas den statliga och kommunala sysselsättningsskyldighet som gäller långtidsarbetslösa vilka under två år varit arbetslösa i 12 månader.

Propositionen har anknytning till en proposition med förslag till ändring och temporär ändring av sysselsättningslagen, som regeringen separat har avlåtit till riksdagen. Dessutom anknyter propositionen till regeringens propo-

sition med förslag till ändring av lagen om utkomstskydd för arbetslösa till den del som ändringsförslaget berör den i lagen om utkomstskydd för arbetslösa stadgade maximala tid för vilken arbetslöshetsdagpenning avvägd enligt förtjänsten utbetalas.

Propositionen ansluter sig till budgetpropositionen för 1992. Lagen avses träda i kraft den 1 januari 1992.

ALLMÄN MOTIVERING

1. Propositionens samhälleliga betydelse

1.1. Mål

1.1.1. Den förändrade sysselsättningssituationens inverkan på sysselsättningsskyldigheterna

Sysselsättningslagen (275/87) trädde i kraft vid ingången av 1988. Ikraftträdelsestadgandet i 29 § ändrades innan sysselsättningslagen trädde i kraft så att den skyldighet att sysselsätta långtidsarbetslösa som avses i lagens 18 § och den regionala sysselsättningsskyldighet som avses i 19 § infördes stegvis i fråga om tid och regioner.

Enligt 1 § sysselsättningslagen är syftet med lagen att för finska medborgare ordna möjlighet att arbeta. Sysselsättningslagen innehåller bl.a. stadganden som gäller den samhällspolitiska strävan efter full sysselsättning samt den ekonomiska politikens och särskilt arbetskraftspolitikens uppgifter för förverkligandet

av lagens målsättning. Enligt förslaget till sysselsättningslag (RP 94/1986 rd) är utgångspunkten att de främsta medlen för uppnåendet av full sysselsättning fortfarande är ekonomisk-politiska åtgärder. Arbetskraftspolitiken ses både som en verksamhet som stöder de ekonomisk-politiska åtgärderna och styr utvecklandet av arbetskraftsresurserna och som en kompletterande verksamhet som selektivt främjar sysselsättningen. Enligt lagens 2 § eftersträvas full sysselsättning bl.a. genom främjande av en stabil och regionalt balanserad utveckling av ekonomin, sysselsättningen och samhället i övrigt.

Beträffande sysselsättandet av arbetslösa har som primärt mål i lagen uppställts en sådan placering i arbetslivet som sker på eget initiativ och med hjälp av arbetskraftsservicen. Den skyldighet att sysselsätta unga som avses i lagens 17 § och den skyldighet att sysselsätta långtidsarbetslösa som avses i 18 § träder i kraft om den arbetslösa inte på annat sätt kunnat sysselsättas.

Sysselsättningslagen trädde i kraft under en

kraftig högkonjunktur. Den ekonomiska situationen i Finland utvecklades positivt under hela 1980-talet. Totalproduktionstillväxten uppgick i medeltal till ca 3,5 % per år. Åren 1988—89 var den genomsnittliga produktionstillväxten exceptionellt kraftig, över 5 % per år. Under den tid lagen var i kraft sjönk arbetslösheten betydligt, i huvudsak på grund av högkonjunkturen. Den ekonomiska situationen har för sin del främjat och underlättat även uppfyllandet av de i sysselsättningslagen stadgade statliga och kommunala sysselsättningsskyldigheterna. På sysselsättningsskyldigheternas omfattning har även delvis inverkat det ovan nämnda stegvisa införandet av sysselsättningsskyldigheternas ikraftträdande, vilket lett till att sysselsättningsskyldigheterna helt kunnat tillämpas först 1991.

År 1990 svängde konjunkturutvecklingen drastiskt och landets ekonomi har nu kommit in i en djup depression. Det uppskattas att produktionen 1991 minskar med i genomsnitt 5 %. År 1992 väntas ingen tillväxt; produktionen stannar möjligtvis på 1991 års nivå.

Under senare hälften av 1990 började sysselsättningssituationen försvagas snabbt och mera än väntat. Arbetslöshetsgraden var dock ännu 1990 i medeltal 3,4 %. Enligt arbetsministeriets statistik över arbetslösa arbetssökande beräknas det 1991 finnas i medeltal 225 000 arbetslösa och arbetslöshetsgraden beräknas på motsvarande sätt uppgå till 8,9 %. I budgetpropositionen för 1992 beräknas det 1992 finnas i medeltal 270 000 arbetslösa arbetssökande, vilket innebär en arbetslöshetsgrad om 10,7 %. Antalet arbetslösa uppskattas som värst uppgå till över 300 000 år 1992.

Den ovan konstaterade snabbt försämrade arbetslöshetsituationen inverkar även på ökningen av sysselsättningsskyldigheterna. Mängden personer som sysselsatts med stöd av de sysselsättningsskyldigheter som avses i 17—19 §§ sysselsättningslagen har under 1989 och 1990 i genomsnitt uppgått till ca 25 000. Antalet personer som sysselsatts med stöd av sysselsättningsskyldigheterna uppskattas 1991 öka till i genomsnitt 32 000. På basis av arbetslöshetsprognosen för 1992 skulle man för att uppfylla skyldigheterna vara tvungen att sysselsätta mer än dubbelt så många personer som 1991, dvs. i medeltal 70 000 personer. Härvid skulle behovet av ansiag som staten använder för skötseln av sysselsättningen växa i motsvarande grad.

Sysselsättningsskyldigheten kommer således att öka märkbart jämfört med tidigare år och även jämfört med de beräkningar som framlades i motiveringen till lagförslaget då sysselsättningslagen bereddes. I motiveringen till lagförslaget konstaterades att utgångspunkten för de kostnader som föranleds av lagen varit att arbetslöshetsstrukturen är densamma som då rådde. I beräkningen har som grund använts det då uppskattade antalet arbetslösa arbetssökande 1987, i genomsnitt 165 000 personer. Om lagen hade trätt i kraft 1987, hade enligt lagförslaget i genomsnitt sammanlagt 25 000 arbetslösa omfattats av sysselsättningsskyldigheterna. Av dessa beräknades i medeltal 3 500 utgöras av sådana unga som avses i lagens 17 §, i medeltal 15 000 av sådana långtidsarbetslösa som avses i lagens 18 § och i medeltal 6 500 av sådana med stöd av regional sysselsättningsskyldighet sysselsatta personer som avses i lagens 19 §.

År 1992 vore man med stöd av de i sysselsättningslagen stadgade sysselsättningsskyldigheterna tvungen att, som ovan konstaterats, anordna en möjlighet för i medeltal 70 000 arbetslösa att arbeta i sex månader. Jämfört med den situation som rådde då sysselsättningslagen bereddes skulle redan antalet långtidsarbetslösa av dessa 70 000 uppgå till mer än det dubbla, i genomsnitt 53 000 arbetslösa. Dessutom beräknas att 1992 på basis av sysselsättningsskyldigheterna sysselsätts i medeltal 12 000 unga under 20 år samt 5 000 arbetslösa med stöd av den regionala sysselsättningsskyldigheten. Det kan alltså konstateras att en sådan exceptionellt svår sysselsättningssituation som den som råder i dag inte beaktats då sysselsättningslagen bereddes och målen för lagen uppställdes samt omfattningen av sysselsättningsskyldigheterna beräknades.

1.1.2. Behovet av lagändring

Som en följd av det allmänna ekonomiska läget och den exceptionellt kraftiga försämringen i sysselsättningsläget skulle omfattningen av sysselsättningsskyldigheterna på det sätt som konstaterats ovan öka kännbart. För statshushållningen skulle detta innebära ett märkbart behov av att öka anslagen för skötseln av sysselsättningen i en ekonomisk situation som samtidigt förutsätter en stram sparpolitik inom statshushållningen. Särskilt problematiskt är

att ett anslag, som en följd av de ökade sysselsättningsskyldigheterna, med beaktande av utgiftsramarna för åtgärder inom arbetsförvaltningen inom de närmaste åren inte kommer att förslå till mycket mer än uppfyllande av sysselsättningsskyldigheterna. Å andra sidan tycks den ekonomiska depressionen ha gjort att utbudet på arbetskraft börjat avta snabbare än väntat, varvid man kan komma in i arbetskraftsflaskhalsar redan ganska snart då ekonomin börjar återhämta sig. Därför finns det ett uttryckligt behov av att kännbart öka den yrkesinriktade vuxenutbildningen, rehabiliteringen och andra metoder för den aktiva arbetskraftspolitiken. Propositionen syftar till att säkerställa detta.

Ur de sysselsättningsskyldiga arbetsgivarnas, statens och kommunernas synvinkel försvåras möjligheterna att ordna märkbart mera arbetsmöjligheter än tidigare, eftersom det förekommit problem att ordna arbete även då sysselsättningssituationen varit bättre. De ekonomiska förhållandena har blivit sämre även i kommunerna. Detta inverkar bl.a. på möjligheterna att öka storleken av den personal som anställs i kommunerna. Å andra sidan har kommunerna i de regioner där arbetslösheten varit svårast fortlöpande överskridit den maximiskyldighet som stadgas i 20 § sysselsättningslagen. Denna uppgår till 2 % av den yrkesverksamma befolkningen på kommunens område. Däremot har det varit svårare att sköta sysselsättningsskyldigheterna i sådana regioner där arbetslösheten traditionellt varit låg. Nu har arbetslösheten ökat mest just i dessa områden, vilket ytterligare kommer att försvåra anordnandet av arbetsmöjligheter.

För de personer som skall sysselsättas innebär försämrade möjligheter att anordna arbete att deras möjligheter att erhålla lämpligt och meningsfullt arbete försämras på motsvarande sätt. Det blir ännu svårare att för personer som är berättigade till en möjlighet att arbeta anordna sådant arbete av stadigvarande natur som främjar sysselsättningen. Således försämras möjligheterna att för dem som är berättigade därtill ordna en tillräcklig mängd lämpliga möjligheter att arbeta i jämförelse med den tidigare situationen så, att den sysselsättning som gällande lag förutsätter inte i en situation som denna kan anses vara ändamålsenlig ur arbetskraftspolitisk synvinkel eller för dem som skall sysselsättas.

Problemen inom arbetsmarknaden kommer

trots den svåra sysselsättningssituation som nu råder att mot slutet av årtiondet i allt högre grad innebära problem att få arbetskraft, bl.a. på grund av arbetskraftens åldersstruktur. Sysselsättningsskyldigheterna binder arbetskraft till den offentliga sektorn i en situation där man på längre sikt borde lösa problemen att få arbetskraft inom den privata sektorn. En reduktion av dessa problem förutsätter bl.a. av arbetsförvaltningen en fortgående revidering av urvalet av arbetskraftspolitiska medel, i syfte att förbättra den service som är ägnad att utveckla och rehabilitera arbetskraft. Även i den rådande situationen bör man i första hand eftersträva en förbättring av den arbetslösa arbetskraftens möjligheter i arbetslivet bl.a. med hjälp av arbetskraftspolitisk och annan vuxenutbildning och på så vis ett stödande av en mera stadigvarande sysselsättning än sysselsättning inom ramen för en sysselsättningsskyldighet. I budgetpropositionen för 1992 har särskild uppmärksamhet också fästs vid användningen av vuxenutbildning som ersättning för skyldigheten att sysselsätta unga och långtidsarbetslösa. Enligt budgetpropositionen erbjuds långtidsarbetslösa och personer som hotas av långtidsarbetslöshet möjlighet till arbetskraftspolitisk vuxenutbildning i hela landet. I samband med den i sysselsättningslagen avsedda utredningen om sysselsättningsmöjligheter och åtgärdsprogrammet erbjuds alla möjlighet till arbetskraftspolitisk vuxenutbildning senast efter nio månaders arbetslöshet om utbildningen är ändamålsenlig från sysselsättnings synpunkt och om det inte konstaterats att vederbörande inte är lämpad för utbildningen. Eftersom även omfattningen av skyldigheterna att sysselsätta unga ökar kännbart, har i budgetpropositionen fästs uppmärksamhet på utvecklandet av sammanjämkningen av arbete och utbildning i fråga om unga.

Målet och utgångspunkten för den i propositionen föreslagna lagändringen är att omfattningen av sysselsättningsskyldigheterna minskas och anpassas på det sätt som den nuvarande ekonomiska situationen och sysselsättningssituationen förutsätter så, att det genom sysselsättningsfrämjande åtgärder vore möjligt att sysselsätta arbetslösa på ett arbetskraftspolitiskt ändamålsenligt sätt och i enlighet med sysselsättningslagens målsättning. Målet är i synnerhet att anslag som inbesparas av sysselsättningsskyldigheterna skall med beaktande av sysselsättningsläget år 1992 inriktas på arbets-

kraftspolitisk vuxenutbildning och annan vuxenutbildning, arbetskraftsservice samt på sysselsättning med sysselsättningsanslag som beror av prövning, så att det på längre sikt blir möjligt att främja en mera varaktig sysselsättning av arbetslösa.

1.2. Medel

Det föreslås att sysselsättningslagen ändras så, att i lagens 18 § slopas skyldigheten att sysselsätta personer som under de två senaste åren varit arbetslösa sammanlagt ett år. Skyldigheten att sysselsätta långtidsarbetslösa skulle om förslaget förverkligas endast gälla sådana arbetslösa som fortlöpande varit arbetslösa arbets sökande vid en arbetskraftsbyrå i 12 månader.

År 1992 beräknas det, om inga åtgärder vidtas, finnas i genomsnitt 53 000 långtidsarbetslösa. Av dessa utgörs 29 000 av långtidsarbetslösa som under två år varit arbetslösa i 12 månader (periodiskt arbetslösa). Om de periodiskt arbetslösa inte omfattas av sysselsättnings skyldigheterna leder detta i nuvarande situation till att i genomsnitt 15 000 arbetslösa under 1992 avlägsnas ur den grupp som omfattas av sysselsättnings skyldigheterna. En del av de periodiskt arbetslösa skulle dock småningom uppfylla förutsättningarna för fortlöpande långtidsarbetslöshet. Det uppskattas 1992 finnas i genomsnitt 14 000 sådana arbetslösa. Således skulle antalet långtidsarbetslösa genom den föreslagna ändringen 1992 minska från 53 000 arbetslösa till i genomsnitt 38 000 arbetslösa.

Vid verkställandet av skyldigheten att sysselsätta periodiskt arbetslösa har det i praktiken förekommit problem av olika slag. Bland de periodiskt arbetslösa finns det arbetslösa som arbetar inom branscher med tydliga och upprepade säsongrelaterade variationer. På grund av definitionen av begreppet periodiskt arbetslösa har dock även de kommit att omfattas av sysselsättnings skyldigheterna, fastän sysselsättningen av dem genom denna metod i allmänhet inte varit ändamålsenlig. Vidare har den relativt långa observationsperiod om två år som ingår i definitionen på periodisk arbetslöshet föranlett, att en arbetslös som uppfyller kriterierna för periodisk arbetslöshet strax innan skyldigheten träder i kraft kunnat vara i arbete nästan ett år, varvid sysselsättandet av honom med stöd av skyldigheterna inte ansetts vara

ändamålsenligt. Dessutom har definitionen på begreppet periodisk arbetslöshet i praktiken lett till att en arbetslös under de två senaste åren kunnat ha ett flertal korta arbets- och arbetslöshetsperioder. Utredandet av dessa för att klargöra ikraftträdandet av sysselsättnings skyldigheterna har visat sig vara arbetsdrygt för arbetskraftsbyråerna. Det har även uppstått problem vid arbetskraftsbyråerna och på arbetsgivarhåll angående anordnandet av arbetsmöjligheter i situationer där det konstaterats att sysselsättnings skyldigheten träder i kraft omedelbart efter att den arbetssökande anmält sig till arbetskraftsbyrån. Härvid har man inte på förhand på ett ändamålsenligt sätt kunnat bereda sig på att ordna arbetsplatser.

Slopan det av den periodiska arbetslösheten ur sysselsättnings skyldigheterna skulle på ett mera ändamålsenligt sätt än för närvarande inrikta sysselsättnings skyldigheten på de långtidsarbetslösa vilkas behov av arbete är störst eftersom de övriga sysselsättnings möjligheterna är små.

Samtidigt med denna proposition avläts en med denna proposition nära sammanhängande proposition med förslag till ändring och temporär ändring av sysselsättningslagen. I propositionen föreslås att sysselsättningslagen temporärt ändras så, att en långtidsarbetslös kan avstå från sin rätt till i 18 § 3 mom. avsedd möjlighet att arbeta. Dessutom föreslås att en långtidsarbetslös även kan avstå från nämnda möjlighet att arbeta så, att för honom i stället för denna möjlighet och med hans medgivande anordnas utbildning som främjar sysselsättandet av honom. I dessa fall skulle skyldigheten att sysselsätta den långtidsarbetslöse upphöra. Det uppskattas att i genomsnitt 7 000 långtidsarbetslösa avstår från möjligheten att arbeta 1992, varvid detta tillsammans med denna proposition 1992 skulle minska antalet långtidsarbetslösa till i genomsnitt 31 000. I budgetpropositionen för 1992 har utgångspunkten dessutom varit att man är beredd att erbjuda i genomsnitt 4 500 långtidsarbetslösa arbetskraftspolitisk eller annan vuxenutbildning, varvid det i genomsnitt behövs 26 500 arbetsplatser för uppfyllandet av skyldigheten att sysselsätta långtidsarbetslösa.

Sysselsättningsförordningen har ändrats genom en förordning av den 27 september 1991 (1217/91) så, att en långtidsarbetslös inom ramen för uppfyllandet av statens sysselsättnings skyldighet med sitt medgivande kan bevil-

jas stöd för sådan sysselsättning på eget initiativ som är inriktad på vård av barn under skolåldern eller av vårdbehövande åldring, handikappad eller sjuk person eller annat arbete eller annan verksamhet som planerats i det åtgärdsprogram som avses i sysselsättningslagen och som har som målsättning att förbättra förutsättningarna för en placering i arbetslivet. Stödet för sysselsättning på eget initiativ gäller med beaktande av den rådande sysselsättningsituationen temporärt 1992. Sysselsättningen på eget initiativ ersätter den i 18 § 3 mom. avsedda sysselsättningskyldigheten. Genom denna åtgärd uppskattas 1992 i genomsnitt 4 000 långtidsarbetslösa bli sysselsatta.

2. Propositionens ekonomiska verkningar

2.1. Verknningar av de minskade sysselsättningskyldigheterna

Eftersom en proposition med förslag till ändring och temporär ändring av sysselsättningslagen som nära ansluter sig till denna proposition, avlåtits separat för behandling i riksdagen, är det ändamålsenligt att, för utredning av propositionernas totala effekt, i samband med detta förslag även behandla de ekonomiska verkningarna av den proposition som avges separat. Förslagen ansluter sig till budgetpropositionen för 1992.

Det uppskattas att med stöd av de i sysselsättningslagen ingående sysselsättningskyldigheterna 1992, om inga ändringar görs i lagen, det antal arbetslösa som framgår av uppställningen nedan sysselsätts.

Skyldigheter i enlighet med sysselsättningslagen

utan författningsändringar	70 000, varav
— långtidsarbetslösa	53 000
— fortlöpande	24 000
— periodiskt arbetslösa ...	29 000
— unga	12 000
— regionala skyldigheter	5 000

Som framgår av punkt 1.2. ovan beräknas avlägsnandet av de periodiskt arbetslösa ur systemet med sysselsättningskyldighet leda till att omfattningen av sysselsättningskyldigheten under 1992 minskar med i genomsnitt 15 000

arbetslösa. Det förslag om temporär ändring av sysselsättningslagen som ansluter sig till denna proposition och enligt vilket en långtidsarbetslös kan avstå från sin möjlighet att arbeta, skulle innebära en minskning i antalet långtidsarbetslösa med i genomsnitt 7 000 personer. Härvid uppskattas i medeltal 31 000 långtidsarbetslösa 1992 omfattas av skyldigheterna i sysselsättningslagen. Dessutom uppskattas att i medeltal 12 000 unga personer under 20 år som varit arbetslösa i över tre månader och 5 000 arbetslösa som skall sysselsättas med stöd av den regionala sysselsättningskyldigheten omfattas av lagens skyldigheter. Således skulle i genomsnitt 48 000 personer 1992 omfattas av lagens skyldigheter.

De ändringar i statens utgifter för skötseln av sysselsättningen som ovan nämnda ändringar i sysselsättningslagen förorsakar har beräknats i följande uppställning enligt sysselsättare.

Sysselsättare	Inga författningsändringar		Ovan nämnda författningsändringar	
	pers.	milj. mk	pers.	milj. mk
Staten	21 600	2 592,0	14 800	1 776,0
Kommunerna	29 500	2 330,5	20 300	1 603,7
Företag	18 900	1 341,9	12 900	1 065,5
Sammanlagt	70 000	6 264,4	48 000	4 445,2

En minskning av sysselsättningskyldigheten med 22 000 arbetslösa skulle innebära en minskning av statens sysselsättningsanslag med 1 819 milj. mk. Å andra sidan ökar den minskade omfattningen av sysselsättningskyldigheten statens utgifter för utkomstskydd för arbetslösa. En omedelbar inverkan av lagförslagen skulle vara en ökning av statsandelen för utkomstskyddet för arbetslösa med uppskattningsvis 540 milj. mk. Möjligheten att avsäga sig rätten till arbetsmöjlighet skulle uppenbarligen i dagens läge i någon mån öka antalet arbetslösa som anmäler sig till Arbetskraftsbyrån som arbetssökande. Om i genomsnitt 8 000 arbetslösa anmälde sig som arbetslösa skulle staten av ovan nämnda lagförslag indirekt förorsakas utgifter för utkomstskydd för arbetslösa till ett belopp av 240 milj. mk. Således skulle de totala kostnader som föranleds staten med beaktande av lagförslagen och utgifterna för utkomstskydd för arbetslösa uppgå till 5 225 milj. mk. Lagförslagen skulle minska statens utgifter med 1 039 milj. mk.

Kommunernas sysselsättningskyldighet

skulle som en följd av lagförslagen enligt ovan nämnda uppställning minska med 9 200 personer. Detta skulle, med beaktande av den statsandel som betalas till kommunerna och kommunalskattens andel, medföra en minskning i avlöning utgifterna om ca 25 milj. mk. De totala kostnader som föranleds kommunerna av sysselsättandet beräknas uppgå till 1,8 gånger avlöning utgifterna, varvid kommunernas totala kostnader skulle minska med 393 milj. mk som en följd av lagförslagen.

I uppställningen har dessutom uppskattats att företagen sysselsätter 12 900 långtidsarbetslösa som omfattas av de statliga och kommunala sysselsättningsskyldigheterna. Lagförslagen skulle minska företagens sysselsättningsandel med 6 000 arbetslösa. Den minskning i kostnaderna inom företagssektorn som föranleds av detta uppgår med beaktande av statens sysselsättningsstöd och ökningen av utgifterna för utkomstskydd för arbetslösa till ca 100 milj. mk.

Således skulle genomförandet av lagförslagen minska statens och kommunernas samt den privata sektorns utgifter med sammanlagt 1 532 milj. mk.

2.2. Inriktningen av de inbesparade medlen

Med beaktande av det försämrade sysselsättningsläget och de föreslagna ändringarna av sysselsättningslagen är avsikten att anslag som inbesparas skall inriktas på arbetskraftspolitisk och annan vuxenutbildning samt på sysselsättning med anslag som är beroende av prövning. I följande uppställning utreds verkningarna av ökningen av anslagen jämfört med de anslag som i budgeten för 1991 anvisades för de nämnda ändamålen.

Nettoinbesparing (milj. mk)	1 371
Inriktning (milj. mk)	
— ökning av den arbetskraftspolitiska vuxenutbildningen (1 400 000 elevarbetsdagar, 6 200 personer)	527

— ökning av den temporära yrkesutbildningen för vuxna (8 000 personer)	340
— ökning av sysselsättningen enligt prövning (5 000 personer)	289
— specialutgifter för arbetskraftsservicen	5 1161
Icke inriktad inbesparing för statsekonomin (milj. mk)	210

I den nettoinbesparing som fastställs i uppställningen har även beaktats den minskade inverkan om 332 milj. mk som det i punkt 1.2. nämnda stödet för sysselsättning på eget initiativ har på statens utgifter. Möjligheterna att ordna vuxenutbildning kan utökas till i medeltal 14 000 personer och genom sysselsättningsanslag enligt prövning kan sysselsättningen ökas med i medeltal 5 000 personer.

3. Andra omständigheter som inverkar på propositionen

Propositionen anknyter nära till en proposition med förslag till ändring och temporär ändring av sysselsättningslagen, som avlåtits samtidigt som denna proposition, och är avsedd att behandlas i samband med den. Motiveringen till att propositionerna avlåtits skilt för sig har utretts i denna propositions detaljmotivering under punkt 4, som behandlar lagstiftningsordningen.

Denna proposition ansluter sig dessutom till en proposition med förslag till ändring av lagen om utkomstskydd för arbetslösa till den del som propositionen berör 26 § lagen om utkomstskydd för arbetslösa. Propositionen gällande lagen om utkomstskydd för arbetslösa skall avlåtas vid föredragning från social- och hälsovårdsministeriet. Det föreslås att lagrummet ändras så, att maximilängden för erhållande av enligt förtjänsten avvägd arbetslöshetsdagpenning oberoende av mottagarens ålder är 500 dagar.

DETALJMOTIVERING

1. Motivering till lagförslaget

18 §. *Utredning om sysselsättningsmöjligheter och förebyggande av långtidsarbetslöshet.* Enligt 18 § 2 mom. sysselsättningslagen avses med långtidsarbetslös en arbetssökande som fortlöpande varit arbetslös i 12 månader eller under de två senaste åren varit arbetslös i 12 månader. Staten eller kommunen skall enligt 18 § 3 mom. för en långtidsarbetslös anordna en möjlighet att arbeta under sex månader. Det föreslås att ur definitionen på långtidsarbetslöshet slopas de som under de två senaste åren varit arbetslösa i 12 månader (periodiskt arbetslösa), varav följer att möjlighet att arbeta med stöd av sysselsättningskyldigheten endast måste anordnas för personer som fortlöpande varit arbetslösa i ett år.

Som en följd av slopandet av den periodiska arbetslösheten skulle en del av de periodiskt arbetslösa om arbetslösheten fortgår komma att betecknas som fortlöpande långtidsarbetslösa och omfattas av sysselsättningskyldigheten. Den tidpunkt då sysselsättningskyldigheten inträder skulle bero på hur lång den fortlöpande arbetslöshetsperiod, som föregått den tidpunkt då kriterierna för periodisk arbetslöshet skulle ha uppfyllts, varit. År 1992 beräknas i genomsnitt 14 000 arbetslösa av de i genomsnitt 29 000 periodiskt arbetslösa övergå till att på ovan nämnda sätt omfattas av den fortlöpande långtidsarbetslösheten.

Rätten för en långtidsarbetslös till möjlighet att arbeta under sex månader skulle inträda endast under förutsättning att han i 12 månader fortlöpande varit arbetslös arbetssökande vid en arbetskraftsbyrå. Således skulle vilket avbrott i arbetssökningstiden som helst leda till att den arbetslöshetsperiod som berättigar till möjlighet att arbeta börjar räknas på nytt. Det uppskattas att slopandet av skyldigheten att sysselsätta periodiskt arbetslösa år 1992 minskar antalet långtidsarbetslösa med i genomsnitt 15 000 personer.

2. Ikraftträdande

Lagen föreslås träda i kraft vid ingången av 1992. Om skyldigheten att sysselsätta en periodiskt arbetslös person inträtt innan lagen trätt i kraft så, att möjlighet att arbeta då lagen

träder i kraft inte är anordnad, skall, om den arbetslöse det kräver, honom beredas möjlighet att arbeta.

3. Lagstiftningsordning

Enligt 1 § sysselsättningslagen är syftet med lagen att för finska medborgare anordna möjlighet att arbeta. I lagen har full sysselsättning uppställts som mål. Enligt 2 § sysselsättningslagen eftersträvas full sysselsättning bl.a. genom främjande av en stabil och regionalt balanserad utveckling av ekonomin, sysselsättningen och samhället i övrigt. Enligt motiveringen till regeringens proposition om revidering av sysselsättningslagen har utgångspunkten då revideringen bereddes varit att de främsta medlen för uppnående av full sysselsättning fortfarande är ekonomisk-politiska åtgärder.

Regeringsformens 6 § 2 mom. och den ändring som gjordes däri 1972 har på ett centralt sätt inverkat på stiftandet av gällande sysselsättningslag. Enligt stadgandet "ankommer det på statsmakten att för finsk medborgare vid behov anordna möjlighet att arbeta, såframt i lag icke är annorlunda stadgat". Ovan nämnda komplettering av regeringsformen tillkom efter att den dåvarande lagen om sysselsättning, som stiftats 1971, trätt i kraft. Lagen om sysselsättning ändrades inte i samband med ändringen av regeringsformen. Regeringens proposition med förslag till ny sysselsättningslag baserade sig, såsom i propositionen uttryckligen konstateras, på 6 § 2 mom. regeringsformen och på de ställningstaganden som riksdagens grundlagsutskott framlagt om momentets förpliktande karaktär.

Grundlagsutskottet har under 1980-talet flera gånger tagit ställning till 6 § 2 mom. regeringsformen. Utskottet konstaterade i ett betänkande från 1980 (GrUB 10/1980 rd) bl.a. att 6 § 2 mom. regeringsformen uttrycker en central grundrättighet för medborgarna, och i likhet med de övriga grundrättigheterna därför har en särskild stabilitet och förpliktande verkan. Utskottet konstaterade att stadgandet med beaktande av dess särart vad dess förpliktande karaktär beträffar kan jämföras med de övriga grundrättigheterna. Utskottet ansåg 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. Vidare konstaterade utskottet att stadgandet i regeringsformen förutsätter en individualisering på lagnivå av de mål och medel genom vilka de förpliktelser som uppställs i stadgandet genomförs. Som slutledning ansåg utskottet att de mål och medel som ingick i den dåtida lagen om sysselsättning inte överensstämde med 6 § 2 mom. regeringsformen. Utskottet ansåg därför att en ny sysselsättningslag borde stiftas i brådskande ordning.

I ett utlåtande från 1984 (GrUU 4/1984 rd.) konstaterade utskottet, efter att ha upprepat det ställningstagande som anförts ovan, att statsmaktens primära förpliktelse, föranledd av stadgandet i regeringsformen, är anordnandet av arbete medan utkomstskyddet för arbetslösa endast är en sekundär förpliktelse, om möjlighet till arbete inte kan ordnas. Grundlagsutskottet upprepade ännu 1985 i ett betänkande (GrUB 9/1985 rd) sina tidigare ställningstaganden och ansåg att en ny sysselsättningslag borde stiftas i synnerligen brådskande ordning.

I motiveringen till lagförslaget angående gällande sysselsättningslag konstateras bl.a. att grundlagsutskottets ovan nämnda ställningstaganden innebär att den nya sysselsättningslagen bör innehålla stadganden om de medel genom vilka medborgarnas rätt att arbeta tillgodoses på ett konkret sätt. Eftersom full sysselsättning inte uppnåtts genom ekonomisk-politiska och andra samhällspolitiska medel, måste statens sysselsättningsåtgärder enligt motiveringen dimensioneras så, att man på detta sätt för så många medborgare som möjligt kan ordna en möjlighet att arbeta. Gällande sysselsättningslag avviker märkbart från 1971 års lag närmast genom att i lagen full sysselsättning uppställts som mål och genom att i lagen uppställts skyldighet för stat och kommuner att sysselsätta unga och långtidsarbetslösa samt skyldighet att utjämna regionala skillnader i arbetslöshetsgraden.

Grundlagsutskottet har, med hänsyn till 6 § 2 mom. regeringsformen, förutom ovan nämnda ställningstaganden även tagit ställning till förslaget till sysselsättningslag i samband med lagförslagets riksdagsbehandling, samt efter att lagen stiftats, i samband med den ändring av lagen som föreslogs innan lagen trädde i kraft. Enligt utskottets uppfattning överensstämde de mål som uppställts i förslaget till ny sysselsättningslag med 6 § 2 mom. regeringsformen och

lagen kunde i detta hänseende stiftas i sådan normal lagstiftningsordning som avses i 66 § riksdagsordningen (GrUU 14/1986 rd).

Ikraftträdelsestadgandet i 29 § sysselsättningslagen ändrades genom en lag som gavs 1987 (1174/87) innan sysselsättningslagen trädde i kraft så, att den skyldighet att sysselsätta långtidsarbetslösa samt den skyldighet att utjämna regionala skillnader i arbetslöshetsgraden som stadgas i sysselsättningslagen började införas regionalt avtrappat. Genom ikraftträdelsestadgandet uppsköts den statliga och den kommunala sysselsättningskyldigheten med avseende på tidpunkter och regioner.

Grundlagsutskottet konstaterade i sitt utlåtande angående detta lagförslag, att lagförslaget klart hade stått i strid med den skyldighet gällande utvecklandet av lagstiftningen som kan härledas ur 6 § 2 mom. regeringsformen om förslaget hade avsett en ändring av sysselsättningslagen efter att lagen redan trätt i kraft och tillämpats. Utskottet ansåg att 1971 års lag om sysselsättning skulle tas som utgångspunkt för jämförelsen eftersom den nya sysselsättningslagen inte ännu trätt i kraft. Eftersom den nya sysselsättningslagen även efter att den ändrats på det sätt som föreslagits förverkligade den målsättning som uppställts i 6 § 2 mom. regeringsformen bättre än 1971 års lag, kunde den enligt utskottets ställningstagande behandlas i normal lagstiftningsordning utan hinder av den skyldighet gällande utvecklandet av lagstiftningen som föranleds av stadgandet i regeringsformen (GrUU 2/1987 rd).

I denna proposition föreslås att skyldigheten att sysselsätta periodiskt arbetslösa som under de två senaste åren varit arbetslösa i 12 månader slopas på de grunder som framförs i punkterna 1.1. och 1.2. Skyldigheten att sysselsätta långtidsarbetslösa skulle enbart gälla personer som i ett år fortlöpande varit arbetslösa arbetssökande vid en arbetskraftsbyrå. I jämförelse med rådande situation blir följden av förslaget att ett avbrott i arbetssökningstiden alltid leder till att den arbetslöshetstid som berättigar till möjlighet att arbeta börjar räknas på nytt. Härvid skulle t.ex. en kort tids arbete innan villkoret gällande ett års arbetslöshet uppfylls för en arbetssökande som varit arbetslös i nästan ett år leda till att den arbetslöshetstid som på basis av sysselsättningskyldigheten berättigar till möjlighet att arbeta börjar räknas på nytt. Enligt gällande lag uppskjuter en sådan situation enbart den tidpunkt, då

möjligheten att arbeta träder i kraft med en tid som motsvarar den tid den arbetsökande arbetat. Å andra sidan skulle en del av de periodiskt arbetslösa, såsom i detaljmotivering-
en påpekats, då arbetslösheten fortgår omfattas av sysselsättningsskyldigheten på basis av fortlöpande arbetslöshet.

Riksdagens grundlagsutskott har inte i sina ovan nämnda utlåtanden direkt tagit ställning till ändring av gällande sysselsättningslag. Det föreslås att slopandet av skyldigheten att sysselsätta periodiskt arbetslösa behandlas i normal lagstiftningsordning enligt 66 § riksdagsordningen. Med avseende på grundlagsutskot-

tets ställningstaganden anser regeringen det dock vara viktigt att förslaget bringas till grundlagsutskottet för utredning av om förslaget står i överensstämmelse med 6 § 2 mom. regeringsformen. Till följd av utredningen gällande detta förslags grundlagsenlighet har det förslag till ändring och temporär ändring av sysselsättningslagen som nära anknyter till detta förslag avlåtit genom en särskild regeringsproposition.

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

Lag

om ändring av 18 § sysselsättningslagen

I enlighet med riksdagens beslut

ändras 18 § 2 mom. sysselsättningslagen av den 13 mars 1987 (275/87) som följer:

18 §

Utredning om sysselsättningsmöjligheter och förebyggande av långtidsarbetslöshet

sättningsstöd till företag som förbinder sig att sysselsätta en dylik person stadgas likaså närmare genom förordning.

Har någon som avses i 16 § 2 mom. fortlöpande 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 syssel-

Denna lag träder i kraft den 199 .

För arbetssökande som innan denna lag träder i kraft har varit arbetslös 12 månader under de två senaste åren, men för vilken sådan möjlighet att arbeta som avses i 18 § 3 mom. inte har ordnats eller har ordnats endast delvis när lagen träder i kraft, skall ges nämnda möjlighet att arbeta, om han kräver det.

Helsingfors den 11 oktober 1991

Republikens President

MAUNO KOIVISTO

Arbetsminister *Ilkka Kanerva*

Lag

om ändring av 18 § sysselsättningslagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras 18 § 2 mom. sysselsättningslagen av den 13 mars 1987 (275/87) som följer:

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

18 §

Utredning om sysselsättningsmöjligheter och förebyggande av långtidsarbetslöshet

Har någon som avses i 16 § 2 mom. fortlöpande varit arbetslös i 12 månader eller under de två senaste åren varit arbetslös i 12 månader och har han under denna tid inte sysselsatts enligt 3 mom., 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.

Har någon som avses i 16 § 2 mom. fortlöpande 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.

Denna lag träder i kraft den 199 .

För arbetssökande som innan denna lag träder i kraft har varit arbetslös 12 månader under de två senaste åren, men för vilken sådan möjlighet att arbeta som avses i 18 § 3 mom. inte har ordnats eller har ordnats endast delvis när lagen träder i kraft, skall ges nämnda möjlighet att arbeta, om han kräver det.

Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om ändring och temporär ändring av sysselsättningslagen

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås att sysselsättningslagen temporärt ändras så att en långtidsarbetslös utan att mista arbetslöshetsdagpenningen kan avstå från den möjlighet att arbeta under sex månader som han har rätt till med stöd av den lagstadgade sysselsättningsskyldigheten. Dessutom föreslås att en långtidsarbetslös även skall kunna avstå från sin arbetsmöjlighet så att för honom i stället för denna möjlighet anordnas sysselsättningsfrämjande utbildning, om han ger sitt samtycke till detta.

Dessutom föreslås att i lagen skall göras vissa mindre ändringar vilka inte avses vara temporära.

Propositionen har anknytning till en propo-

sition med förslag till ändring av sysselsättningslagen, som regeringen separat, avlåtit till riksdagen. Dessutom anknyter propositionen till regeringens proposition med förslag till ändring av lagen om utkomstskydd för arbetslösa till den del som ändringsförslaget berör den i lagen om utkomstskydd för arbetslösa stadgade maximala tid för vilken arbetslöshetsdagpenning avvägd enligt förtjänsten utbetalas.

Propositionen ansluter sig till budgetpropositionen för 1992. Lagen avses träda i kraft den 1 januari 1992. De stadganden som gäller avstående från möjlighet att arbeta avses gälla till utgången av april 1994.

ALLMÄN MOTIVERING

1. Propositionens samhälleliga betydelse

1.1. Sysselsättningssituationen

Sysselsättningslagen (275/87) trädde i kraft vid ingången av 1988. Ikraftträdelsestadgandet i 29 § ändrades innan sysselsättningslagen trädde i kraft, så att den skyldighet att sysselsätta långtidsarbetslösa som avses i lagens 18 § och den regionala sysselsättningsskyldighet som avses i 19 § infördes stegvis i fråga om tid och regioner.

Enligt 1 § sysselsättningslagen är syftet med

lagen att för finska medborgare ordna möjlighet att arbeta. I lagen har full sysselsättning uppställts som mål. Enligt propositionen angående sysselsättningslag (RP 94/1986 rd) är utgångspunkten att de främsta medlen för uppnåendet av full sysselsättning fortfarande är ekonomisk-politiska åtgärder. Arbetskraftspolitiken ses både som en verksamhet som stöder de ekonomisk-politiska åtgärderna och styr utvecklandet av arbetskraftsresurserna och som en kompletterande verksamhet som selektivt främjar sysselsättningen.

Beräffande sysselsättandet av arbetslösa har som primärt mål i sysselsättningslagen upp-

ställt en sådan placering i arbetslivet som sker på eget initiativ och med hjälp av arbetskrafts-servicen. Den skyldighet att sysselsätta unga och långtidsarbetslösa som stadgas i sysselsättningslagen träder i kraft om den arbetslöse inte på annat sätt kunnat sysselsättas.

Sysselsättningslagen trädde i kraft under en kraftig högkonjunktur. Under den tid sysselsättningslagen var i kraft sjönk arbetslösheten betydligt i huvudsak på grund av detta. Den ekonomiska situationen har till sin del främjat och underlättat även verkställandet av de i lagen stadgade statliga och kommunala sysselsättningsskyldigheterna. På skyldigheternas omfattning har även delvis inverkat det stegvisa införandet av dem, vilket lett till att sysselsättningsskyldigheterna helt kunnat tillämpas först 1991.

År 1990 svängde konjunkturutvecklingen drastiskt och landets ekonomi har nu kommit in i en djup depression. Under senare hälften av 1990 började även sysselsättningssituationen försvagas snabbt och mera än väntat. Enligt arbetsministeriets statistik över arbetslösa arbetssökande beräknas det 1991 finnas i medeltal 225 000 arbetslösa, och arbetslöshetsgraden beräknas på motsvarande sätt uppgå till 8,9 %. I budgetpropositionen för 1992 beräknas det 1992 finnas i medeltal 270 000 arbetslösa arbetssökande, vilket innebär en arbetslöshetsgrad om 10,7 %.

Den snabbt försämrade arbetslöshets-situationen inverkar även på ökningen av sysselsättningsskyldigheterna. Mängden personer som sysselsatts på denna grund har under 1989 och 1990 i genomsnitt uppgått till ca 25 000. Antalet personer som sysselsätts med stöd av sysselsättningsskyldigheterna uppskattas 1991 öka till i genomsnitt 32 000. På basis av arbetslöshetsprognosen för 1992 skulle man för att uppfylla skyldigheterna vara tvungen att sysselsätta mer än dubbelt så många personer som 1991, dvs. i medeltal uppskattningsvis 70 000 personer.

I motiveringen till förslaget till sysselsättningslag konstaterades att utgångspunkten för de kostnader som föranleds av lagen varit att arbetslöshetsstrukturen är densamma som då rådde. I beräkningen har som grund använts det då uppskattade antalet arbetslösa arbetssökande 1987, i genomsnitt 165 000 personer. På denna grund beräknades att i genomsnitt 25 000 arbetslösa skulle komma att omfattas av sysselsättningsskyldigheterna.

Jämfört med den situation som rådde då sysselsättningslagen bereddes skulle redan antalet långtidsarbetslösa av de ovan nämnda 70 000 arbetslösa som kommer att omfattas av sysselsättningsskyldigheterna uppgå till mer än det dubbla, i genomsnitt 53 000 arbetslösa. Det kan alltså konstateras att en sådan exceptionellt svår sysselsättningssituation som den som råder i dag inte beaktats då den nya sysselsättningslagen bereddes och målen för lagen uppställdes.

1.2. Behovet av en lagändring

En kännbar ökning av sysselsättningsskyldigheternas omfattning skulle för statshushållningen innebära ett kännbart behov av att öka anslagen för skötseln av sysselsättningen i en ekonomisk situation som samtidigt förutsätter en stram sparpolitik inom statshushållningen. Särskilt problematiskt är att anslag, som en följd av den ökade sysselsättningsskyldigheterna, med beaktande av utgiftsramarna för åtgärder inom arbetsförvaltningen inom de närmaste åren inte kommer att förstå till mycket mer än uppfyllande av sysselsättningsskyldigheterna. Å andra sidan tycks den ekonomiska depressionen ha gjort att utbudet på arbetskraft börjat avta snabbare än väntat, varvid man kan komma in i arbetskraftsflaskhalsar redan ganska snart då ekonomin börjar återhämta sig. Därför finns det ett uttryckligt behov av att kännbart öka den yrkesinriktade vuxenutbildningen, rehabiliteringen och andra metoder för den aktiva arbetskraftspolitiken. Propositionen syftar till att säkerställa detta.

Ur de sysselsättningsskyldiga arbetsgivarnas, statens och kommunernas, synvinkel försvåras möjligheterna att ordna märkbart mera arbets-möjligheter än tidigare, eftersom det förekommit problem att ordna dessa även då sysselsättningssituationen varit bättre. De ekonomiska förhållandena har blivit sämre även i kommunerna, vilket för sin del minskar möjligheterna att ordna arbetsplatser för arbetslösa.

För de personer som skall sysselsättas innebär försämrade möjligheter att anordna arbete att deras möjligheter att erhålla lämpligt och meningsfullt arbete försämrats på motsvarande sätt. Det blir ännu svårare att för personer som är berättigade till en möjlighet att arbeta anordna sådant arbete av stadigvarande natur som främjar sysselsättningen.

Problemen inom arbetsmarknaden kommer

trots den svåra sysselsättningssituation som nu råder att mot slutet av årtiondet i allt högre grad innebära problem att få arbetskraft, bl.a. på grund av arbetskraftens åldersstruktur. Sysselsättningsskyldigheterna binder arbetskraft till den offentliga sektorn i en situation där man på längre sikt borde lösa problemen att få arbetskraft inom den privata sektorn. En reduktion av dessa problem förutsätter bl.a. av arbetsförvaltningen en fortgående revidering av urvalet av arbetskraftspolitiska medel, i syfte att förbättra den service som är ägnad att utveckla och rehabilitera arbetskraft och stöda en mera stadigvarande sysselsättning än den som sker med sysselsättningsskyldigheter.

Den försämrade sysselsättningssituationen kommer att öka de problem som ända från det att lagen trädde i kraft förekommit i verkställandet av sysselsättningsskyldigheterna med hänsyn till dem som skall sysselsättas. Anordnandet av arbetsmöjligheter har i praktiken haft drag av tvångssysselsättning, särskilt när det arbete som anordnas inte på något sätt motsvarar tidigare arbetserfarenhet eller yrkeskunskap hos den som skall sysselsättas, men en vägran ändå föranlett förlust av arbetslöshetsdagpenningen. Detta problem har särskilt framkommit då det gäller sådana arbetslösa personer som haft en lång arbetserfarenhet på arbetsmarknaden inom den privata sektorn. Härvid har det kunnat visa sig vara oändamålsenligt att sysselsätta dem inom den offentliga sektorn hos staten eller kommun. Dylika situationer har i enskilda fall kunnat mildras genom tillämpning av undantagsreglerna i 24 § sysselsättningsförordningen (737/87). Eftersom man med beaktande av bl.a. problemen att erhålla arbetskraft strävat efter att på olika sätt försöka hålla kvar även äldre arbetslösa på arbetsmarknaden, har man även inom arbetskraftspolitiken och vid skötseln av sysselsättningen utgått från att arbetsmöjlighet enligt sysselsättningslagens uttryckliga stadganden skall anordnas för arbetslösa som uppfyller kriterierna i lagen och att undantagsreglerna i förordningen, med stöd av vilka arbetsmöjlighet inte anordnas, endast kunnat användas för lösende av enskilda fall.

2. Föreslagna ändringar

I propositionen föreslås att sysselsättningslagen temporärt ändras så att en långtidsarbets-

lös kan avstå från den möjlighet att arbeta som avses i lagens 18 §. Dessutom föreslås att en långtidsarbetslös även kan avstå från sin arbetsmöjlighet så att för honom i stället för denna arbetsmöjlighet anordnas sysselsättningsfrämjande utbildning, om han ger sitt samtycke till detta. Avsikten med propositionen är att lösa ovan konstaterade problem genom ökad flexibilitet vid verkställandet av sysselsättningsskyldigheterna samt samtidigt att minska och anpassa sysselsättningsskyldigheternas omfattning till den rådande sysselsättningssituationen. Målet är i synnerhet att anslag som inbesparas av sysselsättningsskyldigheterna skall med beaktande av sysselsättningsläget år 1992 inriktas på arbetskraftspolitisk vuxenutbildning och annan vuxenutbildning, arbetskraftsservice samt på sysselsättningsanslag som beror av prövning, så att det blir möjligt att på längre sikt främja en mera varaktig sysselsättning av arbetslösa.

Samtidigt med denna proposition avläts en annan proposition med förslag till ändring av sysselsättningslagen, som har nära anknytning till denna. I den föreslås att skyldigheten att sysselsätta personer som under de två senaste åren varit arbetslösa i 12 månader slopas ur sysselsättningslagen.

Dessutom föreslås i denna proposition även vissa smärre ändringar av teknisk natur i lagen. År 1992 beräknas det, om inga åtgärder vidtas, finnas i genomsnitt 53 000 långtidsarbetslösa. Av dessa utgörs 29 000 av periodiskt arbetslösa som under två år varit arbetslösa i 12 månader. Om de periodiskt arbetslösa inte omfattas av sysselsättningsskyldigheterna leder detta i nuvarande situation till att uppskattningsvis i genomsnitt 15 000 arbetslösa under 1992 avlägsnas ur den grupp som omfattas av sysselsättningsskyldigheterna. En del av de periodiskt arbetslösa skulle dock småningom motsvara förutsättningarna för fortlöpande långtidsarbetslöshet. Det uppskattas 1992 finnas i genomsnitt 14 000 sådana arbetslösa. Således skulle antalet långtidsarbetslösa på denna grund 1992 minska till i genomsnitt 38 000 arbetslösa. Det uppskattas att i genomsnitt 7 000 långtidsarbetslösa 1992 använder sig av det system med avstående från möjligheten att arbeta som föreslås i denna proposition. Detta tillsammans med den proposition med förslag till ändring av sysselsättningslagen som avläts separat skulle 1992 minska antalet långtidsarbetslösa till i genomsnitt 31 000.

Även sysselsättningsförordningen har ändrats genom en förordning av den 27 september 1991 (1217/91) så, att en långtidsarbetslös inom ramen för uppfyllandet av statens sysselsättningskyldighet kan beviljas stöd för sådan sysselsättning på eget initiativ som definieras i förordningen.

3. Propositionens ekonomiska verkningar

3.1. Verknings av de minskade sysselsättningskyldigheterna

Eftersom en proposition med förslag till ändring av sysselsättningslagen som nära ansluter sig till denna proposition, avlåtit separat för behandling i riksdagen, är det ändamålsenligt att, för utredning av propositionernas totala effekt, i samband med denna proposition även behandla de ekonomiska verkningarna av den proposition som avges separat.

Det uppskattas att med stöd av de i sysselsättningslagen ingående sysselsättningskyldigheterna 1992, om inga ändringar görs i lagen, det antal arbetslösa som framgår av uppställningen nedan sysselsätts.

Skyldigheter i enlighet med sysselsättningslagen utan författningsändringar	70 000, varav
— långtidsarbetslösa	53 000
— fortlöpande	24 000
— periodiskt arbetslösa ..	29 000
— unga	12 000
— regionala skyldigheter	5 000

Som framgår av punkt 2. ovan beräknas avlägsnandet av de periodiskt arbetslösa ur systemet med sysselsättningskyldighet leda till att omfattningen av sysselsättningskyldigheterna under 1992 minskar med i genomsnitt 15 000 arbetslösa. Den temporära ändring av sysselsättningslagen som avses i denna proposition och enligt vilken en långtidsarbetslös kan avstå från sin möjlighet att arbeta, skulle innebära en minskning i antalet långtidsarbetslösa med i genomsnitt 7 000 personer. Härvid uppskattas i medeltal 31 000 långtidsarbetslösa 1992 omfattas av skyldigheterna i sysselsättningslagen. Dessutom uppskattas att i medeltal 12 000 unga personer under 20 år som varit arbetslösa i över tre månader och 5 000 arbets-

lösa som skall sysselsättas med stöd av den regionala sysselsättningskyldigheten omfattas av lagens skyldigheter. Således skulle i genomsnitt 48 000 personer 1992 omfattas av lagens skyldigheter.

De ändringar i statens utgifter för skötseln av sysselsättningen som ovan nämnda ändringar i lagen förorsakar har beräknats i följande uppställning enligt sysselsättare.

Sysselsättare	Inga författningsändringar		Ovan nämnda författningsändringar	
	pers.	milj. mk	pers.	milj. mk
Staten.....	21 600	2 592,0	14 800	1 776,0
Kommunerna	29 500	2 330,5	20 300	1 603,7
Företag....	18 900	1 341,9	12 900	1 065,5
Sammanlagt	70 000	6 264,4	48 000	4 445,2

En minskning av sysselsättningskyldigheten med 22 000 arbetslösa skulle innebära en minskning av statens sysselsättningsanslag med 1 819 milj. mk. Å andra sidan ökar den minskade omfattningen av sysselsättningskyldigheten statens utgifter för utkomstskydd för arbetslösa. En omedelbar inverkan av lagförslagen skulle vara en ökning av statsandelen för utkomstskyddet för arbetslösa med uppskattningsvis 540 milj. mk. Möjligheten att avsäga sig rätten till arbetsmöjlighet skulle uppenbarligen i dagens läge i någon mån öka antalet arbetslösa som anmäler sig till Arbetskraftsbyrån som arbetssökande. Om i genomsnitt 8 000 arbetslösa anmälde sig som arbetslösa skulle staten av ovan nämnda lagförslag indirekt förorsakas utgifter för utkomstskydd för arbetslösa till ett belopp av 240 milj. mk. Således skulle de totala kostnader som föranleds staten med beaktande av lagförslagen och utgifterna för utkomstskydd för arbetslösa uppgå till 5 225 milj. mk. Lagförslagen skulle minska statens utgifter med 1 039 milj. mk.

Kommunernas sysselsättningskyldighet skulle som en följd av lagförslagen enligt ovan nämnda uppställning minska med 9 200 personer. Detta skulle, med beaktande av den statsandel som betalas till kommunerna och kommunalskattens andel, medföra en minskning i avlöningsutgifterna om ca 25 milj. mk. De totala kostnader som föranleds kommunerna av sysselsättandet beräknas uppgå till 1,8 gånger avlöningsutgifterna, varvid kommunernas

totala kostnader skulle minska med 393 milj. mk som en följd av lagförslagen.

I uppställningen har dessutom uppskattats att företagen sysselsätter 12 900 långtidsarbetslösa som omfattas av de statliga och kommunala sysselsättningskyldigheterna. Lagförslagen skulle minska företagens sysselsättningsandel med 6 000 arbetslösa. Den minskning i kostnaderna inom företagssektorn som föranleds av detta uppgår med beaktande av statens sysselsättningsstöd och ökningen av utgifterna för utkomstskydd för arbetslösa till ca 100 milj. mk.

Således skulle genomförandet av lagförslagen minska statens och kommunernas samt den privata sektorns utgifter med sammanlagt 1 628 milj. mk.

3.2. Inriktningen av de inbesparade medlen

Med beaktande av det försämrade sysselsättningsläget och de föreslagna ändringarna av sysselsättningslagen är avsikten att anslag som inbesparas skall inriktas på arbetskraftspolitisk och annan vuxenutbildning samt på sysselsättning med anslag som är beroende av prövning. I följande uppställning utreds verkningarna av ökningen av anslagen jämfört med de anslag som i budgeten för 1991 anvisades för de nämnda ändamålen.

Nettoinbesparing (milj. mk)	1 371
Inriktning (milj. mk)	
— ökning av den arbetskraftspolitiska vuxenutbildningen (1 400 000 elevarbetsdagar, 6 200 personer)	527
— ökning av den temporära yrkesutbildningen för vuxna (8 000 personer)	340
— ökning av sysselsättningen enligt prövning (5 000 personer)	289

— specialutgifter för arbetskraftservicen	5 1161
Icke inriktad inbesparing för statsekonomi (milj. mk)	— 210

I den nettoinbesparing som fastställs i uppställningen har även beaktats den minskande inverkan om 332 milj. mk som det i punkt 2. nämnda stödet för sysselsättning på eget initiativ har på statens utgifter. Möjligheterna att ordna vuxenutbildning kan utökas till i medeltal 14 000 personer och genom sysselsättningsanslag enligt prövning kan sysselsättningen ökas med i medeltal 5 000 personer.

4. Andra omständigheter som inverkat på propositionens innehåll

Propositionen anknyter nära till en proposition med förslag till ändring av sysselsättningslagen, som avlåtits samtidigt som denna proposition, och är avsedd att behandlas i samband med den. Motiveringen till att propositionerna avlåtits skilt för sig har utretts i den andra propositionens detaljmotivering under punkt 4, som behandlar lagstiftningsordningen.

Denna proposition ansluter sig dessutom till en proposition med förslag till ändring av lagen om utkomstskydd för arbetslösa till den del som propositionen berör 26 § lagen om utkomstskydd för arbetslösa. Propositionen gällande lagen om utkomstskydd för arbetslösa skall avlåtas vid föredragning från social- och hälsovårdsministeriet. Det föreslås att lagrummet ändras så, att maximilängden för erhållandet av enligt förtjänsten avvägd arbetslöshetsdagpenning oberoende av mottagarens ålder är 500 dagar.

DETALJMOTIVERING

1. Motivering till lagförslaget

5 §. *Målsättningsprogram*. Statsrådet skall årligen under våren uppgöra ett målsättningsprogram för skötseln av sysselsättningen. Statens planeringssystem har bl.a. utvecklats så, att de olika förvaltningsområdenas verksamhets- och ekonomiplanering år 1990 sammankopplats med beredningen av budgeten. Statsrådet behandlar och utför också linjedragningar för målen för skötseln av sysselsättningen på kort sikt på ett nytt sätt och enligt tidtabell som avviker från den tidigare. I verksamhets- och ekonomiplanen skall upptas förvaltningsområdets verksamhetslinjer, målsättning och tyngdpunktsområden för fyra år framåt. I denna plan ingår för arbetsministeriets vidkommande till huvudsakliga delar även målen för det målsättningsprogram för skötseln av sysselsättningen som avses i paragrafen.

I praktiken har det årligen uppgjorda målsättningsprogrammet inte visat sig vara ett så effektivt medel för sammanjämkande av de olika förvaltningsområdenas åtgärder för skötseln av sysselsättningen som det som eftersträvs i lagen. För slopande av ovan konstaterade dubbla planeringssystem föreslås att målsättningsprogrammet för skötseln av sysselsättningen enbart uppgörs vid behov, t.ex. då plötsliga förändringar i sysselsättningssituationen det kräver.

9 §. *Konjunktur- och säsongväxlingar*. Enligt 9 § 2 mom. får antalet med arbetsanslag avlönade arbetstagare i investeringar som finansieras av en kommun mellan den 1 juni och den 31 augusti inte överstiga motsvarande genomsnittliga antal för övriga månader under året. I paragrafens 3 mom. stadgas om beviljande av rätt till avvikelse från denna skyldighet och i 4 mom. om den ersättning som skall betalas till staten om skyldigheten inte fullgjorts.

I praktiken har den som ansökt om rätt till avvikelse från nämnda skyldighet normalt beviljats denna rätt, vilket innebär att den skyldighet som gäller användning av arbetskraft därför inte har haft någon större betydelse. På basis av lagen om rätt för frikommuner att avvika från vissa stadganden och bestämmelser (592/89) har vissa kommuner ansökt om un-

dantag från skyldigheten angående användning av arbetskraft. Beviljande av sådana undantagstillstånd har dock ansetts förutsätta en ändring av sysselsättningslagen.

Skötseln av de sysselsättningskyldigheter som stadgas i sysselsättningslagen intar en central ställning vid åtgärderna för skötseln av sysselsättningen. Härvid är fullgörandet av skyldigheterna det väsentliga och inte det på vilken årstid sysselsättandet inriktas.

Det föreslås att ovan nämnda skyldigheter angående användningen av arbetskraft slopas i lagen. Däremot skall i enlighet med paragrafens 1 mom. den offentliga sektorn fortfarande se till att investeringarna tidsmässigt förläggas på ett sätt som utjämnar konjunktur- och säsongväxlingarna.

18 a §. *Avstående från möjlighet att arbeta*. Skyldigheten att sysselsätta långtidsarbetslösa är en metod för sysselsättning av arbetslösa som man tar till i sista hand, efter det att sysselsättande med hjälp av andra sysselsättningsmöjligheter inte lyckats. Sysselsättningskyldigheten innebär att arbetskraftsbyrån skall vidta åtgärder för anordnande av arbetsmöjlighet för en långtidsarbetlös och att en sysselsättningskyldig arbetsgivare skall anordna en möjlighet för honom att arbeta under sex månader. För den långtidsarbetslösa innebär det som konstaterats ovan på motsvarande sätt att han har rätt till möjlighet att arbeta under sex månader.

Från skyldigheten att anordna arbetsmöjlighet kan avvikelse göras endast i sådana fall som stadgas i 24 § sysselsättningsförordningen. Arbetsmöjlighet anordnas t.ex. inte då den långtidsarbetslösa sökt invalid-, arbetslöshets- eller förtidspension eller då arbetsmöjligheten är betydelselös med tanke på bestående sysselsättning av personen i fråga, om inte den som skall sysselsättas fordrar att arbetsmöjlighet anordnas. Avstående från anordnande av arbetsmöjlighet gäller således endast bestämda situationer och enskilda fall som undantag från den skyldighet som uppställts i lagen. Dessutom bör det beaktas att konstaterandet att arbetsmöjligheten inte har någon betydelse för bestående sysselsättning inte avlägsnar sysselsättningskyldigheten; arbetskraftsbyrån är i

dylika situationer fortfarande skyldig att söka arbetsmöjligheter som är lämpade för den arbetslösa.

Det föreslås att till sysselsättningslagen temporärt fogas en paragraf enligt vilken Arbetskraftsbyrån inte vidtar i 18 § 3 mom. avsedda åtgärder för anordnande av möjlighet att arbeta för en långtidsarbetslös, om han inte fordrar det. För dem som skall sysselsättas bör det anses vara skäligt att de, då möjligheterna till anordna arbete försämras, kan avstå från sin rätt utan att detta förfarande leder till att de förlorar utkomstförmåner.

Med avstående från möjlighet att arbeta avses att Arbetskraftsbyrån inte vidtar i 24 § sysselsättningsförordningen avsedda åtgärder för anordnande av arbetsplats för en långtidsarbetslös. Den arbetslösa skulle vara tvungen att besluta om han utnyttjar arbetsmöjligheten innan Arbetskraftsbyrån är skyldig att till den sysselsättningsskyldiga arbetsgivaren göra sysselsättningsanmälan om anordnande av arbete. Med avstående avses således avstående från arbetsmöjlighet och inte avstående från individuell anvisning till arbete. Avsikten är inte, och det är inte heller i praktiken möjligt, att göra avståendet till ett förfarande där den arbetssökande kan börja välja eller fordra något bestämt arbete. En sådan rättighet har de långtidsarbetslösa inte heller i gällande lag. Om för en långtidsarbetslös på dennes yrkande anordnas möjlighet att arbeta och han senare vägrar ta emot det arbete som anvisas honom, bedöms denna vägran i fråga om eventuellt förverkande av utkomstskydd med stöd av stadgandena i lagen om utkomstskydd för arbetslösa.

Arbetskraftsbyrån är i enlighet med förslaget tvungen att klargöra för den arbetssökande att han har rätt till möjlighet att arbeta under sex månader. I detta sammanhang har Arbetskraftsbyrån ofta även vetskap om vilket slags arbete som möjligtvis kan erbjudas den arbetslösa. Det är viktigt att information som anknyter till arbetsmöjligheten ges den arbetslöse så att han på ett ändamålsenligt sätt kan besluta om han använder sig av möjligheten. Om han avstår leder detta till att sysselsättningsskyldigheten upphör och att beräkningen av den arbetslöshetstid som berättigar till möjlighet att arbeta börjar på nytt från början.

Man borde naturligtvis fortfarande och effektivare än förut genom andra metoder eftersträva sysselsättande av en person som avstått från möjligheten att arbeta under sex

månader. Därför föreslås det vidare att förutsättningarna för att sysselsätta eller utbilda den arbetssökande i dylika situationer utreds genom ett sådant åtgärdsprogram som avses i 18 §.

18 b §. *Samtycke till utbildning.* Enligt 18 § 2 mom. sysselsättningslagen skall man ännu efter att långtidsarbetslösheten trätt i kraft försöka anvisa den arbetslösa en utbildningsplats. Sysselsättningsskyldigheten gäller dock enligt 18 § 3 mom., oberoende av anvisningen till utbildning, i regel under förutsättning att den arbetslösa inte sysselsätts med hjälp av utbildningen. Avståendet från möjligheten att arbeta skulle dock upphäva sysselsättningsskyldigheten. I överensstämmelse med detta förslag föreslås dessutom att en långtidsarbetslös även kan avstå från sin möjlighet att arbeta så, att för honom i stället för arbete kan anordnas sysselsättningsfrämjande utbildning. En förutsättning för detta är att den arbetslösa ger sitt samtycke till utbildningsalternativet. Användningen av utbildning för främjande av placeringen av långtidsarbetslösa i arbete bör anses vara ett ändamålsenligt alternativ, eftersom det med hjälp av den ofta på ett mera bestående sätt än genom arbete som anordnats med stöd av sysselsättningsskyldighet är möjligt att förbättra placeringen på arbetsmarknaden.

Utbildningsförutsättningarna för en person som länge varit arbetslös skall klargöras genom en utredning om sysselsättningsmöjligheter som avses i 18 § 1 mom. sysselsättningslagen och genom ett vid behov uppgjort åtgärdsprogram. Dessa skall uppgöras innan sysselsättningsskyldigheten träder i kraft. I samband med utredningen om sysselsättningsmöjligheter, vilken enligt 25 § sysselsättningsförordningen skall göras senast i det skede då arbetslösheten har varat nio månader, skall senast utredas vilka utbildningsalternativ som lämpar sig för förhindrande av långtidsarbetslöshet. I budgetpropositionen för 1992 konstateras att alla erbjuds möjlighet till Arbetskraftspolitisk vuxenutbildning senast efter nio månaders arbetslöshet i samband med utredningen om sysselsättningsmöjligheter och åtgärdsprogrammet, om utbildningen är ändamålsenlig för sysselsättandet av personerna i fråga och lämpad för dem. Således hör utbildning alltid till de primära alternativen jämfört med sysselsättningsskyldigheten. Avsikten med förslaget är härmed naturligtvis inte att utbildningsalternativet används först då sysselsättningsskyldigheten trätt i kraft. Enligt lagens 16 § skall

utbildning vid sidan av övrig arbetskraftsservice användas som ett primärt medel från det att arbetslösheten börjat. Avsikten med förslaget är att den långtidsarbetslös ännu i det skede då skyldigheten verkställs skall ha en möjlighet att välja utbildning som ersätter skyldigheten, om utbildningsmöjligheter som lämpar sig för honom står till förfogande.

Utbildningen kan vara vilken slags utbildning som helst som förbättrar möjligheterna till sysselsättning. Eftersom en långtidsarbetslös med stöd av sysselsättningskyldigheten skall beredas möjlighet att arbeta under sex månader, får han på denna grund, som ersätter skyldigheten, de studiesociala förmåner som avses i lagen om arbetskraftspolitisk vuxenutbildning för högst motsvarande sex månader. Om utbildningen pågår över sex månader fastställs förmånerna från den tidpunkten och framåt enligt stödsystemet för utbildningen i fråga. I praktiken är det uppenbart att en långtidsarbetslös normalt anvisas arbetskraftspolitisk vuxenutbildning, varvid hans utkomst oberoende av utbildningens längd tryggas med förmåner inom ifrågavarande utbildningssystem.

Samtycke till utbildningsalternativet upphäver rätten till den möjlighet att arbeta som avses i 18 § 3 mom. Utgångspunkten är att arbetssökanden får för honom lämpad utbildning så, att man redan vid tidpunkten för samtycket normalt kan försäkra sig om att han har reella möjligheter att bli antagen till den utbildning som han givit sitt samtycke till. Om utbildningen ändå är förknippad med sådana inträdeskrav eller med dessa jämförbara andra orsaker, för vilkas del det ännu vid tidpunkten för samtycket är osäkert om den arbetssökande uppfyller dem, förlorar han inte sin möjlighet att arbeta om han senare inte kunnat antas till utbildningen i fråga. Med inträdeskrav jämförbara orsaker kunde närmast anses vara en sådan situation där läroinrättningen inte fått det behövliga antalet elever till utbildningen eller där de utbildningsplatser som står till

förfogande besatts med andra sökande.

21 §. *Statsandel.* Då en kommun sysselsätter av arbetskraftsbyrån anvisade arbetslösa arbetssökande betalas till kommunen i statsandel för sysselsättningskostnaderna ett belopp som motsvarar den maximala dagpenningen enligt lagen om utkomstskydd för arbetslösa för de dagar för vilka kommunen är skyldig att betala lön. Statsandel betalas, liksom utkomstskydd, för högst fem dagar i veckan. Maximitiden om fem dagar har varit utgångspunkt inom statsandelssystemet, fastän detta inte särskilt nämnts i lagen. Även inom det stödsystem som föregick statsandelen betalades kommunalt sysselsättningsstöd för högst fem dagar i veckan.

För avlägsnande av oklarheter föreslås att 21 § angående statsandel förtydligas så, att i paragrafen stadgas om utbetalande av statsandel för högst fem dagar i veckan.

2. Närmare stadganden och bestämmelser

Om verkställande av det avstående från möjlighet att arbeta som avses i sysselsättningslagens 18 a § skall stadgas i sysselsättningsförordningen. I förordningen fastställs i vilket skede arbetskraftsbyrån skall utreda om den arbetssökande avstår från sin rätt till den i 18 § 3 mom. avsedda möjligheten att arbeta. Dessutom stadgas i sysselsättningsförordningen om verkställande av det medgivande till utbildning som avses i lagförslagets 18 b §, särskilt om inom vilken tid utbildning skall anordnas för den som givit sitt medgivande till utbildningen.

3. Ikraftträdande och giltighetstid

Lagen föreslås träda i kraft vid ingången av 1992. Giltighetstiden för lagens 18a och 18 b §§ upphör vid utgången av april 1994.

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

Lag

om ändring och temporär ändring av sysselsättningslagen

I enlighet med riksdagens beslut
upphävs i sysselsättningslagen av den 13 mars 1987 (275/87) 9 § 2—4 mom.,
ändras 5 § och 21 § 1 mom., samt
fogas temporärt till lagen nya 18 a och 18 b §§ som följer:

5 §

Målsättningsprogram

Statsrådet uppgör vid behov ett målsättningsprogram för skötseln av sysselsättningen under den närmaste tiden. Målsättningsprogrammet skall innehålla en prognos för ekonomin och sysselsättningen. Programmet skall bland annat klargöra de åtgärder som behövs för att utveckla arbetskraftsservicen, förebygga ungdoms- och långtidsarbetslöshet, främja sysselsättningen av begränsat arbetsföra och minska de regionala skillnaderna i arbetslösheten samt för att ordna det samarbete mellan olika förvaltningsområden som dessa åtgärder förutsätter.

18 a §

Avstående från möjlighet att arbeta

Arbetskraftsbyrån skall klargöra för den arbetssökande att han har rätt till den möjlighet att arbeta under sex månader som avses.

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 i

enlighet med 16 §. Arbetskraftsbyrån skall dessutom göra upp ett åtgärdsprogram enligt 18 § 1 mom. angående förutsättningarna för att sysselsätta eller utbilda arbetssökanden.

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

18 b §

Samtycke till utbildning

En arbetssökande kan även avstå från arbetsmöjlighet enligt 18 § 3 mom. även 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 särskilt 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 utbildning-

en på grund av de inträdeskrav som är förknippade med den eller av andra därmed jämförbara orsaker har han dock, med avvikelse från vad som stadgas i 2 mom., i enlighet med 18 a § 2 mom. rätt till möjlighet att arbeta.

21 §

Statsandel

Har en kommun sysselsatt en av arbetskraftsbyrån anvisad arbetslös som avses i 16 § 2 mom., har kommunen rätt att av sysselsätt-

ningsanslag i statsandel för sysselsättningskostnaderna erhålla ett belopp som motsvarar den 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*).

Denna lag träder i kraft den 19 . Lagens 18 a och 18 b §§ gäller till den 30 april 1994.

Helsingfors den 11 oktober 1991

Republikens President
MAUNO KOIVISTO

Arbetsminister *Ilkka Kanerva*

Lag

om ändring och temporär ändring av sysselsättningslagen

I enlighet med riksdagens beslut
upphävs i sysselsättningslagen av den 13 mars 1987 (275/87) 9 § 2—4 mom.,
ändras 5 § och 21 § 1 mom., samt
fogas temporärt till lagen nya 18 a och 18 b §§ som följer:

Gällande lydelse

5 §

Målsättningsprogram

Statsrådet uppgör årligen under våren ett målsättningsprogram för skötseln av sysselsättningen under den närmaste tiden. Målsättningsprogrammet skall innehålla en prognos för ekonomin och sysselsättningen. Programmet skall bland annat klarlägga de åtgärder som behövs för att utveckla arbetskraftsservicen, förebygga ungdoms- och långtidsarbetslöshet, främja sysselsättningen av begränsat arbetsföra och minska de regionala skillnaderna i arbetslösheten samt för att ordna det samarbete mellan olika förvaltningsområden som dessa åtgärder förutsätter.

Föreslagen lydelse

5 §

Målsättningsprogram

Statsrådet uppgör *vid behov* ett målsättningsprogram för skötseln av sysselsättningen under den närmaste tiden. Målsättningsprogrammet skall innehålla en prognos för ekonomin och sysselsättningen. Programmet skall bland annat klarlägga de åtgärder som behövs för att utveckla arbetskraftsservicen, förebygga ungdoms- och långtidsarbetslöshet, främja sysselsättningen av begränsat arbetsföra och minska de regionala skillnaderna i arbetslösheten samt för att ordna det samarbete mellan olika förvaltningsområden som dessa åtgärder förutsätter.

9 §

Konjunktur- och säsongväxlingar

Staten, kommunerna och kommunalförbunden skall se till att av dem finansierade investeringar samt den användning av arbetskraften som dessa förutsätter tidsbestäms på ett sätt som utjämnar konjunktur- och säsongväxlingar.

I arbeten som finansieras av en kommun får det genomsnittliga antalet med arbetsanslag avlönade arbetstagare mellan den 1 juni och den 31 augusti inte överstiga motsvarande genomsnittliga antal för övriga månader under året. Vid beräkning av det genomsnittliga antalet beaktas inte arbetsplatser som anordnas för studerande eller praktikanter.

Om konjunkturpolitiska eller andra särskilda skäl föreligger, har arbetskraftsmyndigheterna rätt att under ett kalenderår bevilja statens

(2 mom. upphävs)

(3 mom. upphävs)

Gällande lydelse

arbetsverk och kommunerna rätt att avvika från den skyldighet som nämns ovan, på det sätt som närmare stadgas genom förordning.

Är antalet arbetstagare i en kommuns tjänst under sommarsäsongen större än vad som stadgas i 2 mom., skall kommunen till staten betala en sådan ersättning för varje arbetsdag att dagsersättningen motsvarar de genomsnittliga arbetskraftskostnaderna i statens arbeten av investeringsnatur beräknade per dag. Ersättningens belopp fastställs av arbetskraftsministeriet.

Föreslagen lydelse

(4 mom. upphävs)

18 a §

Avstående från möjlighet att arbeta

Arbetskraftsbyrån skall klargöra för den arbetssökande att han har rätt till den möjlighet att arbeta under sex månader som avses.

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 i enlighet med 16 §. Arbetskraftsbyrån skall desutom göra upp ett åtgärdsprogram enligt 18 § 1 mom. angående förutsättningarna för att sysselsätta eller utbilda arbetssökanden.

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

18 b §

Samtycke till utbildning

En arbetssökande kan även avstå från arbetsmöjlighet enligt 18 § 3 mom. även 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 särskilt stadgas eller bestäms om dem.

Rätten till möjlighet att arbeta upphör när arbetssökanden har gett sitt samtycke till utbild-

Gällande lydelse

21 §

Statsandel

Har en kommun sysselsatt en av arbeidskraftsbyrån anvisad arbetslös som avses i 16 § 2 mom., har kommunen rätt att av sysselsättningsanslag i statsandel för sysselsättningskostnaderna erhålla ett belopp som motsvarar den maximala förhöjda dagpenningen per person enligt lagen om utkomstskydd för arbetslösa (602/84) för de dagar för vilka kommunen är skyldig att betala lön (*normal statsandel*).

Föreslagen lydelse

ning i stället för möjlighet att arbeta.

Om en arbetssökande som gett sitt samtycke till utbildning inte kunnat antas till utbildning en på grund av de inträdeskrav som är förknippade med den eller av andra därmed jämförbara orsaker har han dock, med avvikelse från vad som stadgas i 2 mom., i enlighet med 18 a § 2 mom. rätt till möjlighet att arbeta.

21 §

Statsandel

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

Denna lag träder i kraft den
19 . Lagens 18 a och 18 b §§ gäller till den 30
april 1994.

Arbetspolitiska utskottets betänkande nr 9 om regeringens proposition med förslag till lag om ändring av 18 § sysselsättningslagen

Riksdagen remitterade den 22 oktober 1991 regeringens proposition nr 147 till arbetspolitiska utskottet för beredning.

Utskottet har i enlighet med riksdagens beslut begärt utlåtande av grundlagsutskottet i saken. Utlåtandet (GrUU nr 6) ingår som bilaga till detta betänkande.

Utskottet har hört arbetsministern Ilkka Kanerva, avdelningschefen Hannu Ettala, äldre regeringssekreteraren Harri Skog och överinspektören Seppo Larmo vid arbetsministeriet, arbetskraftsdistriktschefen Aino Riihentupa vid Tavastlands arbetskraftsdistrikt, arbetskraftsbyråchefen Helvi Wiklund vid arbetskraftsbyrån i Vasa, planeringssekreteraren Jaakko Meller vid Suomen Kunnallisliitto, biträdande avdelningschefen Kyösti Virtanen vid Finlands Stadsförbund, ekonomen Erkki Laukkanen och juristen Jorma Rusanen vid Finlands Fackförbunds Centralorganisation, arbetskraftspolitiska ombudsmannen Pekka Castrén vid Arbetsgivarnas i Finland Centralförbund, arbetskraftspolitiska ombudsmannen Martti Huttunen vid Affärsarbetsgivarnas Centralförbund, ungdomssekreteraren Vesa Jussila vid Tjänstemannaorganisationernas Centralförbund och utbildningspolitiska ombudsmannen Heikki Liedes vid Akava.

Regeringens proposition

I propositionen föreslås att sysselsättningslagen skall ändras så att i lagen slopas den statliga och kommunala sysselsättningsskyldigheten visavi långtidsarbetslösa, som under två år varit arbetslösa i 12 månader. Propositionen hänger samman med budgetpropositionen för 1992. Lagen avses träda i kraft den 1 januari 1992.

Utskottets ställningstaganden

Av de orsaker som framgår av propositionen och med stöd av erhållen utredning finner utskottet lagförslaget behövligt och tillstyrker det med vissa ändringar.

Lagförslaget avser att anpassa förpliktelserna

enligt sysselsättningslagen till det rådande ekonomiska och sysselsättningspolitiska läget. Sysselsättningssituationen började försämrans drastiskt mot slutet av 1990. Mellan oktober 1990 och oktober 1991 ökade antalet arbetslösa från 108 500 till 282 000 arbetslösa arbetssökande, och arbetslöshetsgraden var i oktober 1991 redan uppe i 11,2 procent.

I budgetpropositionen för 1992 uppskattas de arbetslösa arbetssökande 1992 vara i genomsnitt 270 000 medan arbetslöshetsgraden är 10,7 procent. När läget är som värst uppskattas antalet arbetslösa öka till 300 000.

Statens och kommunernas sysselsättningsskyldigheter enligt sysselsättningslagen gäller unga som inte fyllt 20 år och som varit arbetslösa i över tre månader, långtidsarbetslösa som fortlöpande varit arbetslösa i 12 månader och s.k. periodiskt arbetslösa som under de senaste två åren varit arbetslösa i 12 månader. Antalet arbetslösa som sysselsatts med stöd av den offentliga maktens sysselsättningsskyldighet beräknas öka från 32 000 år 1991 till 70 000 år 1992.

I propositionens motivering uppskattas att 24 000 av dem som skall sysselsättas 1992 omfattas av den offentliga maktens sysselsättningsåtgärder på grund av 12 månaders oavbruten arbetslöshet och 29 000 på grund av att de under de två senaste åren varit arbetslösa i 12 månader. Propositionen avser att avskaffa den statliga och kommunala sysselsättningsförpliktelsen för den sistnämnda gruppen, alltså de s.k. periodiskt arbetslösa. Regeringen uppskattar vidare att om den föreslagna lagändringen går igenom kommer 31 000 långtidsarbetslösa 1992 att omfattas av sysselsättningsförpliktelsen. Den offentliga maktens förpliktelser skulle alltså gälla 22 000 färre arbetslösa.

I propositionens motivering uppges avsikten vidare vara att inrikta de inbesparade anslagen på arbetskraftspolitisk och annan vuxenutbildning samt på sysselsättning med anslag som är beroende av prövning. Vuxenutbildning kunde ordnas för i medeltal 14 000 fler arbetslösa och med sysselsättningsanslag enligt prövning kunde i medeltal 5 000 fler arbetslösa sysselsättas.

Regeringens proposition har som mål att överföra en del av de tillbudsstående resurserna för skötseln av sysselsättningen från förpliktelse-sysselsättning till utbildning och sysselsättningsanslag enligt prövning. Utskottet finner det mycket viktigt att sysselsättningspolitiken satsar på utbildning och annan aktiv arbetskraftspolitik. Utskottet anser att arbetsförvaltningen bör kunna möta en omfattande massarbetslöshet med god och varierad arbetskraftsservice som är lätt tillgänglig för alla arbetslösa och dem som hotas av arbetslöshet. Enligt arbetspolitiska utskottets uppfattning är utbildning det bästa sättet att förbättra individens förmåga att klara av strukturomvandlingen på arbetsmarknaden.

De nya personalgrupper som genom massarbetslösheten kommit i kontakt med arbetslöshet är mycket intresserade av utbildning och vill utnyttja sin arbetslöshetstid för att utveckla sin yrkesskicklighet. Därför är det mycket viktigt att arbetsförvaltningen förmår erbjuda så många bland dem som blivit arbetslösa som möjligt högklassig och ur arbetsmarknadens synvinkel ändamålsenlig utbildning som utvecklar deras yrkeskunskaper och förbättrar deras möjligheter att placera sig på arbetsmarknaden. Utskottet anser därför att regeringen bör ge akt på om utbudet på vuxenutbildning är tillräckligt och vid behov vidta åtgärder för att behövlig och ändamålsenlig utbildning skall kunna erbjudas så många arbetslösa arbetssökande som möjligt.

I oktober 1991 fanns det 54 000 arbetslösa arbetssökande som inte fyllt 25 år, dvs. 25 procent av alla arbetslösa, om permitterade arbetstagare inte beaktas. Det fanns ca 38 000 arbetslösa som hade fyllt 20 men inte 25 år. En hel del av dem har blivit arbetslösa efter slutförd yrkesutbildning, utbildning på mellanstadiet el-

ler högskoleutbildning. Utskottet anser att situationen för dessa unga är mycket oroväckande och att särskilda åtgärder bör vidtas för att sysselsätta dem. Därför finner utskottet det viktigt att anslagen för sysselsättningsåtgärder enligt prövning ökas och riktas speciellt på sysselsättning av unga som slutfört sin utbildning.

Regeringen föreslår i sin proposition att de statliga och kommunala sysselsättningsförpliktelserna skall slopas för dem som under de senaste två åren varit arbetslösa i 12 månader, alltså de s.k. periodiskt arbetslösa. I propositionens motivering uppskattas antalet arbetslösa som till följd av ändringen inte längre skulle omfattas av sysselsättningsförpliktelserna till 22 000 år 1992.

Utskottet konstaterar att den föreslagna ändringen innebär en klar försäkring för de arbetslösa som varit sysselsatta korta perioder mellan arbetslöshetsperioderna. En anställning på några få veckor skulle innebära ett totalt avbrott i den tid som berättigar till förpliktelsesysselsättning och den tid på ett år som krävs för sådan sysselsättning skulle börja om från början. Enligt utskottets uppfattning kan en sådan ändring också leda till minskat intresse för kortvariga anställningsförhållanden och därigenom minska flexibiliteten på arbetsmarknaden. Därför föreslår utskottet att lagförslaget skall ändras så att staten eller kommunen på anvisning av arbetskraftsmyndigheten skall ordna en möjlighet till arbete i sex månader också för dem som under de senaste 13 månaderna varit arbetslösa i 12 månader.

Utskottet föreslår värdsamt

att lagförslaget skall godkännas sålydande:

Lag

om ändring av 18 § sysselsättningslagen

I enlighet med riksdagens beslut

ändras 18 § 2 mom. sysselsättningslagen av den 13 mars 1987 (275/87) som följer:

18 §

Utredning om sysselsättningsmöjligheter och förebyggande av långtidsarbetslöshet

Har någon som avses i 16 § 2 mom. fortlöpande varit arbetslös i 12 månader eller i 12 månader

under de 13 senaste månaderna, 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 stad-

Ändring av sysselsättningslagen

3

gas genom förordning. Om sysselsättningsstöd till företag som förbinder sig att sysselsätta en dylik person stadgas likaså närmare genom förordning.

Ikraftträdelsestadgandet
(Såsom i regeringens proposition)

Helsingfors den 12 december 1991

I den avgörande behandlingen deltog ordföranden Lindroos, vice ordföranden Nordman, medlemmarna Håkämies, Koistinen, Komi,

Kuittinen, Laitinen, P. Leppänen, Morri, Mäkipää, Nikula, Rimmi, J. Roos, Taina, Takala och Viljanen samt suppleanten Koskinen.

Nr 1732

L a g
om ändring av 18 § sysselsättningslagen

Given i Helsingfors den 30 december 1991

I enlighet med riksdagens beslut
ändras 18 § 2 mom. sysselsättningslagen av den 13 mars 1987 (275/87) som följer:

18 §

*Utredning om sysselsättningsmöjligheter och
förebyggande av långtidsarbetslöshet*

stadgas genom förordning. Om sysselsättningsstöd till företag som förbinder sig att sysselsätta en sådan person stadgas likaså närmare genom förordning.

Har någon som avses i 16 § 2 mom. fortlöpande varit arbetslös 12 månader eller i 12 månader under de senaste 13 månaderna, 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 så som närmare

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1992.
En arbetssökande som innan denna lag träder i kraft har varit arbetslös 12 månader under de två senaste åren, men för vilken den möjlighet att arbeta som avses i 18 § 3 mom. inte har ordnats eller har ordnats endast delvis vid ikraftträdandet, skall ges nämnda möjlighet att arbeta, om han kräver det.

Helsingfors den 30 december 1991

Republikens President
MAUNO KOIVISTO

Arbetsminister *Ilkka Kanerva*

Nr 1733

Lag**om ändring och temporär ändring av sysselsättningslagen**

Given i Helsingfors den 30 december 1991

I enlighet med riksdagens beslut
upphävs i sysselsättningslagen av den 13 mars 1987 (275/87) 9 § 2—4 mom.,
ändras 5 § och 21 § 1 mom., samt
fogas temporärt till lagen nya 18 a och 18 b §§ som följer:

5 §

Målsättningsprogram

Statsrådet uppgör vid behov ett målsättningsprogram för skötseln av sysselsättningen under den närmaste tiden. Programmet skall innehålla en prognos för ekonomin och sysselsättningen. Det skall bland annat klarlägga de åtgärder som behövs för att utveckla arbetskraftsservicen, förebygga ungdoms- och långtidsarbetslöshet, främja sysselsättningen av begränsat arbetsföra och minska de regionala skillnaderna i arbetslösheten, samt för att ordna det samarbete mellan olika förvaltningsområden som dessa åtgärder förutsätter.

18 a §

Avstående från möjlighet att arbeta

Arbetskraftsbyrån skall för den arbetssökande klargöra att han har 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 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 särskilt 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.

21 §

Statsandel

Har en kommun sysselsatt en av arbetskraftsbyrån anvisad arbetslös som avses i 16 § 2 mom., har kommunen rätt att av sysselsätt-

ningsanslag i statsandel för sysselsättningskostnaderna erhålla ett belopp som motsvarar den 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*).

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1992. Lagens 18 a och 18 b §§ gäller till och med den 30 april 1994.

Helsingfors den 30 december 1991

Republikens President
MAUNO KOIVISTO

Arbetsminister *Ilkka Kanerva*