

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om Jobbkanalen Ab och till lagar som har samband med den

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås det att det stiftas en ny lag om ett aktiebolag med namnet Jobbkanalen Ab, på finska Työkanava Oy. Dessutom föreslås det att lagen om utkomstskydd för arbetslösa och lagen om offentlig arbetskrafts- och företagsservice ändras. Propositionen har samband med målet i regeringsprogrammet för statsminister Sanna Marins regering att nå en sysselsättningsgrad på 75 procent.

I propositionen föreslås att det i Finland ska bildas ett nytt, helt statsägt bolag, vars syfte är att sysselsätta partiellt arbetsföra vars situation på arbetsmarknaden är svag. Målet är att stödja dem i att komma ut på den öppna arbetsmarknaden.

I propositionen föreslås att arbets- och näringsbyrån ska hänvisa en partiellt arbetsför till Jobbkanalen Ab som ett sista alternativ när en sådan person inte har möjlighet att få jobb på något annat sätt.

Arbets- och näringsministeriet ska svara för ägarstyrningen av Jobbkanalen Ab. När riksdagen fattar beslut om anslaget i budgeten, ska den kunna ställa mål i fråga om antal och andra preciserade mål beträffande de partiellt arbetsföra som ska sysselsättas i bolaget. Bolagets verksamhet ska inte få snedvrider konkurrensen på den öppna marknaden. Bolaget föreslås ha en särskild delegation för att garantera konkurrens och prissättning enligt marknadsvillkor.

Jobbkanalen Ab:s verksamhet ska finansieras genom att bolaget i statsbudgeten anvisas ett grundkapital på 20 miljoner euro av de medel som anvisats Finland från Europeiska unionens facilitet för återhämtning och resiliens. Dessutom ska bolaget anvisas ett årligt anslag på 10 miljoner euro med vilket man strävar efter att 1 000 personer ska sysselsättas.

Till följd av den föreslagna nya lagen föreslås det i lagen om utkomstskydd för arbetslösa en ny bestämmelse om tillämpning av 2 a kap. på arbetssökande som har en svag ställning på arbetsmarknaden och i lagen om offentlig arbetskrafts- och företagsservice en ändring som gäller användningen av kundinformationssystemet enligt 13 kap. 1 §.

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2022 och avses bli behandlad i samband med den.

Lagarna avses träda i kraft den 1 januari 2022.

INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL	1
MOTIVERING	6
1 Bakgrund och beredning	6
1.1 Bakgrund	6
1.2 Beredning	8
1.2.1 Utredarens förslag till verksamhetsmodell i Finland	8
1.2.1.1 Inriktning av specialuppgiftsbolagets verksamhet	9
1.2.1.2 Villkor för partiell arbetsförmåga och påvisande av dessa villkor	10
1.2.1.3 Anställningsvillkor	11
1.2.1.4 Personer som har beviljats sjukpension eller invalidpension	11
1.2.1.5 Organisationens struktur	12
1.2.1.6 Prissättning av tjänster och konkurrensaspekter	13
1.2.1.7 Uppfyllelse av resultatmål	13
1.2.1.8 Finansiering av och stöd till verksamheten	14
1.2.2 Bedömning av utredarens förslag	14
1.2.2.1 Bestämning av målgrupp	14
1.2.2.2 Den föreslagna modellen i förhållande till nuvarande verksamhetsmodeller	15
1.2.2.3 Förhållande till nuvarande aktörer på övergångsarbetsmarknaden och till företag	16
1.2.2.4 Organisering och ägarstyrning av verksamheten	16
2 Nuläge	17
2.1 Partiellt arbetsföra personers situation på arbetsmarknaden	17
2.2 Tjänster som erbjuds	19
2.2.1 Hälso- och sjukvårdstjänster för partiellt arbetsföra	19
2.2.2 Socialvårdens tjänster som främjar sysselsättningsförutsättningarna	20
2.2.3 Rehabilitering	21
2.2.3.1 Sysselsättningsfrämjande yrkesinriktad rehabilitering som ordnas av Folkpensionsanstalten	21
2.2.3.2 Arbetspensionsrehabilitering	22
2.2.3.3 Rehabilitering enligt trafik- och olycksförsäkringslagarna	22
2.2.3.4 Rehabilitering enligt lagarna om olycksfall och skada i militärtjänst	22
2.2.4 Undervisningsväsendets tjänster för partiellt arbetsföra	22
2.3 Arbetskraftsförvaltningens tjänster	24
2.3.1 Lagen om offentlig Arbetskrafts- och företagsservice	25
2.3.1.1 Sysselsättningsplan och kundregister	27
2.3.2 Bedömning av arbetsförmågan vid arbets- och näringsbyrån	28
2.3.3 Lagen om utkomstskydd för arbetslösa	29
2.3.4 Villkor som anges i andra lagar	30
2.3.5 Försöket med arbetsbanker 2009–2016	31
2.4 Hur efterfrågan på arbetskraft omfattar partiellt arbetsföra	33
2.5 Ekonomisk verksamhet som bedrivs av myndigheterna	35
2.5.1 Kommissionens SGEI-beslut	35
2.5.2 Konkurrensneutralitet	36
3 Bedömning av nuläget	36

3.1 Utvärdering av försöket med arbetsbanker	37
3.2 Jobbkanalen Ab:s verksamhet i förhållande till övriga aktörer på övergångsarbetsmarknaden	38
3.3 De partiellt arbetsföras olika situationer	39
3.4 Målgruppens omfattning	40
4 Målsättning	40
5 Förslagen och deras konsekvenser	42
5.1 De viktigaste förslagen	42
5.1.1 Bildandet av specialuppgiftsbolaget och bolagets verksamhetsmål	42
5.1.2 Inriktning av verksamheten	43
5.1.3 Praxis för val av partiellt arbetsföra	44
5.1.4 Tjänster som tillhandahålls av Jobbkanalen Ab	46
5.1.5 Arbetsavtal med Jobbkanalen Ab	47
5.1.6 Personalen vid Jobbkanalen Ab	48
5.1.7 Finansieringen av Jobbkanalen Ab och bolagets resultatmål	50
5.1.8 Styrningen av och rapporteringen om Jobbkanalen Ab	52
5.1.9 Resultatmätare och incitament	53
5.1.10 Konkurrenssynvinklar och prissättning vid Jobbkanalen Ab	54
5.1.11 Försäljning av Jobbkanalen Ab:s tjänster	55
5.1.12 Ändringar av annan lagstiftning	56
5.1.12.1 Utkomstskyddet för arbetslösa	56
5.1.12.2 Ändringar av lagen om offentlig arbetskrafts- och företagsservice	56
5.2 De huvudsakliga konsekvenserna	57
5.2.1 Ekonomiska konsekvenser	57
5.2.2 Konsekvenser för den offentliga ekonomin	57
5.2.3 Förhindrande av konkurrensnackdelar	59
5.2.3.1 Konkurrensneutralitet	59
5.2.3.2 EU:s regler om statligt stöd	60
5.3 Arbetspolitiska konsekvenser	60
5.3.1 Sysselsättningens socialpolitiska konsekvenser	60
5.3.2 Konsekvenser för myndigheterna	63
6 Alternativa handlingsvägar	63
6.1 Handlingsalternativen och deras konsekvenser	63
6.1.1 Bolagets uppgifter och målgrupp	63
6.1.2 Olika organisationsalternativ	64
6.1.2.1 Faktorer som påverkar valet av verksamhetsform	64
6.1.2.2 Aktiebolag	65
6.1.2.3 Andra samfund med flera delaktiga	65
6.1.2.4 Statens ägarandel	66
6.1.2.5 Statligt affärsverk och separat dotterbolag	66
6.1.3 Alternativa sätt att stödja sysselsättandet och sysselsättningen	66
6.1.3.1 Allmänt stöd för olika samfund	67
6.1.3.2 Stöd för individer	67
6.1.3.3 Skattestöd som alternativ till direkt stöd	68
6.1.3.4 Sysselsättningskyldighet	68

RP 198/2021 rd

6.1.3.5	Sysselsättningsvillkor vid upphandling och statligt stöd	69
6.1.4	Andra alternativ.....	69
6.1.4.1	Utkomstskyddet för arbetslösa.....	69
6.2	Lagstiftning och andra handlingsmodeller i utlandet.....	70
6.2.1	Sverige	70
6.2.1.1	Samhallsmodellen och bolagets mål	70
6.2.1.2	Finansiering och styrning av Samhall AB	70
6.2.1.3	Sysselsättning och jobb vid Samhall AB	71
6.2.1.4	Samhall AB och marknaden.....	72
7	Remissvar	74
7.1	Beaktande av samråd i utredningsskedet	74
7.1.1	Målen för sysselsättningen av partiellt arbetsföra.....	74
7.1.2	Inställning till Samhallsmodellen.....	75
7.1.3	Inställning till avgränsningen av de som omfattas av modellen	75
7.1.4	Hänsyn till andra förmåns- och tjänstesystem i lönen.....	76
7.1.5	Stödets godtagbarhet, storlek och konkurrenseffekter, ekonomiska konsekvenser	76
7.1.6	Aspekter som bör undvikas i den finländska modellen, arbetsträning.....	77
7.1.7	Andra synpunkter i utlåtandena	78
7.2	Utlåtande av företagsstödsdelegationen.....	78
7.3	Utlåtanden om regeringens proposition och beaktandet av dem.....	79
7.3.1	Inriktning av bolagets verksamhet	79
7.3.2	Uppgifter och verksamhetsområde för Jobbkanalen Ab	81
7.3.3	Övriga iakttagelser	82
8	Specialmotivering.....	82
8.1	Lagen om Jobbkanalen Ab.....	82
8.2	Lagen om utkomstskydd för arbetslösa.....	93
8.3	Lagen om offentlig arbetskrafts- och företagsservice	94
9	Bestämmelser på lägre nivå än lag	94
10	Ikraftträdande.....	94
11	Verkställighet och uppföljning	94
12	Förhållande till andra propositioner.....	94
12.1	Samband med andra propositioner.....	94
12.2	Förhållande till budgetpropositionen	95
13	Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning	95
13.1	Främjandet av sysselsättningen som en aspekt av rätten till arbete och näringsfrihet samt skyldigheten enligt konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning främjar tillgodoseendet av funktionsnedsatta personers rätt att arbeta.....	95
13.2	Överföring av förvaltningsuppgifter på andra än myndigheter.....	96
13.3	Jämlighet	97
13.4	Språkliga rättigheter	98
13.5	Rättssäkerhet och skydd för privatlivet.....	99
LAGFÖRSLAG		102
1.	Lag om Jobbkanalen Ab.....	102
2.	Lag om ändring av 2 a kap. i lagen om utkomstskydd för arbetslösa	104

RP 198/2021 rd

3. Lag om ändring av 13 kap. 1 § i lagen om offentlig arbetskrafts- och företagsservice	104
BILAGA	106
PARALLELLTEXTER	106
om ändring av 13 kap. 1 § i lagen om offentlig arbetskrafts- och företagsservice.....	106

MOTIVERING

1 Bakgrund och beredning

1.1 Bakgrund

Statsminister Sanna Marins regering har som mål att nå en sysselsättningsgrad på 75 procent. Den arbetsföra befolkningen i Finland minskar. För att den totala arbetsinsatsen i samhällsekonomin under de kommande åren ska kunna öka, måste allt fler människor i yrkesverksam ålder ingå i arbetskraften. Partiellt arbetsföra, långtidssjuka och personer med funktionsnedsättning deltar i arbetslivet i mindre grad än den övriga befolkningen. En förutsättning för att sysselsättningsgraden ska kunna öka är alltså att även en större del av dem sysselsätts.

För att nå målet genomför regeringen ett program för arbetsförmåga i syfte att underlätta för partiellt arbetsföra att sysselsättas. Programmet för arbetsförmåga innehåller flera åtgärder som anges i regeringsprogrammet. I enlighet med programmet för arbetsförmåga har arbets- och näringsministeriet och social- och hälsovårdsministeriet inlett försöksprojekt för att ta i bruk verkningsfulla tjänster och verksamhetsmodeller. Regeringen har också som mål att utveckla övergångsarbetsmarknaden.

En förutsättning för att sysselsättningen bland de partiellt arbetsföra ska kunna förbättras är också att det finns tillräckligt med jobb som partiellt arbetsföra kan få efter att de har deltagit i service. Åtgärderna i programmet för arbetsförmåga har beretts av undergrupp 3 (Främjande av arbetsförmåga och sysselsättning av partiellt arbetsföra) som arbetar i anslutning till ministerarbetsgruppen för främjande av sysselsättningen. I programmet för arbetsförmåga stärks efterfrågan på partiellt arbetsföra som arbetskraft på den öppna arbetsmarknaden genom att man främjar även förutsättningarna för sociala företag och genom att man i samband med pilotförsök inom arbets- och näringsstjänsterna förbättrar samarbetet mellan tjänsterna för arbetsgivare och tjänsterna för arbetssökande. Efterfrågan på arbetsinsatser av arbetslösa som är i svagast ställning stöds i ett projekt där man främjar ibruktagande av ett sysselsättningskriterium vid offentliga upphandlingar. Genom dessa åtgärder kan man främja möjligheterna att få jobb för sådana partiellt arbetslösa vars arbetsförmåga och produktivitet gör det möjligt att sysselsättas på den öppna arbetsmarknaden antingen utan stöd eller med hjälp av stöd riktade till arbetsgivaren.

I augusti 2020 behandlades de åtgärder som ingår i programmet för arbetsförmåga av gruppen Tjänster, förmåner och delaktighet, som också är en undergrupp till ministerarbetsgruppen för främjande av sysselsättningen. Partiellt arbetsföra är en heterogen grupp människor, och för en del av dem är det antingen omöjligt eller mycket osannolikt att sysselsättas, trots nuvarande eller planerade sysselsättningsfrämjande åtgärder. Därför konstaterade undergruppen att det för att främja sysselsättningen bland partiellt arbetsföra behövs nya konkreta åtgärder som ökar möjligheterna att få jobb. Under beredningsarbetet bekantade sig arbetsgruppen med utvecklingsprojekt som berör de nuvarande aktörerna på övergångsarbetsmarknaden och med försöket med arbetsbanker. Arbetsgruppen bedömde att det är motiverat att börja utveckla en ny verksamhetsmodell utifrån dessa erfarenheter och den verksamhet som bedrivs av Samhall AB i Sverige.

Vid sina budgetförhandlingar den 16 september 2020 fastställde regeringen som mål att höja sysselsättningen bland partiellt arbetsföra. Enligt det målet ska det i Finland skapas en systematisk och målinriktad aktör på övergångsarbetsmarknaden utifrån erfarenheter från bolaget Samhall i Sverige och resultaten från försöket med arbetsbanker. Avsikten är att stärka möjligheterna för partiellt arbetsföra personer och andra personer i svår ställning att övergå till den öppna arbetsmarknaden genom att erbjuda ett subventionerat arbete samt den utbildning och annat

sådant stöd som behövs för att de ska kunna övergå till den öppna arbetsmarknaden. Ett mål är också att främja rätten till lönearbete för personer med funktionsnedsättning och att erbjuda ett tillräckligt långvarigt jobb för dem som inte får jobb på den öppna arbetsmarknaden.

Regeringen beslutade att det ska göras en utredning för att bestämma innehållet i den finländska modellen, organiseringen av verksamheten, finansieringsformer och övriga arrangemang för genomförandet. Inledandet och etableringen av verksamheten inkluderas i Finlands program för hållbar tillväxt. Målet är också att öka mångfalden på arbetsplatserna, främja acceptans av olikheter och öka kopplingarna mellan sysselsättningstjänsterna och socialservicen. Syftet med utredningen var att öka antalet jobb där arbetstagaren står i arbetsförhållande till en aktör på övergångsarbetsmarknaden och att en viss andel av arbetstagarna ska kunna bli anställda hos andra arbetsgivare när deras förutsättningar att få jobb förbättras. Utredaren hade till uppgift att lägga fram ett förslag på hur en finländsk modell för sysselsättning av partiellt arbetsföra skulle kunna genomföras samt ange antalet personer bland partiellt arbetsföra och andra utsatta grupper som bör inkluderas i verksamheten samt övriga mål för verksamheten. I utredningen skulle dessutom kontakterna till privata tjänsteleverantörer kartläggas. Genom reformen eftersträvas också beröringspunkter med genomförandet av den linjära modellen för sjuk- och invalidpension. Målet är att verksamheten inleds senast 2022. Till utredare utsågs generaldirektör Hannu Mäkinen, och han lämnade sin utredningsrapport den 9 februari 2021 (Selvitys osatyökykyisten Suomen mallista. Arbets- och näringsministeriets publikationer 2021:8).

I utredarens rapport ingick också en översikt över andra nyligen gjorda utredningar som tangerat sysselsättning av partiellt arbetsföra och de åtgärder som föreslagits i dem. I sitt eget förslag beaktade utredaren bland annat Markku Lehtos utredning om partiellt arbetsföra på arbetsmarknaden (Kaikki mukaan! Osatyökykyiset työmarkkinoilla. Selvityshenkilön raportti. Social- och hälsovårdsministeriets utredningar 2011:5), Tarja Filatovs utredning om övergångsarbetsmarknadens möjligheter att stödja svärsysselsattas deltagande i arbetslivet (Selvitystyö välityömarkkinoiden mahdollisuuksista tukea vaikeasti työllistyvien työelämään osallistumista ja työmarkkinoille pääsyä, Selvityshenkilö Tarja Filatovin raportti, Arbets- och näringsministeriets rapporter 7/2013), Jaana Paanetojas utredning om partiellt arbetsföra och kollektivavtalsbestämmelser (Osan työkyvystään menettänyt työntekijä ja työehtosopimusmääräykset. Social- och hälsovårdsministeriet: rapporter och promemorior 2017:14), Tuija Oivos och Raija Kerätärs utredning om förmåner, tjänster och åtgärder för att stödja partiellt arbetsföras sysselsättning (Osatyökykyisten reitit työllisyyteen – etuudet, palvelut, tukitoimet. Social- och hälsovårdsministeriets rapporter och promemorior 43/2018), Jaana Paanetojas utredning om reformerande av verksamhet i sysselsättningssyfte och arbetsverksamhet för personer med funktionsnedsättning (Vammaisten työllistymistä tukevan toiminnan ja työtoiminnan uudistaminen. Social- och hälsovårdsministeriet: Rapporter och promemorior 2019:20) samt Anni Kyröläinens utredning om strukturella hinder på arbetsmarknaden för personer med funktionsnedsättning (Vammaisten henkilöiden työllistymisen rakenteelliset esteet. Arbets- och näringsministeriets publikationer 2020:36).

Vid sin halvtidsöverläggning i april 2021 beslutade regeringen att inleda beredning av en regeringsproposition med förslag till inrättande av ett bolag med specialuppgifter i enlighet med ovan beskrivna riktlinjer och utredningar och att lagförslaget överlämnas hösten 2021 som en budgetlag.

1.2 Beredning

1.2.1 Utredarens förslag till verksamhetsmodell i Finland

Förslaget om aktiebolaget Jobbkanalen Ab (suomeksi Työkanava Oy) baserar sig på ett förslag av utredaren Hannu Mäkinen. Förslaget har beretts som tjänsteuppdrag vid arbets- och näringsministeriet.

Utredaren Mäkinen föreslog att det i Finland ska inrättas en ny aktör på övergångsarbetsmarknaden i form av en koncern, där en del av koncernen säkerställer att en person får service, en annan del sysselsätter partiellt arbetsföra och en tredje del sysselsätter personer som på annat sätt är i en svår situation på arbetsmarknaden. Enligt förslaget ska personer styras från arbets- och näringstjänsterna till en servicefunktion i koncernen, som ska bestå av ett affärsverk och ett aktiebolag och fungera som en ingång till arbetsmarknaden. Även andra aktörer kan föreslå personer för arbets- och näringstjänsterna. Den egentliga affärsverksamheten (bolaget) ska få rekrytera partiellt arbetsföra endast från koncernens servicefunktion. De partiellt arbetsföra personerna i målgruppen är personer som har det allra svårast och för vilka sysselsättning hos aktören på övergångsarbetsmarknaden är det sista alternativet.

I den modell som utredaren föreslog tas de partiellt arbetsföra emot av en servicefunktion som säkerställer att de får del av offentlig service och att kompletterande stöd ges enligt behov. Affärsverksamheten ska rekrytera partiellt arbetsföra personer från servicefunktionen. I servicefunktionen kan en partiellt arbetsför person vara utan anställningsförhållande eller ha en viss tidsanställning som varar högst ett år. När en person rekryteras till affärsverksamheten, upprättas ett arbetsavtal för en provotid eller, i det senare fallet, när det tidsbestämda avtalet har upphört att gälla. Riksdagen fastställer maximiantalet personer som får delta i servicefunktionen och ställer upp ett mål för årsverken i affärsverksamheten. Maximiantalet personer i servicefunktionen ska vara lite större, så att affärsverksamheten har alternativ att välja mellan för att få de mest lämpliga personerna enligt situation.

Målet är att de partiellt arbetsföra personerna i första hand ska få jobb på den öppna arbetsmarknaden. Ett annat mål är att omsättningen, dvs. försäljningen, blir så stor som möjligt. Affärsverksamhetens resultatbonusar ska enligt förslaget vara uppdelade i nivåer enligt prioriterade mål. En rådgivande nämnd och övre gränser för marknadsandelarna säkerställer att affärsverksamhetens tjänster prissätts på ett ändamålsenligt sätt. I statsbudgeten fastställs årligen finansiering för att kompensera affärsverksamheten för den produktivitetsnedsättning som personallens nedsatta arbetsförmåga medför.

I ett separat dotterbolag kan enligt utredaren sysselsättas även andra personer som har svårt att få arbete. Lön och arbetsvillkor för dem som är i ett anställningsförhållande bestäms enligt kollektivavtal. I utredarens förslag betalar staten ersättning för sysselsättningen av partiellt arbetsföra i form av SGEI-stöd, på samma sätt som det görs i Sverige till bolaget Samhall. För andra personer som har svårt att få arbete betalas inte särskilt stöd.

Affärsverksamhetens kunder kan bestå av till exempel företag, kommuner, statliga myndigheter och affärsverk. Affärsverksamhetens godtagbarhet ur konkurrenssynvinkel säkerställs genom en särskild oberoende, rådgivande nämnd och genom begränsning av affärsverksamhetens marknadsandel till under tio procent inom alla branscher.

Utredaren föreslår att rapporteringen till koncernens ägare genomförs som en del av regeringens årsberättelse, vilket skulle innebära att även statsrådet har möjlighet att behandla företagskon-

cernens situation. Uppföljningen av företagskoncernen förutsätter behandling även i den ministergrupp som behandlar social- och sysselsättningspolitiken. Riksdagens revisionsutskott ska på eget initiativ kunna ta upp frågor som gäller koncernen till behandling.

1.2.1.1 Inriktning av specialuppgiftsbolagets verksamhet

Enligt utredaren ska det nya bolaget när dess verksamhet inleds fokusera på att främja sysselsättningen bland partiellt arbetsföra som är i allra svårast ställning. Utan särskilda insatser förblir sysselsättningen i denna grupp låg. En fördel med det föreslagna tillvägagångssättet är enligt utredaren att modellen tryggar att nuvarande välfungerande strukturer bibehålls och utnyttjas, samtidigt som de i nuläget identifierade bristerna effektivt åtgärdas. När bolagets verksamhet har blivit etablerad kan man på nytt bedöma uppgifternas omfattning och hur de inriktas.

Partiell arbetsförmåga kan variera med avseende på grad, mätbarhet och bundenhet till vissa uppgifter. I Finland finns inget system som mäter alla partiellt arbetsföra personers arbetsförmåga med avseende på grad och typ av arbetsförmåga, dvs. inget system som klassificerar allas arbetsförmåga enligt lika mätare. Bedömningen av en partiellt arbetsför persons arbetsförmåga är i sista hand beroende av en myndighets prövning, trots att det som stöd för prövningen kan gå att få till exempel läkarutlåtanden om den berörda personens situation. En person kan vara partiellt arbetsför i vissa uppgifter och fullständigt arbetsför i andra uppgifter. Den partiella arbetsförmågan hos en person bör enligt utredaren bedömas i förhållande till de uppgifter som personen klarar av att utföra.

Utredaren bedömer att om en persons utbildning och arbetserfarenhet ger tillräckliga färdigheter för vissa slags uppgifter, kan den partiella arbetsförmågan gälla de uppgifterna. Partiell arbetsförmåga betyder inte att en person är partiellt arbetsför i sådana uppgifter som han eller hon inte heller annars skulle kunna utföra. Även om en person inte är fullständigt arbetsför i uppgifter som motsvarar personens yrke, kan han eller hon ändå vara arbetsför i många andra uppgifter som är yrkesmässigt möjliga för honom eller henne. Partiell arbetsförmåga är i stor utsträckning en definitionsfråga.

Den partiella arbetsförmågan kan dock till sin natur vara sådan att den inverkar negativt på en persons förutsättningar att utföra arbete i många olika uppgifter. Sådan partiell arbetsförmåga märks även i många vanliga uppgifter och har inte endast att göra med personens förmåga att klara av sina yrkesrelaterade uppgifter, utan har att göra med mer generella funktionsnedsättningar hos personen i fråga. Partiell arbetsförmåga inverkar typiskt sett även på utförandet av sådana grundläggande uppgifter som det inte behövs någon betydande utbildning eller arbetserfarenhet för att utföra.

Utredaren konstaterade att det i princip skulle vara möjligt att skapa helt nya kriterier för partiell arbetsförmåga. Utredaren föreslog dock att den gällande lagstiftningen beaktas när villkoren för den nya sysselsättningsmodellen ställs upp. Villkoren kan basera sig på bestämmelserna om bedömning av arbetsoförmåga i folkpensionslagen och bestämmelserna om lönesubvention vid långtidsarbetslöshet i lagen om offentlig arbetskrafts- och företagsservice (7 kap. 8 § 3 punkten i lagen om offentlig arbetskrafts- och företagsservice). Utnyttjande av gällande bestämmelser gör det möjligt att vid tolkningen i tillämpliga delar beakta den befintliga lagens tolkning.

Enligt utredarens uppdrag är syftet att stärka möjligheterna för partiellt arbetsföra och andra personer i svår ställning att komma ut på den öppna arbetsmarknaden. Utredaren föreslår att verksamheten ska omfatta de arbetslösa som är i allra svårast ställning på arbetsmarknaden. Målgruppen avgränsas då inte enbart till partiellt arbetsföra, utan till skillnad från den svenska modellen riktas tjänsterna då även till personer som vill arbeta, men som uppenbart inte får jobb

på annat sätt på grund av en hög anställningströskel. Andra hinder är fördomar och rädslor, som riktas inte endast mot personer med funktionsnedsättning och partiellt arbetsföra utan även mot unga utan yrkesutbildning, personer med invandrarbakgrund och personer som avtjänat fängelsestraff. Till skillnad från de partiellt arbetsföra handlar det i dessa personers fall inte om någon produktivtetsnedsättning och därmed inte någon statlig kompensation för den.

Enligt utredaren är det motiverat att den nya aktören inledningsvis skarpt avgränsar den grupp av personer som den kan sysselsätta och fokuserar på sådana partiellt arbetsföra som är i allra svårast ställning. Verksamheten kan inledas gradvis för att först försöka få lite erfarenheter. En skarp avgränsning av målgruppen säkerställer också en allmän acceptans av verksamheten och orsakar mindre substitutionseffekter än med en större målgrupp.

I utredarens förslag väljer arbets- och näringsbyråerna ut de personer som anvisas till verksamheten, och även andra aktörer, såsom kommuner som deltar i det kommunala sysselsättningsförsöket, kan föreslå personer utifrån kriteriet att personen har en sjukdom eller en funktionsnedsättning.

1.2.1.2 Villkor för partiell arbetsförmåga och påvisande av dessa villkor

Enligt utredaren kan en partiellt arbetsför person höra till den nya aktörens sysselsättningsfunktion, om personen uppenbarligen under en längre tid endast mycket begränsat är kapabel att utföra sitt sedvanliga arbete eller något annat därmed jämförbart arbete som med beaktande av personens ålder, yrkesskicklighet och övriga omständigheter bör anses vara lämpligt för honom eller henne och trygga en skälig försörjning. Dessutom föreslår utredaren att den nedsatta arbetsförmågan ska bero på en sjukdom, ett lyte eller en kroppsskada eller att personen har varit arbetslös i minst 24 månader under de närmast föregående 28 månaderna eller att personen har beviljats delinvalidpension tills vidare eller har beviljats sjuk- eller invalidpension och fortfarande har kvar en del av sin arbetsförmåga. En förutsättning är dessutom att personen vill arbeta men inte har lyckats få jobb eller att det är uppenbart att personen inte får jobb på något annat sätt (krav om sistahandsalternativ).

Utredarens förslag skiljer sig från folkpensionslagen på det sättet att det inte krävs att personen är oförmögen att arbeta utan att personen har en klart nedsatt arbetsförmåga och att nedsättningen bedöms vara långvarig. Denna nedsättning kan bero på en sjukdom eller en funktionsnedsättning, men även ha andra orsaker. Då är en ytterligare förutsättning att personen har varit arbetslös i minst 24 månader under de närmast föregående 28 månaderna. Definitionen av långtidsarbetslöshet motsvarar det som föreskrivs om lönesubvention i 7 kap. 8 § 3 punkten i lagen om arbetskrafts- och företagsservice. Den nedsatta arbetsförmågan behöver inte bero på en konstaterad sjukdom eller funktionsnedsättning, utan även flera års arbetslöshet är ett motsvarande kriterium. Om det har konstaterats en sjukdom eller en funktionsnedsättning krävs alltså inte långtidsarbetslöshet som ett ytterligare villkor, eftersom en långvarig sjukdom i betydande grad kan bidra till att en person varaktigt trängs bort från arbetsmarknaden.

Utredaren konstaterar också att om en person redan har beviljats varaktig delinvalidpension, behöver det inte särskilt utredas huruvida personen har nedsatt arbetsförmåga. Motsvarande gäller personer som har beviljats varaktig sjukpension eller invalidpension, men i fråga om sådana personer måste det dock säkerställas att personen har tillräcklig arbetsförmåga.

På samma sätt som i den svenska modellen ska det också krävas att det är ett sistahandsalternativ att den partiellt arbetsföra personen sysselsätts hos den aktör som ansvarar för sysselsättningen, dvs. att personen inte har kunnat få arbete på något annat sätt. Syftet med kravet att det ska vara ett sistahandsalternativ är att stärka strävan att sysselsätta just sådana partiellt arbetsföra som

har det allra svårast på arbetsmarknaden. När myndigheterna gör en bedömning utifrån sin egen erfarenhet är det onödigt att kräva att det för personen ska göras en uppenbart resultatlös bedömning av andra alternativa åtgärder innan personen kan anvisas till den modell som avsetts att vara sistahandsalternativ.

Enligt utredaren är det inte möjligt att sysselsätta en partiell arbetsför person som inte vill arbeta. Om en person inte alls vill arbeta, är det enligt utredaren inte den bästa åtgärden att erbjuda personen service som förbättrar förutsättningarna för att utföra arbete eller att ordna ett jobb åt personen. Vid valet ska det dock inte behövas några krav på särskilda utredningar, såsom läkarintyg. Avgörandet kan basera sig på prövning från fall till fall samt material som är skäligen tillgängligt och kan anses tillräckligt.

Villkor kan enligt utredaren leda till att en del personer avgränsas helt från stöd, trots att deras situation är utmanande enligt de mål som satts för sysselsättningen av partiellt arbetsföra. Om alternativet dock är även annan individuell prövning från fall till fall utan särskilda avgränsande kriterier, kan det leda till ojämlik behandling och varierande tolkningar. I det fallet blir avgörandet beroende av de enskilda myndigheternas prövning. Med tanke på rättssäkerheten är det mer motiverat att den myndighetsprövning som görs vid avgränsningen av vem som ska omfattas av stödet sker på ett transparent sätt enligt villkor som anges i lag och inte baserat på myndighetens fria prövning. Vid behov kan villkoren bedömas på nytt.

1.2.1.3 Anställningsvillkor

Utredaren föreslår att lönen och övriga anställningsvillkor för de partiellt arbetsföra ska bestämmas enligt kollektivavtal. När arbetskraft hyrs ut ska i första hand tillämpas det kollektivavtal som binder arbetsgivaren, eller om ett sådant saknas, det kollektivavtal som binder det företag som hyr arbetstagaren. Om det företag som hyr arbetstagaren inte är bundet av något kollektivavtal, bestäms villkoren enligt kollektivavtalet för branschen i fråga.

I ett arbetsavtal för viss tid som ingås med en partiellt arbetsför person i servicefunktionen är det enligt utredaren motiverat att avtala om att arbetstagaren förbinder sig att när det är möjligt övergå till anställning hos affärsverksamheten och att arbetsavtalet kan sägas upp om så inte sker. Ett villkor skulle kunna vara att för att arbetsvillkoret ska börja uppfyllas vid anställning hos den aktör som främjar partiellt arbetsföras sysselsättning, krävs att personen har arbetat där i över ett år, och därefter börjar arbetsvillkoret uppfyllas på normalt sätt från början. Det innebär att till exempel en visstidsanställning för högst ett år ännu inte räknas in i arbetsvillkoret. I affärsverksamheten är målet att den partiellt arbetsföra får ett arbetsavtal som gäller tills vidare. Anställningsförhållandet kan vid behov gälla deltidsarbete.

1.2.1.4 Personer som har beviljats sjukpension eller invalidpension

Utredaren föreslog att också personer som har beviljats sjukpension eller invalidpension ska beaktas. Undersökningar har visat att många personer som får sjukpension eller invalidpension är kapabla att arbeta i vissa uppgifter, så de skulle kunna förvärvsarbeta till exempel på deltid. Arbetsförmåga är varierande och beroende av arbetsuppgift, så systemen bör vara anpassningsbara till olika situationer och alltid stödja möjligheten att utföra arbete.

För att förbättra incitamenten till arbete för personer som får delinvalidpension hänvisade utredaren till den så kallade linjära modellen, där förvärvsinkomster som överstiger en skyddad del minskar det pensionsbelopp som betalas ut. Möjligheterna att utveckla sammanjämkningen av sjuk/invalidpension och förvärvsarbete utreds separat. Om personer som tills vidare beviljats

sjuk- eller invalidpension kan arbeta och det även är ekonomiskt lönsamt för dem att förvärvsarbeta, skulle också de enligt utredaren kunna omfattas av Jobbkanalen Ab:s verksamhet. För dem ska dock samma villkor uppfyllas som för andra partiellt arbetsföra. Utredaren föreslog att det att en person tills vidare har beviljats sjuk- eller invalidpension på heltid eller deltid på ett lämpligt sätt ska kunna beaktas som en faktor som berättigar personen att antas till Jobbkanalen Ab.

1.2.1.5 Organisationens struktur

Enligt utredaren är det motiverat att bygga den finländska modellen utifrån nuvarande strukturer och nuvarande offentlig service och komplettera dem. Arbets- och näringsbyråerna kan välja ut de partiellt arbetsföra personer som anvisas till modellen. De kommunala socialmyndigheterna och Folkpensionsanstalten kan ge arbets- och näringsbyråerna förslag på personer som uppfyller kriterierna i fråga om sjukdom eller funktionsnedsättning. Kommuner som ingår i det kommunala sysselsättningsförsöket ska också kunna ge arbets- och näringsbyråerna förslag på partiellt arbetsföra personer som skulle kunna anvisas till modellen. När olika personer jämförs med varandra i samband med urvalet kan man vid sidan av hur svår ställning en person har på arbetsmarknaden även beakta den information som fås om behovet av arbetskraft.

I utredarens förslag delas verksamheten in i serviceverksamhet och affärsverksamhet. Som ett alternativ för hur modellen kan genomföras föreslår utredaren ett affärsverk som stärker partiellt arbetsföra personers förutsättningar till sysselsättning och ett helt statsägt aktiebolag med eventuella dotterbolag, som tillsammans bildar en företagskoncern.

Enligt utredarens förslag ska koncernen ha följande tre uppgifter: 1. att säkerställa servicen för de partiellt arbetsföra och vid behov komplettera dem, 2. att sysselsätta de partiellt arbetsföra som är i allra svårast ställning på arbetsmarknaden samtidigt som staten ersätter den produktivtetsnedsättning som den nedsatta arbetsförmågan medför och 3. att i ett separat dotterbolag sysselsätta andra personer som har svårt att få arbete utan något särskilt ekonomiskt stöd för detta. Riksdagen ska fastställa maximumantalet personer som får delta i servicefunktionen och ställa upp ett mål för årsverken i affärsverksamheten. Verksamheten ska inledas gradvis.

Företagskoncernens affärsverksamhet ska inte kunna rekrytera personer någon annanstans ifrån än från koncernens serviceverksamhet, som ska vara den enda ingången till servicen. Om en partiellt arbetsföra lyckas få jobb hos en utomstående arbetsgivare, ska personen fortfarande få service hos företagskoncernen för en viss tid (till exempel sex månader), och personen ska också ha rätt att återvända och få anställning hos företagskoncernen.

Utredaren föreslår att företagskoncernen ska ha samma kundgrupp som det rikssvenska Samhall, dvs. i huvudsak företag, kommuner, statliga ämbetsverk och affärsverk. En partiellt arbetsföra person har i modellen två vägar att sysselsättas: personen har inget anställningsförhållande hos servicefunktionen, och när personen rekryteras till affärsverksamheten inleds ett anställningsförhållande med sex månaders provotid, eller personen har en visstidsanställning på högst ett år hos servicefunktionen, och det anställningsförhållandet förlängs eller förnyas för den återstående tiden i affärsverksamheten. I båda alternativen har parterna möjlighet att bekanta sig med varandra och bedöma läget innan en tillsvidareanställning inleds. När det gäller det antal personer som antas till servicefunktionen föreslår utredaren cirka 5–10 procent fler än det antal som affärsverksamheten behöver rekrytera för att uppnå sina mål.

Enligt utredaren ska affärsverksamhetens uppgift vara att med de givna arbetstagarna och enligt villkoren i fråga om verksamhetens samhälleliga mål maximera vinsten. Affärsverksamheten kan vara verksam inom de branscher som man anser bäst. Branscherna kan variera beroende på

arbetstagare och yttre omständigheter. Bolaget tar kontakt med potentiella köpare, marknadsför produkter och tjänster via olika kanaler, förhandlar om försäljning av produkter med potentiella köpare, anpassar och utformar produktkoncept enligt efterfrågan och arbetskraft, deltar i konkurrensutsättningar osv. Enligt utredaren kan det vara ändamålsenligt att till exempel köpa tjänster av bemanningsföretag eller kompetens av aktörer på övergångsarbetsmarknaden. I den finländska modellen bör man eftersträva en likadan möjlighet att till ett arbetsställe skicka fler arbetstagare än vad som är vanligt på marknaden för att kompensera för de partiellt arbetsföras nedsatta arbetsförmåga.

1.2.1.6 Prissättning av tjänster och konkurrensaspekter

Med tanke på affärsverksamhetens godtagbarhet är det enligt utredaren viktigt att se till att prissättningen är lämplig. Enligt utredaren får man med finansiering från staten inte skapa en sådan konkurrensposition för bolaget att det till exempel genom subventionerad underprissättning kan vinna över konkurrenter och få en för stark position på marknaden. För bedömningen av prissättningen skulle man kunna ha en särskild oberoende, rådgivande nämnd. Av ägarstyrningen av bolaget skulle det kunna förutsättas att affärsverksamhetens marknadsandel ska hållas under 10 procent inom alla branscher där bolaget är verksamt. På det sättet minskas konkurrensrättsliga problem. Gränsen på 10 procent behöver inte vara en absolut gräns, utan man skulle också kunna beakta marknadsläget och regionala skillnader. Riksdagen kan också ta ställning till verksamheten i motiveringen till det statsunderstöd som beviljas bolaget eller i servicemålen och övriga mål för verksamheten. Riksdagens ståndpunkt skulle kunna gälla maximiantalet personer som antas till servicefunktionen och målen för antal årsverken eller arbetstimmar i affärsverksamheten, för vilka det statliga ersättningsanslaget är dimensionerat. Arbets- och näringsministeriet ska kunna sätta kompletterande servicemål.

De föreslagna avvikelserna från den rikssvenska Samhall-modellen, som fått kommissionens godkännande, är enligt utredaren inte sådana att de äventyrar helhetens godtagbarhet ur konkurrensrättsligt perspektiv eller innehåller element av förbjudet statligt stöd. Om styrningen av den företagskoncern som främjar sysselsättningen av partiellt arbetsföra ordnas på det föreslagna sättet, så att den affärsverksamhet som sysselsätter partiellt arbetsföra inte når en större marknadsandel än 10 procent, minskar de konkurrensrättsliga riskerna och lindras de eventuella negativa effekterna på konkurrensen.

1.2.1.7 Uppfyllelse av resultatmål

Som mätare av koncernens resultat fungerar enligt utredaren antalet personer som får jobb hos en utomstående arbetsgivare (i första hand den privata sektorn, i andra hand den offentliga sektorn) och försäljningens storlek antingen som sådan eller i relation till årsverken. Som mätare fungerar även prestationsnivån vid servicefunktionen, dvs. antal personer/tjänst, tjänsternas sammanlagda varaktighet, antalet tjänster och belåtenhet med tjänsterna. Utredaren föreslår att det utifrån dessa resultat ska betalas en resultatbonus till bolaget, men den ska inte riktas till företagskoncernen utan i huvudsak till personalen, med beaktande av organisationens olika nivåer och ovannämnda mätare.

Utredaren föreslår att det till koncernens ägare ska rapporteras som en del av regeringens årsberättelse på det sätt som det föreskrivs i 46 § i grundlagen. I detta sammanhang har statsrådet också möjlighet att behandla även situationen för den statsägda företagskoncern som främjar partiellt arbetsföras sysselsättning. I samband med behandlingen av årsberättelsen kan riksdagen ta ställning till sådana frågor som gäller företagskoncernen och till de partiellt arbetsföras ställning. Kontrollen av företagskoncernen förutsätter också särskilda rapporter och behand-

lingar, till exempel behandling i den ministergrupp som behandlar socialpolitiken eller sysselsättningspolitiken. Riksdagens revisionsutskott kan också med stöd av Statens revisionsverk på eget initiativ ta upp ärenden som gäller företagskoncernen till behandling. Arbets- och näringsministeriets roll är enligt förslaget att vara ägarstyrare.

1.2.1.8 Finansiering av och stöd till verksamheten

Utredaren föreslår att den ersättning som staten betalar ska ligga på liknande nivå som i den rikssvenska Samhall-modellen. Det statliga stödet till bolaget ska basera sig på den lägre produktivitet som den nedsatta arbetsförmågan medför. Grunderna för beräkning av stödets årliga maximibelopp ska anges i lag, dvs. beloppet ska årligen bestämmas i statsbudgeten. Om affärsverksamhetens målsatta antal årsverken eller arbetstimmar klart underskrids, förutsätts det att ersättning returneras till staten. Om affärsverksamhetens målsatta antal årsverken eller arbetstimmar överskrids, är utgångspunkten att ersättningsanslaget inte höjs.

I Sverige är anslaget cirka 25 miljoner euro per tusen personer. EU-kommissionen har bedömt att ersättningsnivån är godtagbar ur EU-rättslig synvinkel. I Sverige baserar sig ersättningsnivån och dess beräkningsgrunder inte bara på ersättning för nedsatt produktivitet, utan systemet beaktar hela företagets personalbetonade kostnadsstruktur. Sysselsättningen av partiellt arbetsföra personer på marknaden är i stor utsträckning beroende av tjänster som höjer arbetsförmågan. I Sverige finansieras även de tjänster som Samhall AB erbjuder inom ramen för maximiersättningen. Utredaren bedömer att försäljningen i Finland åtminstone inledningsvis blir mer anspråkslös, vilket på grund av den lägre kostnadsnivån i Finland inte nödvändigtvis avspeglar sig direkt i ersättningsbeloppet.

Enligt utredaren blir reformens sysselsättningseffekter lika stora som det antal personer som sysselsätts. Att de som sysselsätts får större inkomster kan öka efterfrågan och stödja den ekonomiska tillväxten, men på grund av ökat underskott i den offentliga sektorn kan det också minska förutsättningarna för tillväxt på lång sikt. Om modellen genomförs på det sätt som föreslås i utredningen förväntas den vara kostnadsneutral för de offentliga finanserna.

1.2.2 Bedömning av utredarens förslag

Utredarens förslag har bedömts vid arbets- och näringsministeriet. Förslagen har bearbetats och kompletterats under den fortsatta beredningen vid arbets- och näringsministeriet, men bortsett från organisationsmodellen och vissa avgränsningar av målgruppen baserar sig den modell som slutligen föreslås på utredarens huvudförslag.

1.2.2.1 Bestämning av målgrupp

Utredarens förslag på hur verksamheten ska inriktas kan anses stödja målet att sysselsätta partiellt arbetsföra. Specialuppgiftsbolaget ska ha som uppgift att sysselsätta de allra mest utsatta partiellt arbetsföra personerna. Bolaget ska stödja övergångar från arbete till arbete och vidare till den öppna arbetsmarknaden. Utöver en sjukdom, eller en funktionsnedsättning som konstaterats på behörigt sätt, ska det förutsättas att den partiellt arbetsföra personen vill arbeta och att det är uppenbart att personen inte har möjlighet att få arbete på annat sätt. I Finland finns cirka 50 000–60 000 partiellt arbetsföra personer och personer med funktionsnedsättning som klarar av åtminstone partiellt arbete och som är villiga att arbeta. Av dem arbetar ungefär hälften åtminstone tidvis eller på deltid. Den potentiella målgruppen är således cirka 20 000–30 000 personer. Att i målgruppen inkludera andra grupper än de allra mest utsatta partiellt arbetsföra personerna skulle vara oändamålsenligt till exempel med tanke på det statliga stödets godtagbarhet.

Utredaren föreslår att det centrala innehållet i modellen och villkoren för verksamheten ska anges i lag och i huvudsak överensstämja med definitionerna i folkpensionslagen. Långtidsarbetslöshet ska beaktas som ett kriterium för att ingå i målgruppen. Vid den fortsatta beredningen har det dock konstaterats att långtidsarbetslöshet i sig kan vara en indikator på att inga andra sysselsättningsalternativ finns kvar. Godkännandet av vem som ska ingå i verksamhetens målgrupp, dvs. anställas hos specialuppgiftsbolaget, bör dock uttryckligen basera sig på att det är sista möjligheten för personen att sysselsättas. Ur sysselsättningsperspektiv kan även övergång från service till service vara en indikation på att sysselsättning i specialuppgiftsbolaget är det enda återstående alternativet. Bedömningen av huruvida det är det enda återstående alternativet bör dock basera sig på en samlad bedömning utan att en person ska behöva uppvisa något bevis på att olika slags service varit verkningslös. Bedömningen av huruvida andra alternativ saknas bör ske vid den hänvisande myndigheten (arbets- och näringsbyrån).

En utmaning när det kommer till att definiera avsaknad av andra alternativ kan vara att inkluderings- och normaliseringsprinciperna blir oklarare, om det till bolaget hänvisas även sådana personer med funktionsnedsättning och partiellt arbetsföra personer som skulle kunna få arbete även på den öppna arbetsmarknaden eller hos sådana aktörer på övergångsarbetsmarknaden som ligger närmare den öppna arbetsmarknaden.

Om målgruppen görs större och omfattar fler än endast de partiellt arbetsföra, måste man bedöma om sysselsättningsåtgärderna för den målgruppen inleds samtidigt som för de partiellt arbetsföra eller om målgruppen utvidgas senare. En större målgrupp skulle omfatta främst invandrare, äldre personer, frigivna fångar och andra särskilda grupper, som jämfört med partiellt arbetsföra har delvis annorlunda och delvis likadana behov av tjänster och möjligheter att få arbete.

Som slutsats kan konstateras att det kan betraktas som en ändamålsenlig avgränsning att rikta verksamheten till sådana partiellt arbetsföra som är i allra svårast ställning på arbetsmarknaden. En utvidgning av målgruppen kan ha konsekvenser även för uppfyllandet av kraven på verksamheten som ett sistahandsalternativ för personerna i fråga och för konkurrensfaktorer, och det skulle sannolikt innebära att SGEI-villkoren i EU:s regler om statligt stöd inte skulle uppfyllas.

1.2.2.2 Den föreslagna modellen i förhållande till nuvarande verksamhetsmodeller

Utredaren föreslog en tvåstegsmodell där partiellt arbetsföra personer som hänvisas av arbets- och näringsbyråerna först hänvisas till en servicefunktion, som är en separat del av hela verksamheten, och först efter det övergår till affärsverksamheten, dvs. blir anställda av bolaget och kan få jobb.

Vid den fortsatta beredningen har det bedömts att modellens servicefunktion kan vara en utmaning, eftersom den innebär att det skapas en ny aktör som dock i huvudsak skulle använda sig av de utvecklingstjänster som nuvarande system erbjuder. Att integrera serviceverksamheten i övriga, befintliga aktörers tjänster och förmånssystem skulle kunna vara svårt att genomföra utan risk för överlappningar.

För närvarande pågår också flera sysselsättningsfrämjande projekt som ingår i regeringsprogrammet, såsom programmet för arbetsförmåga, kommunala sysselsättningsförsök och beredning av en nordisk modell för arbetskraftsservice samt beredning av kommunalt ansvar för att ordna arbets- och näringstjänster. De pågående projekten kan på ett betydande sätt ändra den helhet som den nya aktören på övergångsarbetsmarknaden ska integreras i. Projekten väntas inverka på bland annat förutsättningarna för partiellt arbetsföra arbetslösa att få arbete, när deras arbets- och funktionsförmåga och samhälleliga delaktighet förbättras. Genom projekten kan

man skapa sektorsövergripande, kundorienterade tjänstehelheter, där behovet av stöd för arbetsförmågan identifieras. I fortsättningen svarar tjänsterna bättre mot behovet, och de tjänster som stöder sysselsättningen är samordnade med de tjänster som stöder arbetsförmågan.

Som slutsats kan konstateras att det är möjligt för specialuppgiftsbolaget att utnyttja det befintliga servicesystemet, så det mest ändamålsenliga är att det inte upprättas någon separat servicefunktion i bolaget. Bolagets arbetsuppgifter avgränsas således till stöd för arbete inom bolaget.

Arbets- och näringsministeriet bereder en överföring av ansvaret för att ordna sysselsättnings-tjänsterna till kommunerna. Avsikten är att en regeringsproposition ska överlämnas, så att uppgifterna kan överföras 2024. Resultaten av ovannämnda projekt och de ändringar i lagstiftningen som uppgiftsöverföringen till kommunerna förutsätter genomförs även i fråga om de partiellt arbetsföra i samband med den kommande reformen.

1.2.2.3 Förhållande till nuvarande aktörer på övergångsarbetsmarknaden och till företag

Andra, befintliga aktörer på övergångsarbetsmarknaden och företag som tar samhällsansvar strävar redan nu efter att främja sysselsättningen av dem som hör till målgruppen.

Utredaren föreslår att den nya aktören ska ansvara för att sysselsätta de som har det allra svårast på arbetsmarknaden. Flera aktörer har dock planerat eller pågående projekt för att effektivisera målgruppens sysselsättning genom att erbjuda arbete. Även modellen med arbetsbanker innehåller element som gör det möjligt att flera aktörer på övergångsarbetsmarknaden ansluter sig till modellen. Vid bildandet av det nya bolaget bör man därför undvika överlappningar med nuvarande aktörer på arbetsmarknaden.

Det blir allt vanligare att betona företags sociala ansvar, och att köpa tjänster av ett företag som sysselsätter partiellt arbetsföra kan för många företag vara ett bra sätt att delta i ansvarstagandet. En del av Jobbkanalen Ab:s försäljning kommer sannolikt att basera sig på att den som köper tjänsterna vill stödja partiellt arbetsförs sysselsättning.

Samma slags press kommer troligen också att öka inom den offentliga sektorn. När någon tar samhällsansvar beslutar sig köpbeslut inte i första hand på en produkts förmånliga pris eller dess kvalitet utan på att produkten är ansvarsfullt tillverkad. I sådana situationer är det inte fråga om snedvridning av konkurrensen, och till den delen bör man inte begränsa ökade marknadsandelar.

Ur företagets synvinkel blir det vid sidan av miljöansvar allt vanligare med socialt ansvar, vilket bland annat kan innebära sysselsättning av personer med svag ställning på arbetsmarknaden. Samtidigt bör man undvika en utveckling där partiellt arbetsföra som befinner sig i allra svårast ställning enbart blir exempel på ett företags ansvarsfullhet, så att arbetsgivare inom servicebranschen visar upp sina partiellt arbetsföra anställda som ett uttryck för att arbetsgivaren är en god aktör i lokalsamhället.

Jobbkanalen Ab erbjuder företag ett enkelt och flexibelt sätt att ta samhällsansvar genom sysselsättning.

1.2.2.4 Organisering och ägarstyrning av verksamheten

Utredaren föreslår att den nya aktören i första hand ska vara organiserad så att den består av ett affärsverk och ett dotterbolag i form av ett aktiebolag. Den nya aktören ska vara helt ägd av staten och dess uppgifter föreskrivas i lag.

De organisationsmodeller som utredaren föreslagit har bedömts under den fortsatta beredningen. Vid omorganisering av verksamhet inom statsförvaltningen ska finansministeriets rekommendation (VM/1064/00.00.01/2018, 15.10.2018) iakttas. Statliga affärsverk är offentligt-grättsliga organisationer och en del av staten. Affärsverksformen har tillämpats vid sådan statlig affärsverksamhet som av samhällspolitiska eller andra orsaker behöver styrning. De statliga affärsverken kan producera sådana koncerntjänster som statliga ämbetsverk och inrättningar behöver, men de har inte som uppgift att sköta offentliga förvaltningsuppgifter. Deras uppgifter kan bestå av att producera tjänster som stöder den egentliga verksamheten, såsom it-tjänster, lokaltjänster, laboratorietjänster eller andra motsvarande stöd- och experttjänster. På grund av EU-lagstiftning och domstolspraxis kan statliga affärsverk inte erbjuda tjänster på en konkurrensutsatt marknad.

Till skillnad från utredarens förslag ska det i anslutning till Jobbkanalen Ab inte inrättas någon separat servicefunktion för utveckling av arbetstagarnas färdigheter, och till bolaget ska därmed inte anvisas offentliga förvaltningsuppgifter. Arbets- och näringsbyråerna hänvisar till bolaget de partiellt arbetsföra som ska anställas av bolaget, och de partiellt arbetsföras arbetslivsträning sker inom ramen för befintliga strukturer och stödsystem. Därmed behövs inget separat affärsverk.

I utredarens rapport bedöms en modell med ett aktiebolag som ett alternativ till ett affärsverk. För styrningen och tillsynen av bolaget svarar en styrelse som valts av bolagsstämman, och den operativa verksamheten leds av en verkställande direktör. Aktiebolaget är en självständig juridisk person, som svarar för sin egen ekonomi och sina rättshandlingar. Via ägarstyrningen inverkar staten på den verksamhet som de statsägda bolagen bedriver, och vid bolagsstämman fattar staten sådana beslut som hör till ägarens ansvar. En av de viktigaste påverkningsmetoderna som staten som ägare har när det gäller ledningen av bolaget är att delta i valet av medlemmar till bolagets styrelse.

I och med att staten är bolagets enda aktieägare är dess påverkningsmöjligheter mycket stora. Statens ägarpolitik och ägarstyrning grundar sig på lagen om statens bolagsinnehav och ägarstyrning (1368/2007) och på statsrådets principbeslut om statens ägarpolitik. Den högsta ägarpolitiska beslutanderätten utövas av riksdagen, vars uppgifter är att särskilt besluta om eventuella ändringsfullmakter i fråga om statsägda bolags innehavsgränser. Riksdagen antar också lagen om specialuppgiftsbolaget. Enligt aktiebolagslagen har bolaget till uppgift att bereda vinst åt aktieägarna, om inte annat föreskrivs. För företaget kan genom en speciallag föreskrivas samhälleliga mål och villkor för verksamheten.

Vid den fortsatta beredningen har man kommit fram till att en verksamhetsmodell enligt aktiebolagslagen passar bäst för Jobbkanalen Ab:s verksamhet.

2 Nuläge

2.1 Partiellt arbetsföra personers situation på arbetsmarknaden

Det bedöms att det i Finland finns cirka 20 000–30 000 partiellt arbetsföra personer som saknar arbete och vars hela sysselsättningspotential förblir outnyttjad, trots olika stödinsatser. Att stödja partiellt arbetsföra personers sysselsättning kan därför vara en lösning även på arbetsgivarnas rekryteringsproblem och behov av extra arbetskraft.

Begreppet partiell arbetsför har inte definierats i lag, och det finns inte heller någon allmän eller enhetlig definition av det. Som begrepp har det tagits i bruk främst för att användas som en

allmän term vid diskussioner för att beskriva personer med en funktionsnedsättning eller långtidssjukdom som innebär något slags svårigheter i arbetslivet. I vissa fall är dessa svårigheter kopplade till förmågan att utföra arbete, men så är det inte nödvändigtvis för alla. En person kan vara fullständigt arbetsför i förhållande till sina arbetsuppgifter, men sjukdomen eller funktionsnedsättningen kan ändå vara till nackdel i arbetslivet (till exempel nedsatt hörsel).

I brist på systematisk insamling av uppgifter eller insamling av uppgifter från olika källor har man inga aktuella uppgifter om sysselsättningsgraden bland partiellt arbetsföra, långtidssjuka eller personer med funktionsnedsättning. I EU:s arbetskraftsundersökning 2011 utreddes sysselsättningen bland partiellt arbetsföra. När resultaten utvidgas till att gälla hela populationen, kan 1,9 miljoner finländare i yrkesverksam ålder bedömas ha någon långtidssjukdom eller funktionsnedsättning. Av dem bedömer 600 000 att de är partiellt arbetsföra personer, som har nackdel av sin funktionsnedsättning i arbetslivet. År 2011 var antalet personer i yrkesverksam ålder 3,3 miljoner, så förekomsten av partiell arbetsförmåga var 18 procent. Sysselsättningsgraden bland partiellt arbetsföra var då 50,6 procent, medan sysselsättningsgraden bland övriga var 74,8 procent. I en jämförelse av sysselsättningsgraden bland partiellt arbetsföra på EU-nivå placerar sig Finland på femte plats. Det finns inga uppgifter om utvecklingen efter det.

Utvecklingen från 2011 och framåt kan dock bedömas indirekt, om man antar att partiell arbetsförmåga förekommer i samma grad som tidigare hos den del av befolkningen som är i yrkesverksam ålder. I arbets- och näringsbyråns kundinformationssystem fanns det under 2020 den sista dagen i månaden i genomsnitt 31 147 partiellt arbetsföra arbetslösa personer, medan motsvarande antal 2011 var 38 656. I genomsnitt var de alltså cirka 7 500 (19 procent) färre per månad än 2011. Antalet partiellt arbetsföra arbetslösa har i genomsnitt ökat med 2 000 personer per månad jämfört med tiden före coronakrisen. Pandemin ökade arbetslösheten bland partiellt arbetsföra i mindre grad än bland övriga.

Situationen för partiellt arbetsföra arbetslösa är mycket heterogen, och möjligheterna att inverka på situationen beror förutom på typen av långtidssjukdom eller funktionsnedsättning även på andra faktorer. År 2020 inledde 46 800 partiellt arbetsföra personer en arbetslöshetsperiod. I proportion till denna ingång i arbetslöshet tar ungefär hälften (48,3 procent) av arbetslöshetsperioderna slut inom tre månader. Den motsvarande siffran för personer som inte har nedsatt arbetsförmåga är 58,6 procent.

Enligt arbets- och näringsministeriets statistik över arbetssökande är utbildningsnivån bland partiellt arbetsföra i genomsnitt lägre än bland övriga arbetslösa. Av de partiellt arbetsföra har en tredjedel genomgått enbart grundläggande utbildning, och endast var tionde har avlagt en högskoleexamen. Bland partiellt arbetsföra arbetslösa är äldre åldersgrupper mera representerade än bland övriga arbetslösa. Medan antalet arbetslösa under de senaste fem åren har gått ned, har andelen personer över 55 år ökat och andelen personer under 30 år i motsvarande grad minskat. För partiellt arbetsföra är det större risk än för övriga att arbetslösheten blir långvarig, om arbetslösheten inte har upphört under de första tre månaderna av den. Den lägre utbildningsnivån och högre åldersstrukturen bland partiellt arbetsföra ökar risken för att arbetslösheten blir långvarig. Utbildningsnivån bland partiellt arbetsföra arbetslösa är också lägre än bland övriga arbetslösa.

Bland de arbetslösa som anmält sig som arbetssökande vid arbets- och näringsbyrån finns det med stor sannolikhet en betydande grupp personer, vars sysselsättning försvåras av någon oidentifierad hälsorelaterad faktor. Till exempel konstaterar Tuija Oivo och Raija Kerätär i sin utredning att det bland de arbetslösa finns en hel del sådana personer som inte har tillräcklig arbetsförmåga för den öppna arbetsmarknaden och personer vars arbetsförmåga skulle kunna

höjas genom behandling av sjukdomar och rehabilitering utifrån en individuell behovsutredning. En del av dem har inte identifierats och får inte service. Ingen vet hur många de är. Utredarna i fråga gjorde själva bedömningen att 16 000 arbetslösa skulle behöva intensifierade tjänster för bedömning och utveckling av arbetsförmågan. I regeringens program för arbetsförmåga utvecklas arbets- och näringsbyråernas förmåga att identifiera dessa dolda hälsoproblem samt utvecklas social- och hälsovårdens färdigheter att tillgodose arbetslösas behov av tjänster på grund av problem med arbetsförmågan.

Den arbetslösa delen av befolkningen är sjukare än den del av befolkningen som är i samma ålder men i arbete (Arbets- och näringsministeriets översikt 14/2008). Bakgrunden till det är selektion samt förändringar i hälsotillståndet på grund av arbetslösheten. De som är sjukare hamnar utanför arbetsmarknaden och de som är friskare får arbete. Arbetslöshet försvagar också hälsan och ökar sjukligheten. På grund av bristen på arbete kan låg utbildningsnivå, små inkomster och ohälsosamma levnadsvanor drabba samma personer.

År 2020 fick cirka 294 500 personer sjukdagpenning från Folkpensionsanstalten. Antalet började då sjunka igen efter en uppgång under de närmast föregående åren. Folkpensionsanstalten bedömer att det beror på olika verkningar av coronavirusepidemin. Psykiska störningar är den största enskilda diagnosgrupp som sjukdagpenning har beviljats för. År 2011 var antalet personer som får sjuk- eller invalidpension och är bosatta i Finland sammanlagt 253 500 och år 2020 sammanlagt 191 600. Bland inledda perioder av sjuk- eller invalidpension var psykiska sjukdomar och syndrom samt beteendestörningar också den mest betydande diagnosgruppen.

Ur sysselsättningsperspektiv balanseras situationen upp av att det under de senaste tio åren har blivit mycket vanligare att arbeta bland dem som får invalidpension från arbetspensionssystemet (Pensionsskyddscentralens statistik 14/2020). En förklaring till det är att allt fler blir beviljade delinvalidpension. Det har dock blivit vanligare att både sådana som får delpension och sådana som får full pension även förvärvsarbetar samtidigt. I slutet av 2019 arbetade 80 procent av dem som fick delpension, och delpension betalades till sammanlagt 23 000 personer. Av dem som fick full invalidpension arbetade 14 000 personer, dvs. 12 procent. Det finns inte uppgifter om förvärvsarbete bland sådana som enbart får pension från Folkpensionsanstalten.

Avslag på ansökan om sjuk- eller invalidpension leder endast sällan varaktigt tillbaka till arbetslivet. Oftast leder det till arbetslöshet, senare beviljad sjuk- eller invalidpension eller en mycket fragmenterad yrkeskarriär. Av de som fått avslag på ansökan om sjuk- eller invalidpension är 60 procent inte över huvud taget i arbetslivet under de påföljande fyra åren. Andelen som har en anställning under samma uppföljningsperiod är under 20 procent. Den klart vanligaste inkomstkällan bland dessa personer är utkomstskyddet för arbetslösa. En fjärdedel av de som fått avslag beviljas sjuk- eller invalidpension inom fyra år från det att de fått avslag. Hälften av dem som fått avslag på ansökan om sjuk- eller invalidpension har varit arbetslösa i någon period under de 12 månader som närmast föregår ansökan, och en fjärdedel har varit arbetslösa hela året.

2.2 Tjänster som erbjuds

2.2.1 Hälso- och sjukvårdstjänster för partiellt arbetsföra

Det huvudsakliga ansvaret för att ordna sjukvård och den medicinska rehabiliteringen i anslutning till den ligger enligt hälso- och sjukvårdslagen på kommunen. Syftet med medicinsk rehabilitering är att förbättra och upprätthålla patientens fysiska, psykiska och sociala funktionsförmåga samt främja att patienten klarar av att hantera livet och självständigt klarar av sin vardag.

Den medicinska rehabiliteringen omfattar rehabiliteringsrådgivning och rehabiliteringshandledning, utredning av patientens funktions- och arbetsförmåga och rehabiliteringsbehov, en rehabiliteringsundersökning för att utreda patientens rehabiliteringsmöjligheter, terapier för att förbättra och upprätthålla funktionsförmågan, andra behövliga rehabiliteringsfrämjande åtgärder samt hjälpmedelstjänster och anpassningsträning.

Arbetslösa har ofta sämre möjligheter att få hälso- och sjukvårdstjänster jämfört med de som har ett arbete. Tillgången till offentliga primärvårdstjänster är i nuläget inte tillfredsställande. Exempelvis enligt Oivos och Kerätärs utredning får många inte de tjänster för stöd av arbetsförmågan som de skulle behöva. Detta beror sannolikt på arbets- och näringsbyråns och social- och hälsovårdens utmaningar med att identifiera dem som skulle behöva stödåtgärder som förbättrar arbetsförmågan. Även utbudet av preventiv hälsovård är mindre för arbetslösa än för förvärvsarbetande. Någon som länge har varit arbetslös kan också ha hög tröskel att uppsöka vård. Social- och hälsovården erbjuder dock hälsoundersökningar för arbetslösa. En majoritet av kommunerna erbjuder även allmänna periodiska hälsoundersökningar för arbetslösa (TEAvisari 2018). Trots det är det enligt vårdanmälningssystemet sällan som hälsoundersökningar av arbetslösa utförs (Sotkanet). Det är dock uppenbart att alla hälsoundersökningar inte registreras i vårdanmälningssystemet. En utmaning som observerats i fråga om hälsoundersökningarna för arbetslösa är också att undersökningarna inte innehåller någon bedömning av stöd för arbetsförmågan och hänvisning till tjänster som stöder arbetsförmågan.

2.2.2 Socialvårdens tjänster som främjar sysselsättningsförutsättningarna

Kommunerna svarar för social rehabilitering och arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte. I tjänsterna ingår bland annat rehabiliterande socialservice, funktionshinderservice, arbets- och aktivitetscentralers tjänster, missbrukarvårdens rehabiliterande verksamhet, påverkan på levnadsvanor och levnadsförhållanden samt äldreomsorg. Med hjälp av kommunernas socialvård och funktionshinderservice stöds personer, familjer och grupper som upplever otrygghet eller har problem med funktionsförmågan. Med hjälp av kommunernas tjänster stöds personer med funktionsnedsättning, personer med utvecklingsstörning, personer med nedsatt funktionsförmåga, personer med missbruksproblematik samt äldre.

Enligt en utredningsgrupp tillsatt av social- och hälsovårdsministeriet har socialt arbete en nyckelroll i att främja delaktigheten för personer i yrkesverksam ålder som står utanför arbetslivet samt i att trygga en fungerande vardag och ett samhälle med social sammanhållning (Social- och hälsovårdsministeriets rapporter och promemorior 2019:41). Utredarna ansåg att ju högre sysselsättningsmål samhället har, desto viktigare roll har det sociala arbetet och stödet för funktionsförmågan. Ett fungerande socialt arbete som en del av servicesystemet har även stor inverkan på möjligheterna att uppnå målen för social- och hälsovårdsreformen och reformen av den sociala tryggheten.

Utredarna föreslår att man inom det sociala arbetet bör vidareutveckla systematiserade och verkningfulla arbetsmetoder. I samarbete med arbetskraftstjänsterna ska socialarbetare och socialhandledare använda sig av tillvägagångssätt som är stödjande och uppmuntrande. I sektorsövergripande arbete ska det byggas upp stödprocesser som utgår från klienternas mål. I processerna kan behovet av stöd identifieras och akut hjälp ges i klientsituationer.

År 2019 deltog 45 100 personer i arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte. Det är 8 procent mer än 2016, när datainsamlingen genomfördes föregående gång. Deltagandet i arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte ökade bland dem som var 25 år eller äldre, medan andelen yngre personer minskade. Kvinnornas andel av klienterna inom arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte var cirka 44 procent.

År 2018 deltog sammanlagt 16 900 personer i arbets- och dagverksamhet för personer med funktionsnedsättning. I det antalet ingår klienter som deltog i verksamhet som upprätthåller eller främjar funktionsförmågan vid arbets- eller aktivitetscenter (klienter vid verksamhet enligt 27 e § i socialvårdslagen och klienter vid verksamhet enligt 2 § 4 punkten i specialomsorgslagen). Antalet personer som deltog i verksamhet i sysselsättnings syfte för personer med funktionsnedsättning det året var mindre, endast 1 657 personer. I det antalet ingår personer med funktionsnedsättning som utför arbete ordnat av arbets- och aktivitetscenter och personer för vilka ett arbets- och aktivitetscenter har ordnat rehabilitering eller annat stöd för att främja möjligheterna att få arbete på den öppna arbetsmarknaden (klienter vid verksamhet enligt 27 d § i socialvårdslagen).

År 2018 deltog 8 912 personer i arbetsverksamhet för personer med funktionsnedsättning. I det antalet ingår klienter som deltog i verksamhet som upprätthåller eller främjar funktionsförmågan vid arbets- eller aktivitetscenter (klienter vid verksamhet enligt 27 e § i socialvårdslagen och klienter vid verksamhet enligt 2 § 4 punkten i specialomsorgslagen). Om en person har erbjudits både arbets- och dagverksamhet, kan personen registreras som klient vid båda verksamheterna.

Anställning med stöd innebär att en arbetssökande anställs i normalt lönearbete på den öppna arbetsmarknaden med hjälp av personligt stöd (en arbetslivstränare). Denna metod används inte konsekvent i Finland som en del av de sysselsättningsfrämjande tjänsterna för partiellt arbetsföra arbetslösa och långtidsarbetslösa. Arbetsträning har i Finland hört till de möjliga metoderna inom både yrkesinriktad rehabilitering och sysselsättningsverksamhet för personer som har svårt att få jobb, och då har den kunnat betraktas som både en åtgärd inom den yrkesinriktade rehabiliteringen och en arbetskraftspolitisk aktiveringsåtgärd (Riihinen 2016; Härkäpää m.fl. 2013). Delvis på grund av det har målen för och innehållet i arbetsträning förblivit oklara.

2.2.3 Rehabilitering

2.2.3.1 Sysselsättningsfrämjande yrkesinriktad rehabilitering som ordnas av Folkpensionsanstalten

Målet med sysselsättningsfrämjande yrkesinriktad rehabilitering är att ge rehabiliteringsklienten individuellt stöd för att få lönearbete på hel- eller deltid på den öppna arbetsmarknaden. Rehabiliteringsklienten får enligt behov även stöd för att bli företagare eller yrkesutövare på hel- eller deltid. Målet med rehabiliteringen är att ge klienten stöd i att göra upp en karriärplan, välja mellan olika branscher och säkerställa att arbetet inom en viss bransch passar honom eller henne. Under rehabiliteringen stöder arbetstränarna även arbetsgivaren och den övriga personalen på arbetsplatsen.

Till målgruppen för sysselsättningsfrämjande yrkesinriktad rehabilitering hör unga och vuxna i yrkesverksam ålder. Sysselsättningsfrämjande yrkesinriktad rehabilitering kan beviljas unga och vuxna vars sjukdom eller funktionsnedsättning redan har medfört eller under de närmaste åren kommer att medföra en väsentlig försämring av arbets- och studieförmågan och förvärvsförmågan. Sysselsättningsfrämjande yrkesinriktad rehabilitering kan dessutom beviljas unga i åldern 16–29 år med väsentligt försämrade funktionsförmåga. Den unga har då inte eller behöver inte inhämta medicinska utredningar för att påvisa behovet av rehabilitering.

Antalet rehabiliteringsklienter inom Folkpensionsanstaltens rehabilitering har ökat under de senaste åren. År 2020 fick totalt 141 100 personer rehabilitering (FPA:s rehabiliteringsstatistik 2020). Antalet personer som fick yrkesinriktad rehabilitering var 30 700. Antalet personer i

yrkesverksam ålder som fick krävande medicinsk rehabilitering var cirka 37 800. Antalet personer som fick rehabiliterande psykoterapi var cirka 56 700. Antalet personer i yrkesverksam ålder som fick rehabilitering enligt prövning var cirka 22 200. Enligt nuvarande bedömning ger Folkpensionsanstaltens rehabiliteringstjänster goda resultat.

2.2.3.2 Arbetspensionsrehabilitering

En arbetspensionsanstalt svarar för den yrkesinriktade rehabiliteringen för personer som är i ett anställningsförhållande eller som har varit i arbetslivet och deras kontakt till arbetslivet inte definitivt har avbrutits. Detta innebär i praktiken att personen har en stadig arbetshistoria och personens förvärvsinkomster från de fem senaste åren före rehabiliteringen uppgår till minst 36 820,43 euro (2021 års nivå). Folkpensionsanstalten kan dock ordna yrkesinriktad rehabilitering i grupp för en arbetspensionsanstalts klienter, såsom rehabiliterings- och anpassningsträningskurser, hjälpmedel för studier och arbete samt undersökningar som behövs för att kartlägga behovet av hjälpmedel, yrkesinriktade rehabiliteringsutredningar för klienter med synnedsättning, arbetsträning för personer som återhämtar sig från psykisk ohälsa samt arbetslivsrehabilitering och rehabiliterande psykoterapi för förvärvsarbetande.

År 2019 var antalet personer som fick arbetspensionsrehabilitering nästan 18 400. Den ökning av antalet personer i arbetspensionsrehabilitering som pågått länge avtog klart, och antalet förblev på samma nivå som året innan (Pensionsskyddscentralens statistik 04/2020). Den vanligaste orsaken till rehabiliteringsbehovet är sjukdomar i stöd- och rörelseorganen. Efter avslutad rehabilitering återgick 60 procent av rehabiliteringsklienterna till arbete. Detta förklaras till stor del av att de flesta hade en arbetsplats att återgå till.

2.2.3.3 Rehabilitering enligt trafik- och olycksförsäkringslagarna

När en klients rehabiliteringsbehov beror på en yrkessjukdom, olycksfall i arbetet eller trafikskada, svarar försäkringsanstalterna för yrkesinriktad och medicinsk rehabilitering och rehabilitering som främjar den sociala funktionsförmågan. Om behandlingen av ett rehabiliteringsärende är oavslutad eller man ännu inte har ansökt om rehabilitering hos försäkringsbolaget, kan Folkpensionsanstalten inleda ordnande av rehabilitering på basis av ett dröjsmålsintyg. För att klienten ska få ett dröjsmålsintyg krävs att han eller hon ansöker om rehabilitering hos försäkringsbolaget.

2.2.3.4 Rehabilitering enligt lagarna om olycksfall och skada i militärtjänst

Målgruppen är personer som i krigs- eller militärtjänst eller därmed jämförbara förhållanden har drabbats av en skada eller en sjukdom genom ett olycksfall. I dessa situationer svarar Statskontoret för ordnandet av yrkesinriktad och medicinsk rehabilitering.

2.2.4 Undervisningsväsendets tjänster för partiellt arbetsföra

Fortgående lärande och utveckling av kompetensen är viktigt för att partiellt arbetsföra ska sysselsättas. Detta stöds också genom undervisningsväsendets tjänster. Att komplettera sina kunskaper, skola om sig eller uppdatera sina kunskaper för att möta arbetslivets behov är särskilt viktigt för partiellt arbetsföra, eftersom det kan ske mycket förändringar i en individs arbets- och funktionsförmåga i förhållande till tidigare inhämtade kunskaper och arbetsuppgifter. Även de ständiga förändringarna i arbetslivet förutsätter att kunskaperna uppdateras för att motsvara kompetensbehoven i arbetslivet.

Undervisningsväsendet ansvarar för pedagogisk rehabilitering och elevhandledning samt specialundervisning som ges i till exempel grundskola, specialyrkesläroanstalt eller annan yrkesläroanstalt. Målgruppen är elever i grundskolan eller yrkesutbildning som behöver specialundervisning eller handledning på grund av en funktionsnedsättning, försenad utveckling, emotionella svårigheter eller någon annan orsak. Undervisningsväsendet har också skyldighet att för en elev med funktionsnedsättning eller andra särskilda behov avgiftsfritt ordna sådana tjänster som krävs för att eleven ska kunna delta i undervisningen, såsom tolk- och assistanstjänster, och särskilda hjälpmedel att använda i skolan eller klassen.

De yrkesinriktade examina är yrkesinriktad grundexamen, yrkesexamen och specialyrkesexamen. Förutom att avlägga yrkesinriktade examina och examensdelar är det inom yrkesutbildningen också möjligt att genomgå utbildningar som inte leder till någon examen, såsom utbildning som handleder för yrkesutbildning (Valma), utbildning som handleder för arbete och ett självständigt liv (Telma) samt utbildning som fördjupar och kompletterar yrkeskunskaperna och är skraddarsydd för arbets- och näringslivets kompetensbehov.

Den studerande kan avlägga studier inom yrkesutbildningen på ett individuellt och flexibelt sätt. För varje studerande som inleder utbildning görs det upp en personlig utvecklingsplan för kunskandet (PUK), där den studerandes tidigare kunnande identifieras och det planeras hur kunskandet den studerande behöver och hur det kunnandet kan förvärfvas i olika inlärningsmiljöer. Samtidigt planeras behövliga handlednings- och stödåtgärder och vid behov särskilt stöd. Som mål för utbildningen kan man komma överens med den sökande om en examen, examensdel eller någon annan yrkesutbildning som passar hans eller hennes behov.

Att lära sig på en arbetsplats är för den studerande ett motiverande sätt att skaffa sig den yrkeskompetens som behövs i arbetslivet på ett praktiskt sätt i genuina arbetsmiljöer och arbetssituationer. Den studerande kan inhämta kunnande antingen helt och hållet baserat på ett läroavtal eller ett utbildningsavtal eller genom en flexibel kombination av dessa under studiernas gång. Utbildningsanordnaren svarar för att utbildningen är målinriktad och handledd. På arbetsplatsen utses alltid en ansvarig arbetsplatshandledare för den studerande.

Enligt utbildningsförvaltningens statistiktjänst Vipunen studerade år 2018 sammanlagt 307 704 studerande på en yrkesutbildning med målet att avlägga en examen eller examensdelar. Antalet studerande som behöver särskilt stöd har varit cirka 25 000 studerande varje år. Av dessa studerar cirka 4 500 vid specialyrkesläroanstalter och resten integrerade med övriga studerande vid yrkesläroanstalter.

Yrkesutbildningens uppgift är att göra det möjligt för studerande att utöver bildning och yrkeskunskaper få färdigheter till fortsatt lärande och personlig utveckling. Olika inlärningssvårigheter eller behov av stöd på grund av en funktionsnedsättning eller sjukdom kan medföra utmaningar i studierna. I synnerhet problem med den psykiska hälsan eller berusningsmedel samt problem med livshanteringen gör det svårare att avancera i studierna, att inhämta kunskaper och avlägga examen samt att få jobb.

Exempel på stödåtgärder är olika tillvägagångssätt, metoder och specialarrangemang inom specialundervisningen, studier som stöder förutsättningarna för att lära sig, handledande utbildning och stöd från studerandevården. Inom utbildningen ska man bemöta dessa olika behov av stöd och stärka individens inlärnings-, funktions- och arbetsförmåga som en helhet. Som en del av utbildningen kan den studerande också välja att avlägga ett arbetskapacitetsintyg för yrkesutövare, vars mål är att säkerställa den studerandes kunskaper, färdigheter och motivation att sköta sin hälsa och sitt välbefinnande under studietiden och därefter.

2.3 Arbetskraftsförvaltningens tjänster

Offentliga tjänster för att främja sysselsättningen ordnas och produceras av statens arbets- och näringsförvaltning (arbets- och näringsministeriet, närings-, trafik- och miljöcentralerna, arbets- och näringsbyråerna och arbets- och näringsförvaltningens kundservicecenter) samt kommunerna (bland annat enheterna för skötsel av sysselsättningen och social- och hälsovårdsväsendet i kommunerna), olika tjänsteproducenter, Folkpensionsanstalten samt aktörernas gemensamma servicepunkter och servicenätverk, såsom sektorsövergripande samservice som främjar sysselsättningen och Navigatorena. Arbets- och näringsministeriet svarar för styrningen av närings-, trafik- och miljöcentralerna, arbets- och näringsbyråerna och deras utvecklings- och förvaltningscenter i fråga om de offentliga arbetskrafts- och företagstjänsterna. Utvecklings- och förvaltningscentren ansvarar för den riksomfattande utvecklingen av tjänsterna och verksamheten hos närings-, trafik- och miljöcentralerna och arbets- och näringsbyråerna, som är underställda närings-, trafik- och miljöcentralerna. Närings-, trafik- och miljöcentralerna svarar för den regionala styrningen av arbets- och näringsbyråerna.

Bestämmelser om offentliga åtgärder som främjar sysselsättningen finns bland annat i lagen om offentlig arbetskrafts- och företagsservice (916/2012). En central princip i lagen är att myndigheterna och kunden tillsammans bedömer kundens servicebehov.

Arbetssökande kan erbjudas bland annat arbetsförmedlingstjänster, information och rådgivning, utbildnings- och kompetenstjänster, jobbsöknings-, karriärtränings- och arbetsträningstjänster, arbets- och utbildningsprövning, sysselsättningstjänster och tjänster som är på andra aktörers ansvar (bland annat arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte och social- och hälsovårdstjänster). I utbudet av offentliga tjänster för arbetsgivare ingår dessutom bland annat en tjänst för anmälning av lediga jobb (arbets- och näringsbyråerna och arbetsmarknadstorget), olika rekryteringstjänster som utgår från arbetsgivarna, en tjänst för arbetstillstånd, utbildningar om gemensam upphandling och utvecklingstjänster för företag.

För en kund som har diagnostiserats med en funktionsnedsättning eller sjukdom som bedöms inverka på kundens möjligheter att få arbete kan arbets- och näringsbyrån köpa en bedömning av arbetsförmågan som en tjänst från en hälsovårdsenhet, en rehabiliteringsanstalt, en enskild expert eller till exempel en arbetsklínik. En bedömning av arbetsförmågan köps i en situation där kundens arbets- och funktionsförmåga måste utredas mer noggrant eller specifikt i förhållande till det yrke som personen söker jobb inom eller i förhållande till en planerad utbildning eller ett nytt yrke. Den information som bedömningen av arbetsförmågan ger kompletterar den information man redan har och är till hjälp vid planeringen av tjänsterna. Tjänsten kan användas till exempel vid planeringen av de sysselsättningsfrämjande tjänsterna, om det i samband med sysselsättningsprocessen och de sysselsättningsfrämjande tjänsterna uppstår ett behov av en bedömning av arbetsförmågan som en enskild bedömning, eller när man överväger att använda stöd för specialarrangemang på arbetsplatsen och planerar anpassningar. De tjänster som köps kan innehålla till exempel medicinska, psykologiska och/eller sociala undersökningar och bedömningar, handledd prövning av arbetsuppgifter eller konsultering av experter (såsom företagshälsovårdsläkare, elevhandledare, arbetsgivare). Bedömningen av arbetsförmågan kan inte användas för att diagnostisera en sjukdom eller för att ordna behandling eller medicinsk rehabilitering, och i den ingår inte laboratorie- eller röntgenundersökningar i det syftet. Vid behov hänvisas kunden till den offentliga hälso- och sjukvården, såsom en hälsoundersökning för arbetslösa.

Arbetskraftsförvaltningens myndigheter ska också ge kunden information om andra möjliga tjänster. Kunden ska hänvisas till en annan myndighets eller tjänsteanordnares tjänster i samarbete med dessa, om kunden har behov av andra tjänster än de offentliga arbetskrafts- och företagstjänsterna eller om någon annan myndighet eller aktör har ansvaret för att ordna en tjänst.

Närings-, trafik- och miljöcentralerna och utvecklings- och förvaltningscentren tilldelas sysselsättningsanslag. Anslagsmedlen går bland annat till inköp av arbetskraftsutbildning, integrationsutbildning och träningar samt till lönesubvention, startpeng och sysselsättningspolitiska understöd.

Kommunernas lagstadgade tjänster och skyldigheter i skötseln av sysselsättningen anknyter till skyldigheten att sysselsätta äldre, den regionala skyldigheten, arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte, finansiering av arbetsmarknadsstöd, främjande av arbetslösas hälsa, verksamhet i sysselsättningssyfte för personer med funktionsnedsättning och arbetsverksamhet för personer med funktionsnedsättning samt sektorsövergripande samservice som främjar sysselsättningen. Kommunerna ansvarar också för social- och hälsovårdstjänster som ska stödja och stärka arbetslösas arbets- och funktionsförmåga.

I början av mars 2021 inleddes kommunala sysselsättningsförsök, där försökskommunerna delvis ansvarar för att erbjuda arbets- och näringsstjänsterna i sitt område. Till försöken hänvisas inom försöksområdena arbetssökande som är arbetslösa eller deltar i arbetskraftsservice och som inte har rätt till inkomstrelaterad dagpenning. I målgruppen ingår dessutom alla arbetssökande under 30 år samt alla invandrare och personer med främmande språk som modersmål som antingen är arbetslösa eller deltar i arbetskraftsservice vid arbets- och näringsbyråerna i försöksområdena. Försökskommunen ansvarar för att erbjuda dessa kundgrupper offentliga arbets- och näringsstjänster.

En arbetslös arbetssökande har beroende på sin situation rätt till bland annat en sysselsättningsplan, en aktiveringsplan och en sektorsövergripande sysselsättningsplan. Sysselsättningsplanen ska innehålla överenskommelse om jobbsökning och dess mål, offentlig arbetskrafts- och företagsservice enligt den arbetssökandes servicebehov, annan sysselsättningsfrämjande service och sakkunnigbedömningar. Vid behov ska planen innehålla överenskommelse om annan service som förbättrar kompetensen, arbetsmarknadsfärdigheterna och funktionsförmågan eller om åtgärder som hänför sig till klarläggande av arbetsförmågan eller hälsotillståndet.

När en aktiveringsplan utarbetas ska man först utreda möjligheten att erbjuda arbete eller offentlig arbetskraftsservice. Planen kan även innehålla social- och hälsovårdstjänster, rehabiliteringstjänster och utbildningstjänster som förbättrar möjligheterna att få arbete. Det föreskrivs särskilt om arbetslösas rätt till tjänster i enlighet med en aktiveringsplan. En sektorsövergripande sysselsättningsplan utarbetas tillsammans av den arbetslösa, arbets- och näringsbyrån, kommunen och vid behov Folkpensionsanstalten. I den avtalar de om arbetskraftsservice, socialservice, hälso- och sjukvårdstjänster samt rehabiliteringstjänster som tillgodoser den arbetslösas behov av service samt om uppföljningen av hur servicen genomförs. Det föreskrivs i lag om bland annat den arbetslösas skyldighet att delta i service. En aktiveringsplan och en sektorsövergripande sysselsättningsplan kan även innehålla arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte.

2.3.1 Lagen om offentlig arbetskrafts- och företagsservice

Bestämmelser om sysselsättningstjänster som erbjuds arbetslösa personer finns i lagen om offentlig arbetskrafts- och företagsservice (916/2012). Offentlig arbetskrafts- och företagsservice erbjuds av arbets- och näringsbyråerna, arbets- och näringsförvaltningens kundservicecenter

och närings-, trafik- och miljöcentralerna (samt de kommuner och grupper av kommuner som anges i lagen om ett kommunförsök som gäller främjande av sysselsättningen).

Enligt 1 kap. 1 § i lagen om offentlig arbetskrafts- och företagsservice främjar staten arbetsmarknadens funktion och utbudet på arbetskraft tillsammans med kommunerna, arbetsmarknadsorganisationerna, företagen och andra arbetsgivare samt medborgarna i syfte att säkerställa ekonomisk tillväxt, hög sysselsättning och välfärd. För att främja arbetsmarknadens funktion och utbudet på arbetskraft ska staten se till att arbets-, ekonomi-, närings-, utbildnings- och socialpolitiken samordnas och genom sina åtgärder jämna ut konjunkturväxlingar.

Offentlig arbetskrafts- och företagsservice erbjuds av arbets- och näringsbyråerna, arbets- och näringsförvaltningens kundservicecenter och närings-, trafik- och miljöcentralerna. Enligt 1 kap. 2 § främjar den offentliga arbetskrafts- och företagsservicen arbetsmarknadens funktion genom att tillgången på kunnig arbetskraft tryggas och de som söker arbete erbjuds möjligheter att få arbete, och genom servicen främjas dessutom uppkomsten av ny företagsverksamhet och utvecklas företagens verksamhetsförutsättningar och arbetslivets kvalitet. Som offentlig arbetskrafts- och företagsservice erbjuds arbetsförmedling, information och rådgivning, kompetensutveckling och service för att starta och utveckla företagsverksamhet. Till den offentliga arbetskrafts- och företagsservicen hör också sakkunnigbedömningar som gäller enskilda kunders serviceprocess samt stöd och ersättningar enligt denna lag. Bestämmelser om tryggnad av arbetslösa arbetssökandes försörjning genom arbetsmarknadsstöd och arbetslöshetsdagpenning finns i lagen om utkomstskydd för arbetslösa (1290/2002).

Arbets- och näringsbyråerna erbjuder arbetssökande ett mångsidigt utbud av olika slags service som stöder arbetssökandes möjligheter att få arbete och att utbilda sig till ett yrke. Sysselsättningsfrämjande service består av jobbsökarträning, karriärträning, utbildningsprövningar, yrkesinriktad arbetskraftsutbildning, frivilliga studier med stöd av arbetslöshetsförmån, arbetsprövning, integrationsfrämjande tjänster för invandrare och arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte.

Enligt 4 § i lagen ska offentlig arbetskrafts- och företagsservice tillhandahållas utifrån näringslivets och arbetsmarknadens behov och bygga på prognostisering av förändringar. Arbets- och näringsbyrån, arbets- och näringsförvaltningens kundservicecenter och närings-, trafik- och miljöcentralen ska bedöma kundernas behov av service tillsammans med kunderna. Utifrån servicebehovet ska sådan offentlig arbetskrafts- och företagsservice tillhandahållas som på bästa sätt tryggar tillgången på kunnig arbetskraft och främjar enskilda kunders placering på den öppna arbetsmarknaden samt främjar inledning och utveckling av företagsverksamhet.

Om kundens servicebehov kräver annan service än offentlig arbetskrafts- och företagsservice eller om serviceansvaret ligger på en annan myndighet eller aktör, ska arbets- och näringsbyrån, arbets- och näringsförvaltningens kundservicecenter eller närings-, trafik- och miljöcentralen informera kunden om andra servicemöjligheter och vid behov i samarbete med andra myndigheter eller tjänsteleverantörer hänvisa kunden till service som ordnas av dessa. När servicen tillhandahålls iaktas jämlikhet och opartiskhet. Myndigheterna ska också aktivt främja likabehandling och jämställdhet på arbetsmarknaden.

Bestämmelser om produktion och anskaffning av service och statligt stöd i samband med den finns i 1 kap. 5 § i lagen om offentlig arbetskrafts- och företagsservice. Myndigheterna kan producera service själva eller genom konkurrensutsättning skaffa den delvis eller helt av andra serviceproducenter med de anslag som i statsbudgeten anvisats för anskaffning av service. Med hjälp av det sysselsättningsanslag i statsbudgeten som är avsett att främja sysselsättningen och

bekämpa arbetslösheten stöds sysselsättningen särskilt för dem som har en svag ställning på arbetsmarknaden.

Om den som producerar servicen får statsunderstöd eller annan statlig finansiering för att producera den service som anskaffas, ska den andel som motsvarar understödet eller finansieringen dras av från servicens anskaffningspris. Bestämmelser om arbets- och näringsbyråns och närings-, trafik- och miljöcentralens uppgifter vid anskaffning av service, förfarandet när beslut om anskaffning fattas och anskaffningsavtalet ingås, innehållet i anskaffningsavtalet och det anskaffnings- och anbudsförfarande som föregår avtalet utfärdas genom förordning av statsrådet.

Närings-, trafik- och miljöcentralerna styr arbets- och näringsbyråerna i deras strävan att uppnå sina mål och utveckla sin service i enlighet med arbets- och näringsministeriets sysselsättnings-, företags- och arbetskraftspolitik och invandringspolitik. Närings-, trafik- och miljöcentralerna styr planeringen, uppföljningen och utvecklingen av köpta arbetskraftstjänster samt upphandlar tjänster i samarbete med arbets- och näringsbyråerna. Närings-, trafik- och miljöcentralerna och arbets- och näringsbyråerna planerar och skaffar dessutom yrkesinriktad utbildning i samarbete med arbetsgivarna.

2.3.1.1 Sysselsättningsplan och kundregister

I 2 kap. 1 § i lagen om offentlig arbetskrafts- och företagsservice föreskrivs det om jobbsökning. En persons jobbsökning inleds den dag när personen så begär, antingen elektroniskt via den nättjänst som är avsedd för ändamålet eller personligen på arbets- och näringsbyrån, och personen registreras som arbetssökande i arbets- och näringsbyråns kundinformationssystem. En person registreras som arbetssökande alltid när han eller hon ber om det. Jobbsökning kan inledas även om personen inte är arbetslös. Att en person är klient i något annat servicesystem, till exempel den yrkesinriktade rehabiliteringen eller social- och hälsovården, eller att personen får någon förmån på grund av arbetsoförmåga, utgör inga hinder för personen att registrera sig som arbetssökande. Arbets- och näringsbyråerna är en del av det servicesystem som erbjuder partiellt arbetsföra arbetslösa stöd vid övergång till arbetslivet i form av bland annat personlig handledning och ekonomiskt stöd. Man bör sträva efter att ordna servicen så att det inte bildas organisatoriska stuprör där olika typer av service fjärras från varandra.

I 2 kap. 6 och 7 § i lagen om offentlig arbetskrafts- och företagsservice föreskrivs det om den arbetssökandes sysselsättningsplan. Arbetslösa arbetssökande och arbetssökande som omfattas av omställningsskydd har rätt till en sysselsättningsplan. Om det inte är uppenbart onödigt ska en sysselsättningsplan utarbetas senast vid intervju av den arbetssökande enligt 4 § 1 mom. i lagen. Sysselsättningsplanen eller den plan som ersätter sysselsättningsplanen ska revideras i samband med intervjun med den arbetssökande eller på begäran av den arbetssökande. Sysselsättningsplanen och den plan som ersätter sysselsättningsplanen ska grunda sig på den arbetssökandes egna mål för arbete eller utbildning och det uppskattade servicebehovet. Planen ska innehålla överenskommelse om jobbsökning och dess mål, offentlig arbetskrafts- och företagsservice enligt den arbetssökandes servicebehov, annan sysselsättningsfrämjande service och sakkunnigbedömningar. Vid behov ska planerna innehålla överenskommelse om annan service som förbättrar kompetensen, arbetsmarknadsfärdigheterna och funktionsförmågan eller om åtgärder som hänför sig till klarläggande av arbetsförmågan eller hälsotillståndet.

I 13 kap. 1 och 3 § i lagen om offentlig arbetskrafts- och företagsservice föreskrivs det om arbets- och näringsbyråns kundinformationssystem och dess innehåll. Arbets- och näringsbyråns kundinformationssystem används för ordnande och produktion av offentlig arbetskrafts- och företagsservice samt för skötsel av de uppgifter som arbets- och näringsbyrån eller arbets-

och näringsförvaltningens kundservicecenter har enligt lagen om främjande av integration, lagen om utkomstskydd för arbetslösa, lagen om alterneringsledighet, lagen om arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte och lagen om yrkesutbildning och för skötsel av de uppgifter som arbets- och näringsministeriet har enligt lagen om sociala företag. Kundinformationssystemet består av ett register över enskilda kunder, ett arbetsgivarregister och ett register över serviceproducenter samt ett kundregister över sektorsövergripande samservice som utgör ett delregister till registret över enskilda kunder. Vad som i kapitlet föreskrivs om arbets- och näringsbyråns kundinformationssystem tillämpas dock på kundregistret över sektorsövergripande samservice enbart om något annat inte föreskrivs i lagen om sektorsövergripande samservice som främjar sysselsättningen.

I kundinformationssystemets register över enskilda kunder kan det i fråga om en enskild kund föras in följande uppgifter: namn, personbeteckning och kontaktuppgifter; uppgifter som har samband med kundrelationen till arbets- och näringsbyrån, anlitandet av service vid byrån och eventuella specialarrangemang som anlitandet av servicen kräver; uppgifter om utbildning, anställningar och yrkeskunnande; uppgifter om servicebehov och planer; uppgifter om arbets- och utbildningserbjudanden och presentationer för arbetsgivare; uppgifter om offentlig arbetskrafts- och företagsservice och annan sysselsättningsfrämjande service samt sakkunnigbedömningar; utredningar och arbetskraftspolitiska utlåtanden som gäller utkomstskydd för arbetslösa eller alterneringsledighet samt uppgifter om förmåner som hör till den offentliga arbetskrafts- och företagsservicen. I registret över enskilda kunder kan det också föras in sådana uppgifter om hälsotillståndet och arbets- och funktionsförmågan som har inverkan på personens sysselsättning och som är nödvändiga för att tillhandahålla personen service. I arbets- och näringsministeriets anvisning (ANM:s anvisning om tillämpningen av lagen och förordningen om offentlig arbetskrafts- och företagsservice TEM/2376/00.03.05.02/2017, utfärdad 19.12.2017) har det preciserats att detta innebär en situation där kunden har en funktionsnedsättning eller långtids-sjukdom som försämrar möjligheterna att få arbete, behålla arbetet eller avancera i arbetet. Då inverkar hälsotillståndet uttryckligen på det servicebehov inom arbets- och näringsbyråns uppgiftsområde som servicen ska tillgodose.

2.3.2 Bedömning av arbetsförmågan vid arbets- och näringsbyrån

För en kund som har diagnostiserats med en funktionsnedsättning eller sjukdom som bedöms inverka på kundens möjligheter att få arbete kan arbets- och näringsbyrån köpa en bedömning av arbetsförmågan som en tjänst från en hälsovårdsenhet, en rehabiliteringsanstalt, en enskild expert eller till exempel en arbetsklinik. En bedömning av arbetsförmågan köps i en situation där kundens arbets- och funktionsförmåga måste utredas mer noggrant eller specifikt i förhållande till det yrke som personen söker jobb inom eller i förhållande till en planerad utbildning eller ett nytt yrke. Den information som bedömningen av arbetsförmågan ger kompletterar den information man redan har och är därigenom till hjälp vid planeringen av tjänsterna. Bedömningen är en tjänst som kan användas till exempel i följande situationer: vid bedömning av lämplighet som en del av karriärplaneringen, vid planering av sysselsättningsfrämjande service, när det uppstår ett behov av en bedömning av arbetsförmågan som en enskild bedömning i samband med sysselsättningsprocessen och den sysselsättningsfrämjande servicen eller vid användning av stöd för specialarrangemang på arbetsplatsen och planering av anpassningsåtgärder. I begäran om undersökning antecknar arbets- och näringsbyrån de individuella frågor som man vill ha svar på samt av sakkunniga inom vilken bransch man i första hand vill få svaren. Vid behov kan man be om svar av flera sakkunniga. De tjänster som köps kan innehålla till exempel medicinska, psykologiska eller sociala undersökningar och bedömningar, handledd prövning av arbetsuppgifter eller konsultering av experter (såsom företagshälsovårdsläkare, elevhandledare, arbetsgivare). En bedömning av arbetsförmågan får dock inte användas för att diagnostisera en

sjukdom eller för att ordna behandling eller medicinsk rehabilitering, och i den ingår till exempel inte laboratorie- eller röntgenundersökningar. I sådana situationer ska kunden hänvisas till den offentliga hälso- och sjukvården, såsom en hälsoundersökning för arbetslösa.

En central utgångspunkt vid erbjudande av offentlig arbetskrafts- och företagsservice är att användningen av servicen ska basera sig på personens individuella servicebehov, som arbets- och näringsbyrån och kunden tillsammans gör en bedömning av. Utifrån den gemensamma bedömningen erbjuds kunden sådana arbets- och närings tjänster som på bästa sätt både tryggar tillgången på kompetent arbetskraft, främjar en enskild kunds placering på den öppna arbetsmarknaden och främjar inledande eller utveckling av företagsverksamhet. Service enligt servicebehovet innehåller en tanke om ett visst tillvägagångssätt. Om kundens kompetens och yrkesskicklighet är som sig bör, är arbetsförmedling den service som erbjuds i första hand. Om det finns brister i kundens kompetens och yrkesskicklighet, blir det aktuellt att erbjuda arbetskraftsutbildning, frivilliga studier med stöd av arbetslöshetsförmån eller alternativt lönesubvention för till exempel en läroavtalsutbildning.

Arbets- och näringsbyrån överväger alltid huruvida lönesubventionerat arbete är det mest ändamålsenliga sättet att främja anställning på den öppna arbetsmarknaden. I en arbetslös arbetssökandes yrkeskompetens kan det också finnas sådana brister att till exempel arbetskraftsutbildning eller frivilliga studier är ett mer ändamålsenligt sätt att förbättra yrkeskompetensen.

Utifrån servicebehovet och enligt arbets- och näringsbyråns prövning erbjuds en enskild kund sådan service som motsvarar kundens servicebehov och främjar hans eller hennes möjligheter till sysselsättning. Arbetssökande kan erbjudas bland annat sakkunnigbedömningar, vägledning för yrkesval, arbetsförmedlingstjänster, information och rådgivning, arbetskraftsutbildning och kompetenstjänster, jobbsöknings-, karriärtränings- och arbetstränings tjänster, arbets- och utbildningsprövning, sysselsättningstjänster och tjänster som är på andra aktörers ansvar (bland annat arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte och social- och hälsovårdstjänster). Kunden har också möjlighet att få startpeng eller stöd för frivilliga studier eller lönesubvention. Även kostnader för resor och logi ersätts. I utbudet av offentlig service för arbetsgivare ingår dessutom bland annat en tjänst för anmälning av lediga jobb, olika rekryteringstjänster som utgår från arbetsgivarna, en tjänst för arbetstillstånd, utbildningar om gemensam upphandling och utvecklingstjänster för företag.

Bortsett från personer som omfattas av den sysselsättningsskyldighet som avses i 11 kap. 1 § i lagen om offentlig arbetskrafts- och företagsservice har kunderna inte subjektiv rätt till någon service. Utöver kundens servicebehov begränsas erbjudandet av offentlig arbetskrafts- och företagsservice av arbets- och näringsbyråns arbetskraftspolitiska prövning och det anslag som kan användas.

Tjänsterna kan till sitt innehåll bestå av likartade element i olika system. Arbets- och närings tjänsterna beviljas enligt prövning, så för samma ändamål ska kunden i första hand använda sig av en tjänst som han eller hon har subjektiv rätt till. Tjänster som ordnas och ersätts via andra servicesystem kan också ordnas samtidigt som arbets- och närings tjänsterna. Tjänster som erbjuds via andra servicesystem avviker dock från arbets- och närings tjänsterna i det avseendet att sysselsättningen där är ett sekundärt mål, medan faktorer som stöder förutsättningarna att få jobb, såsom funktionsförmåga, hälsa eller delaktighet, är det primära målet.

2.3.3 Lagen om utkomstskydd för arbetslösa

Bestämmelser om rätten till arbetslöshetsförmån finns i lagen om utkomstskydd för arbetslösa (1290/2002). En person som arbetar deltid kan ha rätt till jämkad arbetslöshetsförmån.

En arbetssökande förlorar sin rätt till arbetslöshetsförmån antingen tills vidare eller för en viss tid, om personen blir uppsagd eller personen säger upp sig från arbetet utan någon giltig orsak. En viss tid utan ersättning, dvs. en så kallad karenstid, eller ett arbetsvillkor sätts också ut om den arbetssökande utan giltig orsak vägrar ta emot ett jobb som erbjuds honom eller henne eller om den arbetssökande underlåter att fullfölja en sysselsättningsplan, en sektorsövergripande sysselsättningsplan, en aktiveringsplan eller en integrationsplan som har utarbetats för den arbetssökande.

2.3.4 Villkor som anges i andra lagar

Vid bedömning av partiell arbetsförmåga kan även annan lagstiftning iakttagas i tillämpliga delar. Enligt 35 § 1 mom. i lagen om pension för arbetstagare har en arbetstagare rätt till invalidpension, om hans eller hennes arbetsförmåga på grund av sjukdom, lyte eller skada uppskattas vara utan avbrott nedsatt med minst två femtedelar åtminstone ett år. Invalidpensionen beviljas som full pension, om arbetstagarens arbetsförmåga är nedsatt med minst tre femtedelar. I annat fall beviljas invalidpensionen som delinvalidpension. I 35 § 2 mom. i lagen om pension för arbetstagare föreskrivs det att vid bedömningen av i vilken mån arbetsförmågan är nedsatt beaktas arbetstagarens återstående förmåga att skaffa sig förvärvsinkomster genom sådant tillgängligt arbete som han eller hon skäligen kan förutsättas utföra. Härvid beaktas också arbetstagarens utbildning, tidigare verksamhet, ålder, boningsort och andra därmed jämförbara omständigheter. Om arbetsförmågan varierar, beaktas arbetstagarens årliga inkomster.

Som förutsättningar för arbetsoförmåga i arbetspensionssystemet kan således nämnas en viss orsak till försämrad arbetsförmåga, dvs. en sjukdom eller en funktionsnedsättning, tillräcklig varaktighet och en matematisk minimiomfattning i förhållande till fullständig arbetsförmåga. I paragrafens 2 mom. anges vissa personliga egenskaper som inverkar på bedömningen av arbetsförmågan. Dessa är personens utbildning, tidigare verksamhet (dvs. erfarenhet), ålder, bostadsort och även inkomstnivå. Enligt bestämmelsen ska arbetsförmågan bedömas utifrån huruvida förvärvsarbete över huvud taget finns och huruvida personen klarar av att utföra sådant förvärvsarbete som han eller hon med beaktande av ovannämnda faktorer skäligen kan förutsättas utföra. Det är centralt att bedöma skälighet i varje enskild situation. Syftet med bestämmelsen är att uttrycka att arbetsförmågan eller arbetsoförmågan inte är bunden endast till ett visst yrke som personen har fått utbildning för eller har arbetserfarenhet av. Det kan förutsättas att en person utför förvärvsarbete även i bredare arbetsuppgifter än så.

Enligt 12 § 2 mom. i folkpensionslagen betraktas som arbetsoförmögen den som till följd av sjukdom, lyte eller skada är oförmögen att utföra sitt sedvanliga arbete eller något annat därmed jämförbart arbete som med beaktande av personens ålder, yrkesskicklighet och övriga omständigheter bör anses vara lämpligt för honom eller henne och trygga en skälig försörjning. Enligt paragrafens 4 mom. beviljas sjukpension alltid den som är permanent blind eller rörelsehindrad, likaså den som till följd av sjukdom, lyte eller skada varaktigt är i ett sådant tillstånd av hjälplöshet att han eller hon inte kan klara sig utan en annans hjälp.

Enligt folkpensionslagens definition är en förutsättning för arbetsoförmåga därmed att det finns en viss orsak, dvs. en sjukdom, ett lyte eller en skada, som föranlett den nedsatta arbetsförmågan. Den lagen innehåller dock inga uttryckliga krav på arbetsoförmågans varaktighet eller omfattning. I lagen talas det om oförmåga i förhållande till personens sedvanliga arbete eller något annat därmed jämförbart arbete. En väsentlig fråga är vad som kan betraktas som därmed jämförbart arbete. Till denna del kan tolkningen basera sig på personens ålder och yrkesskicklighet, utifrån vilken man bedömer arbetets lämplighet och lönen för arbetet. Arbetsförmågan eller arbetsoförmågan är därmed inte bunden endast till ett visst yrke som personen har fått utbildning för eller har arbetserfarenhet av. Det kan förutsättas att en person utför förvärvsarbete

även i bredare arbetsuppgifter än så. I 12 § 4 mom. konstateras det dock att en person helt och hållet kan sakna arbetsförmåga, om personens sjukdom, lyte eller skada är allvarlig. Bedömningen av en persons arbetsförmåga baserar sig på en läkares utlåtande och bedömning av personens rehabiliteringsmöjligheter.

Enligt 8 kap. 4 § 2 mom. i sjukförsäkringslagen avses med arbetsoförmåga ett sådant av sjukdom framkallat tillstånd under vilket den försäkrade, medan sjukdomen varar, är oförmögen att utföra sitt vanliga arbete eller därmed nära jämförbart arbete. Även denna bestämmelse innehåller motsvarande kännetecken som bestämmelserna om förutsättningarna för sjuk- och invalidpension. I sjukförsäkringslagen hänvisas det till sjukdomens tidsmässiga utsträckning, och jämförelsegrunden är personens vanliga arbete och därmed jämförbart arbete.

När det gäller personer med funktionsnedsättning ska man även beakta socialvårdslagens 27 §. Enligt den avses med verksamhet i sysselsättningssyfte för personer med funktionsnedsättning anordnande av särskilda rehabiliteringsåtgärder och andra stödåtgärder för att främja en persons möjligheter att få arbete. Verksamhet i sysselsättningssyfte för personer med funktionsnedsättning anordnas för personer som på grund av funktionsnedsättning, sjukdom eller någon annan motsvarande orsak under lång tid har särskilda svårigheter att klara de funktioner som hör till normal livsföring och som utöver arbetsförvaltningens tjänster och åtgärder behöver stödåtgärder enligt 1 mom. för att komma ut på den öppna arbetsmarknaden.

Bestämmelser om beaktande av behov hos personer med funktionsnedsättning finns också i diskrimineringslagen (1325/2014). Enligt 15 § i den lagen ska myndigheter, utbildningsanordnare, arbetsgivare och de som tillhandahåller varor eller tjänster göra sådana ändamålsenliga och rimliga anpassningar som behövs i det enskilda fallet för att göra det möjligt för personer med funktionsnedsättning att på lika villkor som andra utträta ärenden hos myndigheter och få utbildning och arbete samt varor och tjänster som tillhandahålls allmänheten och att klara av sina arbetsuppgifter och avancera i arbetet.

Vid bedömningen av vilka anpassningar som är rimliga beaktas förutom behoven hos personer med funktionsnedsättning även den i 1 mom. avsedda aktörens storlek och ekonomiska ställning, arten och omfattningen av aktörens verksamhet, de uppskattade kostnaderna för anpassningarna och stöd som kan fås för åtgärderna. På begäran ska en arbetsgivare utan dröjsmål lämna skriftlig utredning om grunderna för sitt förfarande till en person med funktionsnedsättning som anser att han eller hon på grund av vägran att göra rimliga anpassningar har blivit diskriminerad i samband med arbets- eller tjänsteansökan eller i ett arbetsavtals- eller tjänsteförhållande.

2.3.5 Försöket med arbetsbanker 2009–2016

Ett försök med arbetsbanker inleddes 2009 som ett projekt av social- och hälsovårdsministeriet. Försöket med arbetsbanker utvidgades till ett riksomfattande försök, och projektet togs in i regeringsprogrammet för statsminister Jyrki Katainens regering 2012–2015. Försöket med arbetsbanker förlängdes sedan med ytterligare ett år, och genomfördes då tillsammans med arbets- och näringsministeriet. Försöket med arbetsbanker avslutades i slutet av 2016, men vissa projekt fortsatte även efter att försöket avslutats. Försöket med arbetsbanker administrerades av social- och hälsovårdsministeriet i samarbete med Esboregionens utbildningssamkommun Omnia. Omnia (centralarbetsbanken) svarade för koordineringen och ledningen av försöket med arbetsbanker.

I försöket med arbetsbanker drevs verksamheten av arbetsbanksföretag i aktiebolagsform. Arbetsbanksföretagen anställde i huvudsak personer med svag ställning på arbetsmarknaden, betalade dem en kollektivavtalsenlig lön och sysselsatte dem antingen i egen produktion eller hyrde ut och förmedlade dem vidare ut på arbetsmarknaden. Arbetsbankerna använde sig även av lönesubvention och arbetsprövning. Till målgruppen hörde inledningsvis partiellt arbetsföra och långtidsarbetslösa och efter att verksamheten utvidgats även personer som varit arbetslösa i över sex månader samt unga under 25 år som saknade yrkesutbildning. En sysselsättningsbonus kunde betalas för anställningar som varade minst tre månader. Bonusbeloppet var i genomsnitt 2 000 euro men kunde variera mellan 1 200 och 6 000 euro. En arbetsbank kunde också hyra ut personal till kundföretag. I det fallet var personalen anställda hos arbetsbanken men arbetade i ett annat företag och lydde under det företagets arbetsledning. När personal hyrdes ut betalades ingen bonus, men det var möjligt att använda lönesubvention i de fallen. Arbetsbankerna bedrev även egen produktion eller underentreprenad eller erbjöd olika slags tjänster.

Vid den tidpunkt när försöket avslutades bedrevs arbetsbanksverksamhet av 13 företag på olika håll i Finland. Företagens sammanlagda omsättning uppgick till cirka 100 miljoner euro. Gamla arbetsbanker är fortfarande verksamma på fem olika orter. Arbetsbankerna sysselsatte under 2012–2016 sammanlagt 10 812 personer, varav 4 452 personer var arbetslösa med svag ställning på arbetsmarknaden. Denna målgrupp av arbetslösa bestod av partiellt arbetsföra (889 personer), långtidsarbetslösa (1 248 personer), personer som varit arbetslösa i över sex år (1 398 personer) och personer under 25 år som saknade yrkesinriktad grundexamen och omfattades av ungdomsgarantin (917 personer). Anställningsförhållandena varade i genomsnitt 7,7 månader.

Näringslivets forskningsinstitut publicerade 2017 forskningsrapporten ”Työpankki työllistäjänä – työpankkien toiminnan tarkennettu arviointi” (Arbetsbanken som sysselsättare – preciserad utvärdering av arbetsbankernas verksamhet) (Etna raportit No 75) om resultaten av försöket med arbetsbanker. Resultaten visar att den sysselsättningsverksamhet som arbetsbankerna bedriver är förenad med drag som hjälper många personer som av olika anledningar är i en svag ställning på arbetsmarknaden att ta sig tillbaka ut i arbetslivet. Även lönesubvention lyckades man bevilja för just dem som mest behövde den för att få jobb. Enligt rapporten skulle många arbetslösa som blivit kunder hos arbetsbanken ha haft väsentligen sämre möjligheter att sysselsättas och att förbli sysselsatta om de inte hade vänt sig till arbetsbanken. Man bör dock förhålla sig till resultaten med reservation, eftersom de bygger på ett litet antal observationer.

Enligt Näringslivets forskningsinstitut vore ett viktigt utvecklingsfokus att genom ett uppföljningssystem stödja och säkerställa att de som fått jobb blir kvar i arbetslivet. Med hjälp av uppföljningssystemet skulle man observera hur enskilda personer som fått jobb via arbetsbanken placerar sig på arbetsmarknaden i fortsättningen, identifiera eventuella problem och reagera effektivt för att rätta till dem. Ett kombinerat uppföljnings- och incitamentsystem som är noggrant planerat och genomfört skulle enligt forskningsinstitutet kunna vara en del av verksamheten hos i princip vilken sysselsättningsfrämjande aktör som helst, även arbetsbankerna. Sannolikheten för att den som fått jobb via arbetsbanken ska bli kvar i arbetslivet ökar betydligt, om han eller hon åtminstone till en början får fortsätta sin anställning hos samma arbetsgivare. I försöket med arbetsbanker skulle förslaget enligt forskningsinstitutets rapport ha kunnat genomföras exempelvis genom en gradering av sysselsättningsbonusen så att den ökar i takt med längden på anställningen.

Om försöket med arbetsbanker har det gjorts två utredningar där främjandet av sysselsättningen kartlagts (Innolink Research Oy 2016). Det samlades in svar av sammanlagt 1 932 personer som fått jobb via arbetsbanken, andra personer med jobb, arbetslösa personer, företag samt ledningen

vid närings-, trafik- och miljöcentralerna och arbets- och näringsbyråerna. Ett mål med undersökningen var att kartlägga de arbetssökandes behov av stöd och profilera deltagarna i undersökningen utifrån det. Ett mål var också att utreda hur fungerande processerna var, vilka problem som fanns och vilken roll arbetsbankerna hade i processerna.

Enligt undersökningen önskade sig de arbetslösa mer personlig hjälp och träning i processen att få jobb. Majoriteten av deltagarna i undersökningen ansåg att det var viktigt med en sådan aktör som den i arbetsbanksprojektet. Att det finns en aktör som sköter byråkratin kring anställningsförhållandena ansågs även ha en betydande inverkan på hur attraktivt det är att ta emot deltidsarbete, bemanningsarbete eller korta jobbuppdrag. De personer som fått jobb via arbetsbanken förhöll sig betydligt mer positiva till deltidsarbete, bemanningsarbete och korta jobbuppdrag än övriga som svarade på undersökningen. De som svarade för arbets- och näringsbyråernas del förhöll sig hyfsat positiva till ökat samarbete. Enligt undersökningen var kännedomen om arbetsbankerna dålig. Även hos arbets- och näringsbyråerna hade man dålig kännedom om dem. De som kände till arbetsbankernas verksamhet upplevde den dock som positiv. I undersökningen kom det fram att man i betydande grad behöver utveckla kännedomen om arbetsbankerna, att de behöver ett gemensamt riksomfattande varumärke som marknadsförs samt att verksamheten behöver etableras på lokal nivå till exempel via en franchising-modell.

2.4 Hur efterfrågan på arbetskraft omfattar partiellt arbetsföra

Enligt undersökningar har arbetsgivarnas attityder till att anställa personer med funktionsnedsättning eller långtidssjukdom förändrats i positiv riktning i takt med den allmänna attitydförändringen i samhället, när man gör en jämförelse mellan 2006 (Arbetspolitisk undersökning 312/2006) och 2017 (Arbets- och näringsministeriet 42/2017). Exempelvis i undersökningen från 2006 bedömde över hälften av arbetsgivarna i servicebranscherna att företagets bild utåt skulle försämrats om man anställde en person som återhämtar sig från psykisk ohälsa. Forskarna kom fram till att arbetsgivarna vid rekryteringen inte fäster vikt vid en persons funktionsnedsättning eller sjukdom utan att kompetensen, motivationen och attityden till arbetet var avgörande. Arbetsgivarna önskade dock stöd i rekryteringssituationer samt bättre kompensation för lägre produktivitet och risker för arbetsoförmåga. Många av de arbetsgivare som har erfarenhet av partiellt arbetsföra som arbetstagare vet hur de ska anpassa arbetsuppgifterna och utforma arbetet. Arbetsgivare som inte har motsvarande erfarenhet skulle behöva sådant stöd. Arbetsgivarna beskriver att en partiellt arbetsföra arbetstagare också kan behöva en längre introduktionsperiod än andra arbetstagare. När man vidgar perspektivet och tittar även på dem som samarbetar med arbetsgivarna, utvidgas utmaningen till ett mer allmänt behov att få stöd för att samordna arbetstagare och arbete (Tötterman etc. Työpoliittinen aikakauskirja, 4/2016). Enligt denna undersökning behövde arbetsgivarna stöd även för att bedöma arbetstagarens kunnande i förhållande till arbetsuppgifterna och därigenom för att skraddarsy arbetsuppgifterna.

Arbetsgivarnas omnämmanden av risken för arbetsoförmåga har att göra med arbetspensionssystemets avgiftsklassmodell. I Finland finns det två lagstadgade pensionssystem som kompletterar varandra: arbetspensionssystemet och folkpensionssystemet. Det senare administreras av Folkpensionsanstalten, som lyder under riksdagen, och efter 2010 har arbetsgivarna inte deltagit i finansieringen av de pensionerna genom några arbetsgivaravgifter. När en arbetsgivare har tagit en försäkring i ett arbetspensionsförsäkringsbolag beror avgiftens storlek på hur stor arbetsgivaren är. En tillfällig arbetsgivare betalar en försäkringsavgift enligt en viss procentsats för sina försäkrade arbetstagare. En liten avtalsarbetsgivare betalar en försäkringsavgift enligt en fast grundtariff. En stor arbetsgivares avgift beror också på antalet invalidpensioner hos arbetsgivarens egna arbetstagare genom en jämförelse av pensionsutgiften för arbetsgivarens egna tills vidare beviljade invalidpensioner med den genomsnittliga nivån. Denna princip, som betonar självrisken för den sista arbetsgivaren, har varit en del av arbetspensionssystemet sedan det

skapades, och syftet med den är att sporra arbetsgivarna att förebygga arbetsoförmåga hos sina arbetstagare.

Enligt en undersökning gjord av Pensionsskyddscentralen (03/2017) anser en majoritet av arbetsgivarna att den nuvarande modellen med avgiftsklasser är åtminstone ganska fungerande. En väsentlig styrka hos modellen är att den sporrar företagen att bry sig om sina arbetstagares arbetsförmåga. Enligt undersökningen anser arbetsgivarna dock att en nackdel med modellen är att den för större arbetsgivare skapar en högre tröskel att rekrytera sådana personer som har en förhöjd risk för arbetsoförmåga.

Avgiftsklassmodellens negativa effekter på rekryteringströskeln har man försökt att lindra i fråga om sådana nya arbetstagare som när anställningsförhållandet börjar är kunder hos arbets- och näringsbyrån och som på grund av en funktionsnedsättning eller sjukdom har sämre möjligheter att få jobb. År 2009–2016 genomfördes detta genom en separat arbetspensionsförsäkring. Om arbetstagare som var försäkrade genom en separat försäkring fick invalidpension, höjdes då inte arbetspensionsavgifterna för arbetsgivarens huvudsakliga försäkring. En arbetstagare kunde försäkras genom den separata försäkringen i högst fyra års tid. En förutsättning för att försäkra en arbetstagare genom en separat försäkring var att arbetstagaren när han eller hon anställdes hade nedsatt funktionsförmåga enligt arbets- och näringsförvaltningens register. Syftet med reformen var att minska byråkratin kring rekrytering av sådana personer som enligt arbets- och näringsförvaltningens register hade nedsatt funktionsförmåga och göra det lättare att anställa sådana. För perioden 2013–2016 ändrades ordalydelsen i grunderna för den separata försäkringen, så att förutsättningen då var att personen när anställningsförhållandet inleds enligt arbets- och näringsförvaltningens register erbjuds offentlig arbetskrafts- och företagsservice med yrkesinriktad rehabilitering som syfte.

Från och med 2017 inkluderas dessa arbetstagare inte längre i en separat försäkring, utan arbetsgivaren ska numera lämna in ett intyg över en särskild kundrelation hos arbets- och näringsbyrån i samband med ansökan om invalidpension. Det avtalades om ändringen också i arbetsmarknadsorganisationernas avtal om reformering av arbetspensionssystemet. I fråga om kundrelationen skulle det i intyget komma fram att personen i början av anställningsförhållandet var registrerad i arbets- och näringsbyråns kundinformationssystem som en arbetssökande vars möjligheter att få ett lämpligt arbete, behålla arbetet eller avancera i arbetet var märkbart försämrade på grund av en funktionsnedsättning eller en sjukdom.

Detta intyg från arbets- och näringsbyrån är dock förenat med ett dataskyddsproblem, som eventuellt hindrar arbetsgivaren från att behandla den information som intyget innehåller. Av intyget framgår personuppgifter som gäller arbetstagarens hälsotillstånd, och med stöd av artikel 9 i Europeiska unionens allmänna dataskyddsförordning (2016/679) är behandling av sådana uppgifter i regel förbjuden. Enligt 5 § 1 mom. i lagen om integritetsskydd i arbetslivet (759/2004) har arbetsgivaren rätt att behandla uppgifter om en arbetstagares hälsotillstånd, om uppgifterna har samlats in hos arbetstagaren själv eller med arbetstagarens skriftliga samtycke hos någon annan och behandlingen av uppgifterna behövs för utbetalning av lön för sjukdomstid eller därmed jämfällbara förmåner i anslutning till hälsotillståndet eller för utredning av om det finns grundad anledning till frånvaro från arbetet eller om arbetstagaren uttryckligen önskar att hans eller hennes arbetsförmåga utreds på basis av uppgifterna om hälsotillstånd. Dessutom har arbetsgivaren rätt att behandla dessa uppgifter i sådana situationer och i en sådan omfattning som bestäms särskilt någon annanstans i lag. I paragrafens 2 och 4 mom. föreskrivs det om skyddsåtgärder för behandling av uppgifter om hälsotillstånd. Det föreskrivs inte särskilt om den ovan nämnda behandlingen av uppgifter som finns antecknade i intyget från arbets- och näringsbyrån, och de i 5 § 1 mom. nämnda förutsättningarna för behandling av uppgifter om hälsotillstånd är inte tillämpliga.

2.5 Ekonomisk verksamhet som bedrivs av myndigheterna

På bolag som myndigheter har bestämmande inflytande över tillämpas konkurrenslagen och bestämmelserna om statligt stöd, när de bedriver ekonomisk verksamhet, dvs. säljer varor eller tjänster på den öppna marknaden.

På ekonomisk verksamhet kan på vissa villkor tillämpas EU:s regler om statligt stöd för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (SGEI), om marknaden fungerar bristfälligt, men myndigheterna under alla omständigheter vill trygga medborgarnas tillgång till en viktig tjänst. Tryggandet av tillgången till tjänsten genomförs i praktiken genom att ge ett företag uppdraget att producera en specifik tjänst. Detta förutsätter ofta att tjänsteproduktionen finansieras med offentliga medel som compensation till företaget för skyldigheten att tillhandahålla en offentlig tjänst. Om det företag som tillhandahåller tjänsten skulle agera helt och hållet utifrån sina egna, kommersiella intressen, skulle det inte tillhandahålla tjänsten i fråga över huvud taget eller åtminstone inte tillhandahålla den i samma omfattning eller på samma villkor.

Om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse används inom konkurrensrätten allmänt benämningen allmännyttiga tjänster och förkortningen SGEI (Services of General Economic Interest). SGEI-tjänsterna har särdrag som avviker från annan ekonomisk verksamhet (Mål C-179/90). Det är fråga om tjänster som är viktiga för medborgarna eller för samhällets funktion och som marknaden inte på ett tillfredsställande sätt producerar, vilket har lett till att ett offentligt samfund har ålagt företag en skyldighet att producera en offentlig tjänst.

Begreppet SGEI-tjänst utvecklas kontinuerligt, och dess innebörd beror bland annat på medborgarnas behov, teknikens och marknadens utveckling samt de samhälleliga preferenserna i medlemsstaterna i fråga. Eftersom EU-reglerna inte innehåller någon definition av SGEI-tjänster, har medlemsstaterna omfattande prövningsrätt, när de avgör vilka tjänster som är SGEI-tjänster.

För att en SGEI-tjänst ska kunna betraktas som en SGEI-tjänst förutsätts dock alltid att det råder marknadsbrist. Kommissionens befogenheter vid bestämmandet av vilka tjänster som är SGEI-tjänster är begränsade till att kontrollera huruvida medlemsstaten har gjort ett uppenbart fel när den har betraktat en tjänst som en SGEI-tjänst och till att bedöma huruvida den ersättning som betalas för tjänsten eventuellt innehåller statligt stöd. Kommissionen har med andra ord till uppgift att övervaka hur medlemsstaterna använder sig av sin prövningsrätt när de bestämmer vilka tjänster som är SGEI-tjänster.

Artikel 106.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) utgör den rättsliga grunden för bedömningen av statligt stöd som betalas för produktion av SGEI-tjänster. Enligt den artikeln tillämpas bestämmelserna i EUF-fördraget och i synnerhet konkurrensbestämmelserna på företag som har anförtrots att tillhandahålla SGEI-tjänster. Under 2011–2012 antog kommissionen ett nytt paket om statligt stöd för SGEI-tjänster, där förhållandet mellan reglerna om statligt stöd och SGEI-tjänsterna förtydligas och det fastställs grunder för bedömning av huruvida en ersättning som betalas för en SGEI-tjänst är statligt stöd som är förenligt med EU:s inre marknad. SGEI-paketet består av kommissionens SGEI-meddelande, SGEI-beslut, SGEI-rambestämmelser och de minimis-förordning om SGEI-tjänster.

2.5.1 Kommissionens SGEI-beslut

I kommissionens SGEI-beslut (2012/21/EU) fastställs på vilka villkor statligt stöd i form av ersättning för allmännyttiga tjänster, som ges till vissa företag som anförtrots att tillhandahålla SGEI-tjänster, är förenligt med den inre marknaden och undantaget från anmälnings skyldigheten enligt artikel 108.3 i EUF-fördraget.

SGEI-beslutet är tillämpligt på ersättning för allmännyttiga tjänster som ges till företag som anförtrots att tillhandahålla SGEI-tjänster enligt artikel 106.2 i EUF-fördraget och som tillhör någon av de ersättningskategorier som anges i artikel 2.1 i beslutet. SGEI-beslutet tillämpas på bland annat ersättning för tillhandahållande av SGEI-tjänster som uppfyller sociala behov när det gäller tillträde till och återinträde på arbetsmarknaden (artikel 2.1 c i beslutet). Beslutet tillämpas endast om den period för vilken företaget har anförtrots att tillhandahålla SGEI-tjänsten inte överstiger tio år. Perioden kan dock förlängas med nya beslut, vilket betyder att det föreligger en skyldighet att med jämna mellanrum se över läget och de fastställda villkorens giltighet.

Ett företag anförtros att tillhandahålla en SGEI-tjänst genom en eller flera handlingar, som varje medlemsstat själv får fastställa formen för. I handlingen eller handlingarna ska framför allt anges a) innebörden av skyldigheterna i samband med tillhandahållandet av allmännyttiga tjänster och skyldigheternas varaktighet, b) företaget och, i förekommande fall, det territorium som berörs, c) innebörden av exklusiva eller särskilda rättigheter som beviljats företaget av den beviljande myndigheten, d) en beskrivning av ersättningsmekanismen och parametrarna för att beräkna, kontrollera och se över ersättningen, e) åtgärder för att undvika och återkräva eventuell överkompensation, och f) en hänvisning till kommissionens SGEI-beslut.

I praktiken kan en skyldighet att tillhandahålla en offentlig tjänst åläggas med stöd av lag eller förordning, genom ett förvaltningsbeslut eller genom ett avtal som innehåller en skyldighet för tjänsteleverantören. I lag är det möjligt att ange de allmänna principerna (beräkning av maximal ersättning m.m.) för åläggande av en skyldighet att tillhandahålla en offentlig tjänst, och beslutet fattas av den myndighet som beviljar stödet. Riksdagens bindande budgetbeslut kan jämföras med lag. Innan någon åläggs en skyldighet att tillhandahålla en tjänst ska det alltid säkerställas att det råder marknadsbrist. En utgångspunkt för tilldelning av uppdraget att tillhandahålla en SGEI-tjänst är att stödmyndigheten gör en marknadskartläggning och en bedömning av huruvida marknaden i tillräcklig utsträckning klarar av att tillhandahålla tjänsten i fråga.

2.5.2 Konkurrensneutralitet

På offentligt ägda bolags ekonomiska verksamhet tillämpas konkurrenslagen (948/2011) på motsvarande sätt som på övriga företag. I fråga om offentligt ägda bolag föreskrivs i 4 a kap. i konkurrenslagen om tryggnad av en jämlig konkurrens mellan offentlig och privat näringsverksamhet (det så kallade kravet på konkurrensneutralitet). I 30 a § i det kapitlet föreskrivs det om Konkurrens- och konsumentverkets behörighet. Konkurrens- och konsumentverket ska i första hand förhandlingsvägen försöka undanröja ett förfarande eller en verksamhetsstruktur som tillämpas i den ekonomiska verksamhet som bedrivs av exempelvis en enhet som staten har bestämmande inflytande över och som när varor eller tjänster erbjuds snedvrider eller kan bidra till att snedvrider förutsättningarna för en sund och fungerande konkurrens på marknaden eller hindrar eller kan bidra till att hindra att en sund och fungerande ekonomisk konkurrens uppstår eller utvecklas. Konkurrens- och konsumentverket övervakar också att kravet på marknadsmässig prissättning uppfylls. Vid behov ska Konkurrens- och konsumentverket meddela ett förbud, föreläggande eller annat åläggande för att säkerställa jämlika verksamhetsförutsättningar på marknaden. Konkurrens- och konsumentverket kan dock inte förordna att verksamheten i sin helhet ska upphöra, om utförandet av uppgiften baserar sig på lagstiftning.

3 Bedömning av nuläget

I samband med planering av sysselsättningsåtgärder deltar myndigheter inom flera olika verksamhetsområden i att främja även partiellt arbetsföra personers möjligheter att få jobb. Utbudet av service är brett och i huvudsak redan mycket täckande. Olika alternativ och tillvägagångssätt

blir bedömda ur många vinklar. Trots det är det många partiellt arbetsföra som inte lyckas få jobb eller som hamnar i en frustrerande spiral av deltagande i service varvat med tillfälliga jobb. Detta kan bero på flera olika faktorer, såsom den partiellt arbetsföra personens egenskaper, kapacitet, motivation eller andra faktorer, men även på myndigheterna. Brister i myndigheternas agerande kan bero på tidsbrist, bristande förutsättningar att sätta sig in i varje enskild persons situation, felriktade planer, ett begränsat urval av metoder, brist på lämplig service, avbrott mellan olika slags service och andra motsvarande omständigheter.

För att utveckla den nuvarande servicestrukturen bör det satsas mer än i nuläget på att skapa servicehelheter och servicestigar. Oberoende av orsakerna till misslyckandena är det motiverat att sträva efter ett bättre resultat med tanke på alla de partiellt arbetsföra som har vilja och potential att bli arbetstagare. Trots att arbets- och näringstjänsterna är heltäckande, bildar de enskilda tjänsterna för närvarande inte tillräckligt tydliga stigar ut på arbetsmarknaden. Kopplingarna och sambanden mellan olika tjänster bör stärkas. Samtidigt bör man se till att tjänsterna inte låser den arbetssökande för mycket i systemet. Innehållet och verktygen i servicehandledningen bör utvecklas så att man satsar mer än nu på att till exempel identifiera kunskaper och inlärningssvårigheter.

Modellen med sektorsövergripande samservice som främjar sysselsättningen och de kommunala sysselsättningsförsöken innehåller en strävan att samordna tjänsterna till en smidig helhet. Ett exempel på det är Toimio-modellen, som tagits fram av ett andelslag för stödande av sysselsättning i Lappland. I den modellen försöker man integrera olika tjänster för partiellt arbetsföra till en resultatgivande helhet. Modellen samordnar det servicesystem som stöder arbetsrehabilitering med det servicesystem som stöder sysselsättning. Som plattform för Toimio-modellen fungerar arbetsrehabiliteringsenheter, som i Lappland sköts av arbetsträningsstiftelser.

I Finland ordnas heltäckande tjänster som stöder partiellt arbetsföras möjligheter att få jobb, och de genomförs av ett stort antal olika aktörer på övergångsarbetsmarknaden. Partiellt arbetsföras möjligheter att få jobb kan underlättas ännu mer genom att utveckla de befintliga tjänsterna. Servicesystemet är dock inte tillräckligt effektivt för att hjälpa de partiellt arbetsföra som har det allra svårast att få arbete, och ofta lyckas de inte få jobb. Det nya specialuppgiftsbolag som föreslås ska ha till uppgift att säkerställa att arbetstillfällena uppstår och att de partiellt arbetsföra som har det allra svårast får en anställning. Specialuppgiftsbolaget bidrar till att lösa sysselsättningsproblemet, men kommer inte att inkräkta på de tjänster som aktörerna på övergångsarbetsmarknaden redan framgångsrikt har utfört.

3.1 Utvärdering av försöket med arbetsbanker

Arbetsbankernas verksamhetsmodell, som innefattade egen produktion, uthyrning av personal, sökande efter nya jobb samt stöd vid övergångar, var en mycket omfattande och krävande helhet, som arbetsbankerna var för små och kringspridda för att sköta. Modellen saknade en tillräckligt stark styrnings- och koordineringsmekanism. Att avgränsa de möjliga arbetsbanksföretagen till enbart aktiebolag var en onödigt smal avgränsning, som gjorde att till exempel många aktörer inom tredje sektorn uteslöts.

En uppskalning av arbetsbanksverksamheten skulle ha krävt en nationellt styrd struktur, såsom en centralarbetsbank av franchisingmodell, som skulle ha säkerställt bland annat ett smidigt myndighetssamarbete i synnerhet vad gäller tillgång till lönesubventioner i tillräcklig omfattning samt hänvisning av klienter till verksamheten och tillhörande myndighetsbeslut. Försöket uppnådde inte heller den omfattning som man hade strävat efter, och resultaten i fråga om olika målgrupper var ojämna. Av de partiellt arbetsföra som hade anställts hos arbetsbankerna var det

få som hyrdes ut eller fick jobb någon annanstans. Arbetsbanksverksamheten löste inte utmaningarna för de specialgrupper som har det allra svårast att få jobb.

Försöket med arbetsbanker lyckades inte ta fram en tillräckligt tydlig bild av vilka rättvisa och resursbehovsbaserade bonusnivåer som behövs för olika målgrupper. Det skulle ha behövts en starkare analys av kostnaderna för och kostnadsnyttoeffekten av sysselsättningen. Arbetsbanksprojektet innehöll dock element som underlättade och gjorde det möjligt för partiellt arbetsföra att få arbete. Den underentreprenad och beställningstillverkning som arbetsbankerna bedrev gjorde det möjligt för arbetstagarna att prova på olika arbetsuppgifter, och samtidigt kunde man försäkra sig om deras arbetsförmåga. Dessutom var det möjligt att till arbetet vid behov foga rehabiliterande element eller utbildning, som förbättrade den partiellt arbetsföra personens förutsättningar för att klara sig i arbetslivet. En viktig sak var även arbetsgivarnas erfarenhet att det var relativt lätt och riskfritt för dem att rekrytera eller hyra en arbetstagar via arbetsbanken och att arbetsbanken hjälpte till även i frågor kring stöd och subventioner. Det gjorde att tröskeln för att anställa en partiellt arbetsföra person blev lägre.

I arbetsbankernas servicehelhet skulle man ha haft nytta av att inkludera såväl åtgärder för att stödja arbets- och funktionsförmågan som åtgärder för utveckling av kompetensen. En viktig sak är att identifiera och erkänna kunskaper. Dessutom behövs handledning i arbetet, arbetsgivar- och rekryteringstjänster såsom arrangemang på arbetsplatsen, anpassningar av arbetet och rådgivning om bland annat byråkratin kring anställningsförhållanden. Det behövs också ett uppföljnings- och stödsystem så att man kan bedöma hur arbetsmarknadsläget utvecklas för dem som fått jobb och erbjuda hjälp i eventuella problemsituationer. Arbetsbanksverksamheten borde ha bedrivit närmare samarbete med bland annat träningstjänster och socialservice, arbetscentraler, verkstäder och nätverk av sociala företag. Efter att projektet för utveckling av arbetsbanksverksamheten avslutades har verksamheten på vissa håll i landet fortsatt som lokala projekt, men den nationella samordningen har upphört.

3.2 Jobbkanalen Ab:s verksamhet i förhållande till övriga aktörer på övergångsarbetsmarknaden

I Finland finns många aktörer som upprätthåller en så kallad övergångsarbetsmarknad och ordnar arbetsmöjligheter för partiellt arbetsföra. När utredaren skrev sin rapport uttryckte dessa aktörer stark oro över att de befintliga aktörernas verksamhet och strukturer skulle äventyras. Som alternativ föreslog de att man stärker och utvecklar nätverket av nuvarande aktörer. Arbets- och näringsministeriet bedömer att utveckling av nätverkssamarbetet inte är en tillräcklig lösning för att säkerställa att det uppstår arbetstillfällen för de partiellt arbetsföra som har det allra svårast på arbetsmarknaden och att de kan ingå anställningsförhållanden med normala anställningsvillkor.

I utredarens rapport bedöms också nuläget genom konstaterandet att det inte finns forskningsdata om vilka egenskaper klienterna hos de nuvarande aktörerna på övergångsarbetsmarknaden har, men bedömningen är att partiellt arbetsföra personer som har svårast att få jobb inte är någon starkt övervägande del av klienterna hos dessa aktörer. Detta beror på att många aktörer är tvungna att skaffa resurser för sin verksamhet någon annanstans. Det har också bedömts att arbetsbankernas verksamhet mer och mer övergått till att omfatta personer som det är lättare att hitta jobb åt, trots att det har tagits i bruk graderade sysselsättningsbonusar för att motverka en sådan utveckling.

Enligt utredaren är ett problem i nuläget att aktörerna är fragmenterade och att det saknas en nätverksbaserad verksamhetsmodell. Arbetsbankerna strävade tidigare efter att bilda ett nätverk kring en centralarbetsbank, men på grund av aktörernas olikheter lyckades det inte. Det skulle

vara naturligast att bygga upp ett nätverk genom frivilligt samarbete utifrån aktörernas egna premisser.

Enligt utredaren är ett problem i nuläget också att alla aktörer inte är villiga att förbinda sig till att iaktta de verksamhetsprinciper som är en förutsättning för offentligt stöd, såsom att stödja de personer som har det allra svårast på arbetsmarknaden. Endast en del av aktörerna på övergångsarbetsmarknaden skulle klara av att uppfylla dessa mål.

De nuvarande aktörerna på övergångsarbetsmarknaden har en viktig roll när det gäller att sysselsätta partiellt arbetsföra, men det behövs också andra lösningar för att alla partiellt arbetsföra ska få tillräckligt stöd för att hitta arbete och för att ingen arbetsvillig person med potentiellt sett tillräcklig arbetsförmåga ska bli utan det stöd som han eller hon behöver. Det behövs dock en tydlig arbetsfördelning och fastställande av prioriteringar mellan de olika aktörerna. En fördelning av arbetet tillsammans med de nuvarande aktörerna talar för att den nya statliga aktören riktar sitt stöd till de partiellt arbetsföra personer som har svårast att få jobb.

3.3 De partiellt arbetsföras olika situationer

Graden av arbetsförmåga hos partiellt arbetsföra personer varierar stort. Hos en del är arbetsförmågan endast lite nedsatt, medan andra är nästan arbetsoförmögna. Personer som har endast lite nedsatt arbetsförmåga har störst nytta av de sysselsättningsfrämjande förmåns- och service-systemen såsom lönesubvention och den mångsidiga service som Arbetskraftsförvaltningen och kommunerna erbjuder. Partiellt arbetsföra får stöd för sysselsättningen även av många aktörer på övergångsarbetsmarknaden, privata företag som förmedlar arbetskraft och företag i olika branscher som är verksamma på marknaden.

Om den som försöker få arbete inte har några stora problem, är det nuvarande, relativt betydande ekonomiska stödet för sysselsättning också effektivt. De tjänster som Arbetskraftsförvaltningen samt den sociala sektorn och utbildningssektorn erbjuder är mångsidiga och högklassiga och tillgången till dem är god. Utvecklingsåtgärder behövs, men åtminstone för sådana arbetslösa som har det mindre svårt på arbetsmarknaden innebär tjänsterna betydligt mycket stöd för sysselsättningen.

Tjänsterna, integreringen av dem och den övriga organiseringen har utvecklats mycket under de senaste åren, trots att systemen fortsatt kan förenklas och strömlinjeformas för att de ska vara lättare att använda för såväl arbetsgivare som arbetssökande. När man utökar offentliga stöd bör man också beakta olika förmåners och tjänsters uteslutningseffekter. Om skillnaderna i förmågor mellan personer som stöds är små, är det motiverat att skillnaderna mellan de stöd som ges inte heller är stora. En aktiv Arbetskraftspolitik kan ha tydliga substitutionseffekter: En subventionerad arbetslös med lindrigt nedsatt arbetsförmåga kan göra att sådana fullt arbetsföra arbetstagare eller arbetslösa som inte subventioneras eller åtminstone inte subventioneras lika mycket väljs bort. Skillnader kan förekomma, men stöden eller subventionerna får inte vara överkompenserande, eftersom syftet med subventionerna i första hand är att undanröja skillnaderna i människors utgångsläge.

För de partiellt arbetsföra personer som har det allra svårast på arbetsmarknaden kan situationen vara annorlunda, och det blir inga substitutionseffekter. Ju svårare en person har att få jobb, desto svårare är det att ge det stöd som behövs för att personen ska få jobb, och desto färre aktörer finns det som gör det. Dessa grupper har de största problemen när det gäller att få arbete. Många grupper av partiellt arbetsföra personer som är arbetsvilliga, men som har utmaningar i fråga om olika förmågor, lyckas inte få anställning. För dessa personer räcker det nuvarande offentliga stödet inte till för att komma över anställningströskeln, så att utöka stödet är därför

det enda alternativet för att lösa problemet. Med tanke på dem som har allra svårast att få arbete är det motiverat att bilda ett nytt bolag med specialuppgifter.

Till skillnad från de partiellt arbetsföra som har det svårast på arbetsmarknaden, har personer med lindrigt nedsatt arbetsförmåga mer realistiska chanser att få jobb på den öppna marknaden med hjälp av nuvarande stöd och tjänster. När det gäller de som har svårast att få arbete handlar det om att hjälpa dem så att de över huvud taget kan höra till den arbetskraft som står till buds på arbetsmarknaden. I dessa fall kan man med stödåtgärder och specialuppgiftsbolagets tjänster utvidga den faktiska arbetskraften genom att skapa nya potentiella arbetstagare som så småningom övergår till den öppna arbetsmarknaden. Målet för det specialuppgiftsbolag som föreslås bör vara att dessa partiellt arbetsföra personer ska kunna få anställning hos andra arbetsgivare på den öppna arbetsmarknaden.

3.4 Målgruppens omfattning

I den svenska modellen hänvisas till bolaget Samhall endast sådana partiellt arbetsföra för vilka det är den sista möjligheten att få arbete. Ju större den målgrupp av partiellt arbetsföra som är berättigade till stöd är, desto mindre stöd kan riktas till olika personer. Detta kan leda till ett ineffektivt system som inte fullgör sin socialpolitiska kärnuppgift. Även nettokostnaderna för samhället kan hållas under kontroll, om stödet riktas till en relativt begränsad grupp.

Om man som utgångspunkt sätter att uppnå maximala sysselsättningsresultat till så låga kostnader som möjligt, kan det på kort sikt vara lönsamt att fokusera på att stödja de människor som redan utan nya stödåtgärder är ganska nära att få arbete. Med ytterligare offentligt stöd skulle en stor del av dessa personer ta sig över anställningströskeln. Det är dock möjligt att stödet i dessa fall främst skulle hjälpa personer som kanske även annars snart skulle ha kunnat få arbete. Även substitutionseffekterna kan vara påfallande. Stödet kan också snedvrida konkurrensen och strida mot reglerna om statligt stöd, eftersom det inte finns ett faktiskt eller betydande behov av ytterligare stöd från samhället. Man skulle kanske inte heller uppnå det socialpolitiska målet att förhindra långa perioder av marginalisering och stödja jämlikhet, eftersom systemet framför allt skulle hjälpa andra än de som har det allra svårast.

Om man som utgångspunkt sätter att sänka höga anställningströsklar och att partiellt arbetsföra som länge varit arbetslösa ska inkluderas i den sysselsatta arbetskraften, bör verksamheten riktas till de personer som har svårast att få arbete. Dessa personer har inte lika goda möjligheter att få arbete på den öppna arbetsmarknaden som en bredare grupp av partiellt arbetsföra. Att avgränsa gruppen till dem som har svårast att få arbete skulle också vara mer allmänt godtagbart. Den nya aktören bör därför koncentrera sig på de partiellt arbetsföra personer som har det allra svårast på arbetsmarknaden.

4 Målsättning

Statsminister Sanna Marins regering har som mål att nå en sysselsättningsgrad på 75 procent. Under regeringsperioden vidtar regeringen sysselsättningsåtgärder som ska stärka ekonomin. Målet med dem är en sysselsättningseffekt på 80 000 fler sysselsatta. En förutsättning för att målen ska uppnås är att partiellt arbetsföra deltar i arbetslivet i högre grad än för närvarande. Som en del av denna helhet främjar regeringen sysselsättningen bland de partiellt arbetslösa som har det allra svårast.

Målet för den verksamhet som ska stödja partiellt arbetsföra är att möjliggöra förvärvsarbete för personer som hör till dessa grupper och därigenom indirekt även möjliggöra att normala sociala

levnadsförutsättningar bildas. Utan särskilda åtgärder blir dessa personer till stor del utan förvärvsarbete under hela sitt liv eller får endast tidvis förvärvsarbete. De partiellt arbetsföra ska stödjas för att kompensera för de svårigheter att komma ut i arbetslivet som den nedsatta arbetsförmågan innebär för dem. Utan stödåtgärder kommer de till exempel inte så långt som till anställningsintervju eller motsvarande urvalsfas vid rekryteringar.

Genom att stödja förutsättningarna för att få arbete strävar man efter att undanröja den nackdel som den nedsatta arbetsförmågan medför i jämförelse med andra människor. Målet är att ge partiellt arbetsföra och personer i motsvarande ställning samma utgångsläge för anställning som andra människor har. Utan stödåtgärder är alternativet för dessa grupper av människor i praktiken livslång arbetslöshet med de följder som den innebär.

Att stödja sysselsättningen för partiellt arbetsföra och motsvarande grupper i svår ställning på arbetsmarknaden kan för samhället även vara ekonomiskt lönsamt eller åtminstone inte innebära mer än relativt små ekonomiska förluster. Lönsamheten beror på många faktorer, såsom de partiellt arbetsföras individuella egenskaper, egenskaperna hos det system som stöder de partiellt arbetsföra, övriga system som inverkar på människors ekonomi samt samhällsekonomin och de offentliga finansernas läge och struktur. Således är det motiverat att försöka bygga upp en sådan helhet av åtgärder som är så ekonomiskt lönsam som möjligt för samhället utan att för den skull ha någon väsentligen negativ inverkan på sysselsättningsmålet för målgrupperna.

De partiellt arbetsföra utgör en arbetskraftspotential som inte utnyttjas fullt ut. Trots att en ny partiellt arbetsför arbetstagare ibland kan göra att en annan person går miste om möjligheten att få ett visst jobb, har en person med normal arbetsförmåga sannolikt bättre förutsättningar än den partiellt arbetsföra att få jobb någon annanstans. När arbetskraften ökar, kan den ekonomiska potentialen växa och produktionen och den totala efterfrågan öka i och med att nya människor blir en del av den aktiva arbetskraften. Att ett bolag med specialuppgifter stöder sysselsättning på den öppna arbetsmarknaden underlättar också problemen med tillgång på arbetskraft.

Det nya bolaget med specialuppgifter främjar också jämlikhet, och därmed har förslaget en central betydelse med tanke på tillgodoseendet av målgruppens mänskliga och grundläggande rättigheter. Enligt artikel 27 i FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (27/2016) förbinder sig konventionsstaterna att vidta ändamålsenliga åtgärder, inklusive lagstiftning, för att bland annat främja möjligheter till anställning och befordran för personer med funktionsnedsättning på arbetsmarknaden och hjälp med att finna, erhålla, bibehålla och återgå till en anställning.

Termen funktionsnedsättning i konventionen ska inte tolkas så att den inte omfattar långtids-sjukdomar. Enligt definitionen i konventionen innefattar personer med funktionsnedsättning bland annat personer med varaktiga fysiska, psykiska, intellektuella eller sensoriska funktionsnedsättningar, vilka i samspel med olika hinder kan motverka deras fulla och verkliga deltagande i samhället på lika villkor som andra. Även EU-domstolen ansåg i sitt avgörande *HK Danmark* (de förenade målen C-335/11 och C-337/11, den 11 april 2013) att begreppet funktionsnedsättning bygger på följderna av hälsomässiga problem genom att konstatera att om en behandlingsbar eller obotlig sjukdom medför en begränsning till följd av bland annat fysiska, psykiska eller mentala skador, vilka i samspel med olika hinder kan motverka den berördes fulla och verkliga deltagande i arbetslivet på lika villkor som andra arbetstagare, och denna begränsning kommer att bestå under lång tid, omfattas sjukdomen av begreppet funktionsnedsättning enligt direktivet om likabehandling i arbetslivet.

De partiellt arbetsföra utgör en arbetskraftspotential som inte utnyttjas fullt ut. Trots att en ny partiellt arbetsför arbetstagare ibland kan göra att en annan person går miste om möjligheten att

få ett visst jobb, har en person med normal arbetsförmåga sannolikt bättre förutsättningar än den partiellt arbetsföra att få jobb någon annanstans. När arbetskraften ökar, kan den ekonomiska potentialen växa och produktionen och den totala efterfrågan öka i och med att nya människor blir en del av den aktiva arbetskraften. Bolaget med specialuppgifter stöder de partiellt arbetsförs möjligheter att få arbete på den öppna arbetsmarknaden, vilket också förbättrar tillgången på arbetskraft.

Graden av arbetsförmåga hos partiellt arbetsföra personer varierar stort. Hos en del är arbetsförmågan endast lite nedsatt, medan andra är nästan arbetsoförmögna. Utan en större offentlig satsning än för närvarande går det inte att förbättra ställningen för de partiellt arbetsföra som har allra svårast att få arbete. De partiellt arbetsföra som har allra svårast att få arbete är inte en starkt övervägande del av klienterna hos de aktörer som för närvarande sysselsätter partiellt arbetsföra, såsom aktörer på övergångsarbetsmarknaden. Det är motiverat att specialuppgiftsbolaget inleder sin verksamhet med en snäv målgrupp och koncentrerar sig på de partiellt arbetsföra som är i allra svårast ställning på arbetsmarknaden. För detta talar bland annat orsaker relaterade till arbetsfördelning, eventuella skillnader mellan substitutionseffekter och bristen på alternativ till ytterligare stöd när det gäller att ge dessa människor realistiska möjligheter att sysselsättas. Verksamheten kan inledas i begränsad skala. Specialuppgiftsbolaget kan tillgodose sådana behov som inte skulle tillgodoses utan effektivare åtgärder.

Genom att sysselsätta partiellt arbetsföra och samtidigt förbättra förutsättningarna för sysselsättning eftersträvas arbetskrafts- och socialpolitiska samt ekonomiska mål. Verksamheten ökar kostnaderna för den offentliga ekonomin, men samtidigt ökar den också sysselsättningen. Ur socialpolitiskt perspektiv är det eftersträvaransvärt att partiellt arbetsföra sysselsätts. Vid bedömningen av de ekonomiska konsekvenserna bör man också heltäckande beakta alla indirekta konsekvenser som partiellt arbetsföra personers arbetslöshet har för bland annat deras närstående och deras framtidsutsikter. Långvarig sysselslöshet och marginalisering har många slags varaktiga effekter även på den marginaliserade personens omgivning.

Ett mål är också att nå ett läge där olika företag och organisationer för att bära sitt samhällsansvar vill använda sig av tjänster producerade av en aktör som sysselsätter de partiellt arbetsföra som har det allra svårast. Ett statsägt bolag med specialuppgifter erbjuder en praktisk kanal med låg risk för olika aktörer som på ett relativt enkelt sätt vill delta i att sysselsätta partiellt arbetsföra.

5 Förslagen och deras konsekvenser

5.1 De viktigaste förslagen

5.1.1 Bildandet av specialuppgiftsbolaget och bolagets verksamhetsmål

I propositionen föreslås att staten ska bilda ett nytt aktiebolag vid namn Jobbkanalen Ab, på finska Työkanava Oy, i syfte att främja sysselsättningen av partiellt arbetsföra personer. Verksamhetsidén utgår från verksamhetsmålen i det svenska bolaget Samhall AB som bedriver motsvarande verksamhet och avses i huvudsak genomföras i enlighet med förslagen i utredaren Hannu Mäkinens rapport.

Lagen om Jobbkanalen Ab fastställer bolagets uppgifter och centrala verksamhetsprinciper. Vid behov kan bolaget också bilda dotterbolag för produktionsverksamhet. Jobbkanalen Ab föreslås vara ett helt statsägt specialuppgiftsbolag. Propositionen lämnas till riksdagen i samband med budgetpropositionen för 2022.

Målet för verksamheten vid Jobbkanalen Ab är att sysselsätta och stödja övergångar från arbete till arbete och vidare till den öppna arbetsmarknaden genom att erbjuda sina arbetstagare tillräckligt långvarigt arbete. Arbete i anställning hos Jobbkanalen Ab ska vara ett sistahandsalternativ för de partiellt arbetsföra. Trots det ska arbetsförmågan, kompetensen och produktiviteten åtminstone för en del av arbetstagarna utvecklas så att de har faktisk möjlighet att få sysselsättning på den öppna arbetsmarknaden.

Målet för Jobbkanalen Ab:s verksamhet är inte att generera utdelning eller affärsvinst för ägarna, men bolaget ska i övrigt sträva efter en resultatrik verksamhet. Verksamheten ska bedrivas så att den inte snedvrider konkurrensen med företag och organisationer på den öppna marknaden som tillhandahåller motsvarande tjänster. De tjänster som bolaget producerar ska prissättas på marknadsvillkor. Även ökningen av bolagets marknadsandel kan begränsas.

Fullgörandet av de allmänna samhällsliga skyldigheterna ska beaktas när resultatmålet för Jobbkanalen Ab ställs upp. Avsikten är inte att ålägga bolaget offentliga förvaltningsuppgifter.

5.1.2 Inriktning av verksamheten

Jobbkanalen Ab:s verksamhet inriktas på de partiellt arbetsföra som har den allra svåraste ställningen på arbetsmarknaden. Eventuella dotterbolag och funktioner kan bildas enligt verksamhetsområde eller persongrupp i ett senare skede utifrån erfarenheterna av verksamheten.

En partiellt arbetsför persons sjukdom eller funktionsnedsättning är inte i sig en tillräcklig grund för sysselsättning i specialuppgiftsbolaget, utan verksamheten inriktas på personer för vilka hälsoproblemet lett till avsevärda svårigheter att få arbete trots hjälp av tjänster. Enligt uppskattning finns det i Finland cirka 50 000–60 000 partiellt arbetsföra och funktionsnedsatta med tillräcklig arbetsförmåga för åtminstone deltidarbete och som också vill arbeta. Av dem har cirka hälften jobb. Den potentiella målgruppen för Jobbkanalen Ab:s verksamhet omfattar alltså 20 000–30 000 personer. En del av dem är invalidpensionstagare och en del får arbetslöshetsförmån för att trygga försörjningen.

De partiellt arbetsföra utgör en mycket heterogen grupp där det förutom individuella skillnader också finns systematiska skillnader till exempel enligt funktionsnedsättningsgrupp. I synnerhet rehabiliteringsklienter inom mentalvården och personer med intellektuell funktionsnedsättning har en svårare ställning än de andra sjukdoms- och funktionsnedsättningsgrupperna eftersom deras hälsoproblem begränsar arbetsförmågan på ett sätt som gör det svårare för dessa personer än för genomsnittet att få arbete. Av de partiellt arbetsföra som är kunder hos arbets- och näringsbyrån är situationen svårast för personer som utöver en funktionsnedsättning eller en sjukdom som försvårar möjligheterna att få sysselsättning har låg utbildningsnivå och är över 55 år.

Av de intellektuellt funktionsnedsatta arbetar endast några hundra personer i arbetsavtalsförhållande och över 2 000 inom den öppna arbetsverksamheten, vilken innebär vanligt arbete på vanliga arbetsplatser utan anställning. Arbete inom den öppna arbetsverksamheten är visserligen ett bevis på tillräcklig arbetsförmåga och arbetsvillighet, men rekryteringströskeln till vanliga företag och kommunala arbetsplatser har visat sig vara för hög. Enligt utredningar har ersättningen till personer som får delinvalidpension på grund av arbetsoförmåga till följd av sjukdom inget samband med om pensionstagaren arbetar eller inte. Partiell arbetsförmåga kan förutom fysiska begränsningar också bero på att personens förmåga att klara av sedvanliga arbetsuppgifter är nedsatt av andra orsaker.

Jobbkanalen Ab ska enligt förslaget verka inom hela Finland på flera orter och utnyttja distansarbetsmöjligheter. Verksamheten avses dock startas upp i etapper i landets olika regioner beroende på hur snabbt bolaget lyckas skaffa dels arbete som lämpar sig för de partiellt arbetsföra, dels arbetsledande personal på de olika orterna. Vid anskaffningen av arbetsplatser beaktas också specialgruppernas behov och behovet av att hitta arbete för till exempel svensk-, samisk- och teckenspråkiga partiellt arbetsföra.

Avgränsningen av verksamhetsmodellen till personer som har den svåraste ställningen på arbetsmarknaden innebär att bolaget kan anses tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, dvs. sådana tjänster som avses i kommissionens så kallade SGEI-beslut. Då villkoren i enlighet med SGEI-beslutet följs strider stödet till bolaget inte mot EU:s regler om statligt stöd.

5.1.3 Praxis för val av partiellt arbetsföra

De olika arbets- och näringsbyråerna föreslås lämna sina förslag om personer som är villiga att anställas hos Jobbkanalen Ab och som uppfyller kriterierna till en arbets- och näringsbyrå, som i sin tur centraliserat hänvisar partiellt arbetsföra till anställning hos Jobbkanalen Ab. Före det tillhandahålls de partiellt arbetsföra tjänster inom arbetskraftsförvaltningen. Jobbkanalen Ab ansvarar för försäljningen utåt av de partiellt arbetsföras arbetsprestationer.

Det är motiverat att skilja valet av personer från Jobbkanalen Ab:s uppgifter. De finländska arbetskraftsmyndigheterna föreslås på samma sätt som i Sverige hänvisa partiellt arbetsföra till anställning hos Jobbkanalen Ab. Andra vägar kan inte utnyttjas. Syftet med detta arrangemang är att säkerställa att valet av partiellt arbetsföra görs utifrån de för bolaget uppställda arbetskraftspolitiska och socialpolitiska målen, inte i första hand för att nå bolagets affärsekonomiska mål.

En arbets- och näringsbyrå ges genom arbets- och näringsministeriets förordning till uppgift att för hela landets del hänvisa de partiellt arbetsföra personerna till anställning hos Jobbkanalen Ab. Den arbets- och näringsbyrå som ska ansvara för hänvisningen av personerna väljs utifrån NTM-centralernas och arbets- och näringsbyråernas förslag. Den arbets- och näringsbyrå som väljs ska kunna administrera samarbetet med arbetsgivare och företag inom sysselsättning och det interna och externa samarbetsnätverket samt ha kunskap om de partiellt arbetsföra arbetssökandenas särskilda behov. Den arbets- och näringsbyrå som väljs ska samarbeta med Jobbkanalen Ab vid hänvisningen av partiellt arbetsföra.

En anställning hos Jobbkanalen Ab kräver alltid att den partiellt arbetsföra ger sitt samtycke till den och är tillräckligt motiverad. Jobbkanalen Ab har ändå möjlighet att av de personer som hänvisats till bolaget själv välja en del för lediga enskilda arbetsuppgifter. Genom detta handlingsutrymme ges bolaget möjlighet att för en uppgift anvisa en person som klarar av den. Faktorer som ska beaktas kan till exempel vara att det konkreta arbetsstället ska vara tillgängligt och hänsyn kan behöva tas till andra praktiska omständigheter och faktorer som framgår först när arbetsinnehållet specificeras och arbetet konkret kommer i gång. Därför ska antalet partiella arbetsföra som anvisas bolaget av arbets- och näringsbyrån i synnerhet under de första verksamhetsåren överskrida behovet i tillräcklig mån. På längre sikt och när de gemensamma verksamhetsmodellerna etableras minskar behovet av detta, och då kan bolagets möjlighet att välja bland de hänvisade personerna för olika arbetsuppgifter begränsas kraftigare. Bolaget har också möjlighet att använda sig av normala förfaranden enligt arbetsavtalslagen när anställningar ingås, exempelvis provotid och anställningsavtal för viss tid.

Myndigheterna i försökskommunerna för sysselsättning, såsom socialmyndigheterna och Folkpensionsanstalten, kan enligt förslaget hänvisa personer till den regionala arbets- och näringsbyrån för bedömning av om dessa kan hänvisas till Jobbkanalen Ab.

För att bolaget ska kunna rekrytera partiellt arbetsföra bland de arbetssökande som föreslås av arbets- och näringsbyrån ska dessa vara sådana arbetslösa arbetssökande som avses i 1 kap. 3 § 1 mom. och 2 kap. 1 § i lagen om offentlig arbetskrafts- och företagsservice. De ska alltså vara kunder hos arbets- och näringsbyråerna för att kunna hänvisas till anställning hos Jobbkanalen Ab. På så sätt främjas normaliseringsprincipen som innebär att personer med funktionsnedsättning eller partiell arbetsförmåga i första hand tillhandahålls tjänster som är allmänna och avsedda för alla. Arbets- och näringsbyråns tjänster är offentliga sysselsättningsstödjande universaltjänster och avsedda för allmänheten.

Vissa tjänster syftar till att stödja anlitandet av normala tjänster. Till exempel med stöd av 27d § i socialvårdslagen (710/1982) ordnas rehabiliterande och andra stödåtgärder för att främja särskild placering i arbete som stöd för sysselsättningen av personer som på grund av funktionsnedsättning, sjukdom eller någon annan motsvarande orsak under lång tid har särskilda svårigheter att klara de funktioner som hör till normal livsföring och för vilka arbetsförvaltningens tjänster och åtgärder inte är tillräckliga för att de ska få arbete på den öppna arbetsmarknaden. Sysselsättning är inte det huvudsakliga syftet med tjänsterna förutom i arbetskraftsservicen.

Syftet med arbetsverksamheten i rehabiliteringssyfte är att främja deltagarnas möjligheter att få offentlig arbetskraftsservice som tillhandahålls av arbets- och näringsmyndigheterna (lagen om arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte 189/2001, 1 kap. 1 §). I början av 2021 infördes ändringar i den lagen i syfte att stärka deltagarnas rätt till god socialvård (lag om ändring av lagen om arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte 702/2020). Genom ändringarna säkerställdes att man till arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte hänvisar personer som varit arbetslösa länge och som behöver socialvårdens stöd som ett led i serviceprocessen. Enligt den lagens 8 § ska möjligheten att erbjuda personen arbete eller offentlig arbetskraftsservice utredas före arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte. Genom revideringen ville man framhäva att arbetsverksamheten i rehabiliteringssyfte är sekundär i förhållande till arbets- och näringsbyråerna.

Att begränsa hänvisningen till anställning hos Jobbkanalen Ab till endast en myndighet minskar också skillnaderna i tolkningen av kriterierna för partiell arbetsförmåga. I annat fall skulle olika parter och organisationer kunna tolka tjänstens karaktär av sistahandsalternativ på olika sätt.

Utifrån utredningen i Vesalas arbetsgrupp (Kehitysvammaliiton Selvityksiä 9/2015) kan man uppskatta antalet personer med intellektuell funktionsnedsättning som för närvarande har avlönat arbete i Finland till cirka 400–500, antalet i den öppna arbetsverksamheten till cirka 2 000 och antalet i arbetsverksamhet vid arbetscentralerna till cirka 6 000. Mellan olika områden och organisationer konstaterades stora skillnader i hur dessa personer placerats i avlönat arbete. Störst var skillnaderna i huvudstadsregionen. Attityder och praxis vid huvudstadsregionens sysselsättningsenheter främjade oftare sysselsättning i uttryckligen lokala företag. Eftersom tjänstens karaktär av sistahandsalternativ i praktiken bedöms utifrån kundernas möjligheter att få sysselsättning är hela bedömningsprocessen nära knuten till serviceorganisationens verksamhetspraxis.

Arbetslösa arbetssökande har rätt till en sysselsättningsplan. Sysselsättningsplanen grundar sig på den arbetssökandes mål för arbete eller utbildning och det uppskattade servicebehovet. I den överenskoms förutom om jobbsökning också om offentlig arbetskrafts- och företagsservice enligt servicebehovet samt om annan sysselsättningsfrämjande service och expertbedömningar.

I sysselsättningsplanen antecknas att personen är villig att sysselsättas i Jobbkanalen Ab. I planen ska det konstateras att privatkunden hos arbets- och näringsbyrån uppfyller kriterierna för att kunna ställas på förslag för anställning hos Jobbkanalen Ab och den ska ange de arbetsuppgifter som kunden inom ramen för sin arbetsförmåga och kompetens i första hand är redo att utföra. Om arbets- och näringsbyrån utifrån den tillgängliga informationen inte kan bedöma om en arbetssökande-kund också kan sysselsättas på annat sätt eller personens möjligheter till sysselsättning främjas med andra metoder, kan byrån utreda frågan till exempel med hjälp av arbetsprövning eller expertbedömning. Sysselsättningsplanen ska i första hand försöka hitta metoder för sysselsättning av privatkunden på den öppna arbetsmarknaden, i utbildning eller i lönesubventionerat arbete.

Genom förfarandet kan man främja sysselsättningen av funktionsnedsatta och partiellt arbetsföra på den öppna arbetsmarknaden i enlighet med inklusionsprinciperna. Samtidigt tillgodoses i enlighet med artikel 27.1 e och j i FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning de funktionsnedsattas möjligheter att få sysselsättning och avancera i sina jobb på arbetsmarknaden samt främjas deras förvärvande av arbetserfarenhet på den öppna arbetsmarknaden.

Privatkunders tillstånd till utlämning av uppgifter till specialuppgiftsbolaget begärs när sysselsättningsplanen görs upp. Till arbetsgivare får det med den arbetssökandes specificerade skriftliga samtycke lämnas ut uppgifter som är nödvändiga för tillsättande av ett ledigt arbete eller uppfyllande av särskilda krav på hälsotillståndet inom branschen i fråga, eller för att främja sysselsättningen för en arbetssökande som har en funktionsnedsättning eller sjukdom som försvårar sysselsättningen.

Om Jobbkanalen Ab får behov av att rekrytera nya arbetstagare, meddelar bolaget arbets- och näringsbyrån om det. För ett ledigt arbete vid specialuppgiftsbolaget söker arbets- och näringsbyrån ur kundregistret fram arbetssökande som har anteckningen ”arbete i specialuppgiftsbolaget” i sin sysselsättningsplan och som har tillräcklig arbetsförmåga och kompetens för den lediga uppgiften. Arbets- och näringsbyrån ger Jobbkanalen Ab uppgifter om de föreslagna personerna och bolaget gör det slutliga valet bland de personer som hänvisats för de lediga uppgifterna. Arbets- och näringsbyrån ska begränsa antalet personer som föreslås för Jobbkanalen Ab till det som är nödvändigt för valet. Bolaget gör sitt val bland de föreslagna personerna och meddelar arbets- och näringsbyrån om det.

5.1.4 Tjänster som tillhandahålls av Jobbkanalen Ab

De personer som anställs hos Jobbkanalen Ab ska ges tillräckliga färdigheter för sysselsättning och en övergång till den öppna arbetsmarknaden. Partiellt arbetsföra personer behöver rätt dimensionerade och inriktade, högklassiga tjänster för att ha framgång i sitt arbete.

De partiellt arbetsföra har oftast redan tillhandahållits en stor mängd mångsidiga offentliga tjänster och genomgått olika processer med sysselsättning som mål. Arbetslösa partiellt arbetsföra personer har vanligen en av arbets- och näringsbyrån utarbetad serviceplan som förbättrar förutsättningarna för sysselsättning, till exempel en sysselsättningsplan, aktiveringsplan eller sektorsövergripande sysselsättningsplan. Vid arbets- och näringsbyrån kan den partiellt arbetsföra fortsatt få olika offentliga tjänster till exempel inom information och rådgivning, utbildning och kompetens, karriärträning, hälsofrämjande eller rehabiliterande arbetsverksamhet samt perioder av arbets- och utbildningsprövning.

Stödbehoven hos de partiellt arbetsföra som har den svåraste ställningen är ytterst individuella. Det kan till exempel uppstå situationer där fokus i granskningen har legat på arbetskraftsförvaltningens tjänster, men där den partiellt arbetsföra de facto har större behov av socialtjänster. En sådan situation kan till exempel uppstå med sjuka och funktionsnedsatta personer.

För att överlappningar ska kunna undvikas begränsas Jobbkanalen Ab:s servicefunktioner till stöd för arbete i bolaget. Utvecklingstjänster för de partiellt arbetsföra personer som arbetar i Jobbkanalen Ab genomförs i första hand inom ramen för befintlig arbetskraftsservice. Det finländska servicesystemet kan redan nu anses vara splittrat och det bör inte göras mer komplicerat än det redan är. Däremot kan Jobbkanalen Ab utveckla sina arbetstagares färdigheter på samma sätt som andra företag. Jobbkanalen Ab kan producera tjänster själv eller vid behov köpa kompletterande tjänster till exempel av aktörer på övergångsarbetsmarknaden, organisationer och andra serviceproducenter genom konkurrensutsättning enligt upphandlingslagen. Tjänsterna erbjuds då de partiellt arbetsföra inom ramen för arbetet.

Målet är att de partiellt arbetsföra ska få arbete på den öppna arbetsmarknaden i tillsvidareanställning. Jobbkanalen Ab ska nätverka med olika parter så att det blir möjligt att hitta lämpliga platser. Jobbkanalen Ab ska enligt förslaget inte åläggas offentliga förvaltningsuppgifter, så verksamheten överlappar inte med verksamheten vid arbets- och näringsbyråerna eller andra myndigheter.

På de partiellt arbetsföra som är anställda hos bolaget tillämpas på normalt sätt till exempel bestämmelserna i lagen om företagshälsovård (1383/2001). Enligt 1 § i den lagen ska arbetsgivaren, arbetstagarna och företagshälsovården tillsammans främja bland annat arbetstagarnas hälsa och arbets- och funktionsförmåga i olika arbetslivsskeden. Verksamhet för bevarande av arbetsförmågan avser planmässig och målinriktad verksamhet som inriktar sig på arbetet, arbetsförhållandena och arbetstagarna och genom vilken företagshälsovården för sin del främjar och stöder arbets- och funktionsförmågan för personer i arbetslivet. Enligt 12 § i den lagen ska arbetsgivaren ordna företagshälsovård, bland annat följa upp och främja en funktionsnedsatt arbetstagares möjligheter att klara sig i arbetet med hänsyn till arbetstagarens förutsättningar vad hälsan beträffar, ge råd om rehabilitering och hänvisa till vård eller medicinsk eller yrkesinriktad rehabilitering. Arbetstagaren är skyldig att delta i en hälsoundersökning som är nödvändig vid placering i arbete eller under arbetets gång för att utreda hans eller hennes arbets- eller funktionsförmåga på grund av krav som beror på arbetet och som riktar sig mot hälsan.

5.1.5 Arbetsavtal med Jobbkanalen Ab

De anställda ska anställas direkt av Jobbkanalen Ab utan någon separat servicefas. Lönen och de andra anställningsvillkoren fastställs i enlighet med arbetslagstiftningen och tillämpligt kollektivavtal. Tillämpliga blir bland annat arbetsavtalslagens anställningsbegrepp och bestämmelser om grunden för visstidsanställning och provotid samt bestämmelserna om arbetsgivarens och arbetstagarens rättigheter och skyldigheter. Vid bemanningsanställning ska bolaget tillämpa bestämmelserna i flera olika kollektivavtal, vilket motsvarar situationen hos privata bemanningsföretag.

Vid svenska Samhall AB ingås permanenta arbetsavtal. På så kallade utvecklingsplatser för unga används emellertid visstidsanställningar som i praktiken ger möjlighet att gallra ut personer. Samhall AB har själv föreslagit att alla partiellt arbetsföra som kommer till bolaget först ska anställas för viss tid. Detta bottnar i en strävan att undvika permanent anställning av personer som inte lämpar sig för bolaget.

Utredaren föreslog att de partiellt arbetsföra i Finland först ska tas in som visstidsanställda vid en serviceenhet innan de övergår till permanent anställning, så att personens arbetsförmåga och lämplighet kan bedömas. Den här verksamhetsmodellen med två steg föreslås dock inte bli genomförd. Emellertid kan Jobbkanalen Ab tillämpa arbetsavtalslagens bestämmelser om provotid på normalt sätt.

På anställningarna i Jobbkanalen Ab tillämpas bestämmelserna om anställningsförhållandets längd i arbetsavtalslagen. Principen är att ingå arbetsavtal som är i kraft tillsvidare. Beroende på situationen och när förutsättningarna uppfylls kan anställningen också ingås för viss tid. Arbetsavtalet kan innehålla ett villkor om provotid. Utgångspunkten är dock att de partiellt arbetsföra tas in i anställningar som gäller tillsvidare och på normala arbetsvillkor.

Parterna i ett arbetsavtal vid Jobbkanalen Ab är den partiellt arbetsföra och Jobbkanalen Ab som sysselsätter partiellt arbetsföra. Avtalsförhållandet följer villkoren i arbetslagstiftningen och arbetsavtalet kan därmed också sägas upp eller hävas av bägge parterna enligt lagens villkor och förfaranden.

Vid behov kan en anställning också gälla för viss tid. För en del arbetstagare är visstidsavtal önskvärda eller de enda möjliga. Visstidsavtal kan enligt lag omfatta fast arbetstid (x timmar i veckan) eller varierande arbetstid då arbetstiden varierar inom en viss timram (till exempel 0–40 eller 10–20). Förutsättningarna för varierande arbetstidsarrangemang anges i arbetsavtalslagen. Arbets- och näringsministeriet kan vid behov ge handledning om anställningarna som ett led i ägarstyrningen.

De partiellt arbetsföra arbetstagarna i Jobbkanalen Ab ska beroende på situationen underställas antingen sin egen arbetsgivares ledning och övervakning, sannolikt vanligen i arbetsbeställarens område eller lokaler, eller i vissa situationer efter noggrann prövning arbeta för användarföretaget på villkor som gäller uthyrning av arbetskraft. Uthyrningen grundar sig då på arbetstagarens samtycke och minimivillkoren för anställningen fastställs i enlighet med bestämmelserna om uthyrning av arbetskraft. När arbetsgivaren med samtycke av arbetstagaren överför denne till en annan arbetsgivares förfogande (användarföretag), övertar användarföretaget enligt 1 kap. 7 § i arbetsavtalslagen rätten att leda och övervaka arbetet samt de för arbetsgivaren föreskrivna skyldigheter som har direkt samband med hur arbetet utförs och ordnas. Valet kan göras ur affärsledningssynvinkel, dock med hänsyn till faktorer som påverkar arbetstagarnas ställning. Då ska man alltid förutsätta att eventuella nödvändiga arrangemang i arbetet och förhållandena på arbetsplatsen samt stödtjänster för arbetstagaren kan tillhandahållas störningsfritt.

Arbetstagarnas förhållande till förmåns- och servicesystemen bestäms i enlighet med den normala lönelagstiftningen. De partiellt arbetsföra har rätt till förmåner enligt de kollektivavtal som tillämpas på anställningen. På en uthyrd arbetstagare tillämpas i första hand det kollektivavtal med villkor om uthyrda arbetstagare som är normalt bindande för den egna arbetsgivaren eller det kollektivavtal som är bindande för användarföretaget.

5.1.6 Personalen vid Jobbkanalen Ab

Jobbkanalen Ab föreslås ha egen administrativ personal för att sköta ledning, marknadsföring, kommunikation och personalförvaltning, personal med ansvar för sysselsättningen (personer som säljer tjänster samt chefer) och partiellt arbetsföra arbetstagare som sysselsätts. Den administrativa och den övriga personalen kan anställas på normala villkor genom öppen rekrytering. Den administrativa och den övriga personalen kan också vara partiellt arbetsföra.

Bolagets personal ska ha tillräcklig beredskap att svara på kundernas behov. Bland de som anvisas till Jobbkanalen Ab av arbets- och näringsbyrån kan det till exempel finnas personer som behöver tjänster på teckenspråk.

Den administrativa personalen kan också vara liten eftersom Jobbkanalen Ab vid behov kan lägga ut en del av de administrativa tjänsterna. Bolaget ska själv anställa den administrativa personal som behövs och den personal som ansvarar för sysselsättningen av de partiellt arbetsföra. Bolaget kan också bestämma närmare om sin organisation och verksamhetsplan samt om sina arbetsformer.

Jobbkanalen Ab ska anställa endast sådana partiellt arbetsföra som hänvisas till bolaget av arbets- och näringsbyrån och som gett sitt samtycke till det. Bolaget får inte rekrytera partiellt arbetsföra på annat håll. Vid rekrytering ska Jobbkanalen Ab beakta de målsatta årsverken, sin ekonomiska situation inklusive det statliga stödet, kraven och möjligheterna enligt eventuella avtal bolaget kan förvänta sig samt arbetstagarnas egenskaper.

Jobbkanalen Ab behöver inte rekrytera någon namngiven person, men målet kan vara att bolaget rekryterar majoriteten av de personer som hänvisas till bolaget. Eftersom gruppen av personer som föreslås för rekrytering är sluten och avgränsad enligt noggranna kriterier kan bolaget i synnerhet i startfasen tillåtas välja arbetstagare. På så sätt undviker man att personer som inte lämpar sig för arbetet kommer till Jobbkanalen Ab för anställning. De personer som rekryteras förväntas vara motiverade att ta del av tjänster som förbättrar deras förutsättningar för arbetet, om arbetsplatsen inte ordnas helt automatiskt utan kräver en tillräcklig höjning av arbetsförmågan.

Målet i Finland avses på samma sätt som i Sverige vara att ge partiellt arbetsföra personer möjlighet till så kallat riktigt arbete. När målet för affärsverksamheten är att tillhandahålla marknadsdugliga tjänster eftersträvas en så stor försäljning som möjligt med ett begränsat antal arbetstagare, och affärsverksamheten har endast råd med arbete som det finns efterfrågan på. Uppkomsten av skenbara arbetsplatser ska undvikas.

Innan en partiellt arbetsför person anställs hos Jobbkanalen Ab ska personens arbetsförmåga kontrolleras med tillgängliga metoder för att säkerställa att personen uppfyller minikraven för arbete. Orsaken till partiellt arbetsföra personers arbetslöshet är ofta en sjukdom i rörelseorganen eller psykisk ohälsa. De kan vara till exempel rehabiliteringsklienter inom missbrukarvården eller personer med intellektuell funktionsnedsättning som till en början behöver stöd i form av skraddarsydd handledning.

Det viktigaste målet är att få de partiellt arbetsföra i permanenta anställningar hos andra arbetsgivare. För detta ger sysselsättning i Jobbkanalen Ab goda förutsättningar. De partiellt arbetsföras arbete som anställda hos Jobbkanalen Ab men i ett annat företags lokaler ger den potentiella blivande arbetsgivaren möjlighet att försäkra sig om personernas förmågor innan de rekryteras.

En partiellt arbetsför som får sysselsättning hos en extern arbetsgivare kan vid behov fortsättningsvis få handledning eller träning under en begränsad tid i startfasen. Det är också möjligt att avtala om att personen, i det fall att den externa sysselsättningen misslyckas, kan återanställas av Jobbkanalen Ab inom en utsatt tid.

5.1.7 Finansieringen av Jobbkanalen Ab och bolagets resultatmål

Svenska Samhall AB får en årlig ersättning på cirka 600 miljoner euro för att täcka kostnaderna för 25 000 partiellt arbetsföra och den administrativa personalen. Det kalkylerade anslaget är knappt 25 miljoner euro per 1 000 personer. Villkoret för budgetfinansieringen till bolaget är ett minimimål för antalet personer som sysselsätts externt. Staten bestämmer också målet för det totala antalet arbetstagare och när det underskrids kan det statliga stödet minskas.

Utredaren anser att maximistödnivån för svenska Samhall AB är relativt hög. Den faktiska ersättningen är emellertid lägre, cirka 4/5 av maximum. Riksdagen fastställer ersättningen årligen i statsbudgeten. En motsvarande modell är ändamålsenlig också i Finland eftersom den ger tillräckligt handlingsutrymme framför allt i början av verksamheten. Att få i gång försäljningen av arbete presterat av de partiellt arbetsföra som har den svåraste ställningen och generera intäkter kan till en början kräva tid.

I Sverige har man fastställt ett minimiantal för rekryteringen av personer som har den svåraste ställningen. De ska utgöra minst 40 procent av arbetstagarna. Målet har nåtts och till och med överskridits. Cirka två tredjedelar av arbetstagarna är personer som har den svåraste ställningen. Samhall AB:s 20 000 arbetstagare möjliggör uppnåendet av detta rekryteringskrav. Bolaget når sitt försäljningsmål bäst när så många som möjligt av bolagets alla arbetstagare är högproduktiva. Eftersom antalet personer som har den svåraste ställningen i Sverige ligger klart över minimikravet, kan bolaget inte i någon betydande mån påverka egenskaperna hos den personal som rekryteras. Arbetskraftsförvaltningen i Sverige beslutar om rekryteringarna oavhängigt från bolaget.

Avsikten är att i Finland använda en motsvarande modell som baserar sig på antalet personer som sysselsätts. Den skapar ett starkt incitament för att sälja arbetstagarnas arbete till kunder utanför bolaget och för rekrytering enligt det målsatta antalet partiellt arbetsföra. Ju mer produktiva arbetstagarna är, desto fler projekt kan de genomföra, och desto mer intressanta är de för bolagets kunder.

I Finland uppskattas försäljningen åtminstone i startfasen vara betydligt mindre än i Sverige. Om bolaget till exempel deltar i offentliga anbudsförfaranden kan anbudsfasen vara från ett halvt till ett år innan det klarnar vilket företag serviceavtalet ingås med. Även personalen utökas i etapper. En affärsplan görs upp för bolaget för närmare beskrivning av verksamhetsstarten och utvecklingen av personalantalet.

Kostnadsnivån blir något lägre i Finland än i Sverige. Nettokostnaderna blir lägre än i Sverige eftersom de partiellt arbetsföras lön och de tjänster de tillhandahålls minskar deras sociala förmåner och behov av tjänster. Dessutom ökar skatteinkomsterna med avseende på olika skattebetalare. Den totala effekten analyseras i avsnittet om ekonomiska konsekvenser.

Om det målsatta antalet årsverken eller timmar i affärsverksamheten klart underskrids, stiger ersättningsanslaget per årsverken eller timantal mycket högre än vad som avsetts. För att undvika incitament till att underskrida målet är det motiverat att kräva att ersättning i motsvarande mån återbetalas till staten. Återbetalningsskyldigheten kan uppkomma först när målet underskrids med mer än ett visst tröskelvärde, till exempel över 10 procent. Om det målsatta antalet årsverken eller timmar i affärsverksamheten överskrids, ska ersättningsanslaget i princip inte höjas.

När verksamheten inleds ska det statliga stödet betalas i förväg, då ingen beräkningsgrund för maximiersättning ännu finns. Även ersättningen under det andra verksamhetsåret ska fastställas

i statsbudgeten, innan man har tillgång till bokförings- och statistikuppgifter för det första året. Ersättningarna ska därför vid behov justeras retroaktivt nedåt efter det första verksamhetsåret, om det visar sig att de lagenliga maximinivåerna överskridits. Justeringen kan göras i samband med följande poster.

I kalkylen uppskattas Jobbkanalen Ab:s kalkylmässiga personalkostnader inom ett visst verksamhetsområde med omsättningen inom verksamhetsområdet som grund, så att den multipliceras med de genomsnittliga personalutgifterna inom verksamhetsområdet i förhållande till omsättningen i hela landet. Den kalkylmässiga summan av personalkostnader som fås på detta sätt minskas från bolagskoncernens faktiska personalkostnader, och skillnaden utgör en uppskattning av Jobbkanalen Ab:s tilläggskostnader som uppkommer av den försvagade produktiviteten till följd av att personalen är partiellt arbetsför.

Jobbkanalen Ab:s kostnadsstruktur består huvudsakligen av personalkostnader. Företag inom olika verksamhetsområden har vanligen klart lägre personalkostnader i förhållande till de totala kostnaderna. Det kan till exempel bero på att man anlitar underleverantörer, vilket Jobbkanalen Ab inte avses göra, eftersom bolagets grundläggande syfte uttryckligen är att sysselsätta egna arbetstagare. Därför blir de kalkylmässiga personalkostnaderna vid Jobbkanalen Ab låga i förhållande till de faktiska omständigheterna. Definitionen medger inte heller en ökning av antalet arbetstagare så att maximiersättningen stiger med hela tilläggskostnaden, om Jobbkanalen Ab:s omsättning är oförändrad.

Staten föreslås betala Jobbkanalen Ab en ersättning till ett belopp som fastställs i statsbudgeten varje år. Även om anslagsbeloppet fastställs efter prövning behöver stödet vara tillräckligt för att verksamheten ska kunna genomföras långsiktigt och anpassning till eventuella ändringar av stödbeloppet göras stegvis.

Jobbkanalen Ab anvisas ett grundkapital på 20 miljoner euro så att bolaget ska ha en tillräckligt stark balansräkning för att starta verksamheten (10 miljoner euro 2022 och 2023). Budgetpropositionen för 2022 inkluderar ett anslag på 10 miljoner euro i statsunderstöd till bolaget. Med detta stöd finansieras tjänster för partiellt arbetsföra som har den svåraste ställningen, ersätts produktivitsbortfall som beror på nedsatt arbetsförmåga och täcks kostnader för organisationen av verksamheten. Grundkapitalet ska enligt förslaget finansieras från Europeiska unionens facilitet för återhämtning och resiliens (RRF). I statsunderstöd till Jobbkanalen Ab 2023–2025 reserveras ett årligt anslag på 10 miljoner euro.

I startfasen är eurobeloppet av finansieringen större i relation till sysselsättningsmålen än senare när verksamheten är etablerad. I Finlands utredning om faciliteten för återhämtning och resiliens, som lämnats till kommissionen, ställs som sysselsättningsmål för slutet av 2023 400 personer och för slutet av 2024 cirka 500–600 personer som ökar stadigt till 700 personer 2025. Sysselsättningsmålet i regeringens halvtidsöversyn på 1 000 personer förväntas kunna uppnås före utgången av 2025.

Uppskattningen av finansieringsbehovet grundar sig på finansieringsnivån vid svenska Samhall AB, där compensationen är 25 000 euro per person. Detta kan tas som grund även i finansieringen av Jobbkanalen Ab. När verksamheten etablerats beaktas som minskning också inkomsterna av försäljningen av tjänster. I startfasen 2022–2024 kommer Jobbkanalen Ab sannolikt inte att nå samma försäljningsnivå som Samhall AB. Samhall AB:s resultat och stödbehov har varierat från år till år. Stödet 2013–2019 var som lägst 2017, 59,2 procent av omsättningen, och som högst 2019, 66,6 procent av omsättningen.

5.1.8 Styrningen av och rapporteringen om Jobbkanalen Ab

Ägarstyrningen av Jobbkanalen Ab ska enligt förslaget skötas av arbets- och näringsministeriet och bolaget ska ingå i ministeriets förvaltningsområde. Fastställandet av bolagets samhälleliga uppgift och mål ska följa bestämmelserna i lagen om bildandet av bolaget och begränsningarna i budgeten och de ska även tas in i bolagsordningen. Fullgörandet av bolagets samhälleliga skyldigheter ska beaktas när resultatmålet för Jobbkanalen Ab ställs upp.

Bolaget ska ha en styrelse, vars uppgifter anges i aktiebolagslagen och bolagsordningen. Som ett led i ägarstyrningen kan arbets- och näringsministeriet dessutom tillhandahålla Jobbkanalen Ab handledning i åtgärder som behövs för att bolaget ska nå sina mål. Riksdagen kan vid behov styra verksamheten i motiveringen till anslagen i budgeten och till exempel fastställa mål och villkor för antalet rekryterade. Kompletterande servicemål kan ställas upp av arbets- och näringsministeriet.

För att bolaget ska nå sina resultatmål ska den arbets- och näringsbyrå som hänvisar partiellt arbetsföra till bolaget ta in ett något större antal potentiellt rekryterbara personer i sin hänvisning till Jobbkanalen Ab än vad som behövs, så att bolaget har ett visst handlingsutrymme i förhållande till efterfrågan vid olika tidpunkter. Detta ger inte möjlighet att endast välja de personer som är lättast att sysselsätta.

Personerna avses komma och gå i en ständig ström och till följd av tidvisa variationer kan inget exakt förhållande fastställas. Det målsatta antalet årsverken eller timmar i affärsverksamheten är menat att uppnås, men inte nödvändigtvis överskridas. Bolagets verksamhetsidé ska bygga på tillräckliga sysselsättningsvolymen. Om antalet sysselsatta klart underskrider målet, realiserar inte lagstiftningens syfte.

Av de partiella arbetsföra kan en del arbeta deltid eller några timmar i veckan. Systemet får naturligtvis inte leda till att människor förväntas arbeta mer än vad deras situation och arbetsförmåga tillåter. Om den målsatta arbetsinsatsen mäts med årsverken eller arbetade timmar, innebär deltidsarbete och arbete under en del av veckan att flera personer behöver anställas. För att möjliggöra flexibilitet kan riksdagen när anslag beviljas fastställa riktgivande antalsgränser, som ministeriet kan tillämpa i sina närmare föreskrifter. Om bolaget har verksamhet på flera orter, finns det också skäl att bedöma de målsatta maximiantalen områdesvis.

Ansvar för ägarstyrningen av Jobbkanalen Ab föreslås ligga hos arbets- och näringsministeriet. I sin ägarstyrning ska arbets- och näringsministeriet följa och övervaka Jobbkanalen Ab:s verksamhet och uppnåendet av resultatmålen.

Tillsynen kan också utövas på andra sätt. Till exempel i samband med regeringens årsberättelse har statsrådet möjlighet att också behandla det sysselsättningsfrämjande bolagets situation. I samband med behandlingen av årsberättelsen kan också riksdagen ta ställning till bolagets situation och de partiellt arbetsföras ställning. Eftersom finanspolitiska ministerutskottet får rapporter om situationen vid de statliga bolagen kan utskottet följa och behandla verksamheten vid Jobbkanalen Ab. Riksdagen har dessutom möjlighet att behandla Jobbkanalen Ab:s verksamhet även i revisionsutskottet. Om statens revisionsverk behandlar ärenden som gäller Jobbkanalen Ab, får riksdagen också information via verkets årsberättelse och revisionsberättelser. Bolaget publicerar också bokslutsinformation på normalt sätt i enlighet med aktiebolagslagen.

5.1.9 Resultatmätare och incitament

Avsikten är att endast partiellt arbetsföra som har den svåraste ställningen ska hänvisas till Jobbkanalen Ab, och bolaget kan inte påverka hänvisningen av arbetstagare. Därför är det motiverat att bolaget strävar efter att permanent sysselsätta ett så stort antal personer som möjligt hos externa arbetsgivare, i första hand inom den privata sektorn och i andra hand inom den offentliga sektorn. Jobbkanalen Ab sporrar till att också genom egna åtgärder utveckla egenskaperna hos de partiellt arbetsföra arbetstagarna för att framgångsrikt kunna sysselsätta dem på annat håll.

En mätare är också försäljningen i affärsverksamheten, som kan fastställas som sådan eller i relation till årsverken. Om mätaren är bunden till årsverken, ökar prövningen i samband med utökande av personalen. Försäljningen sporrar mer till att utöka personalen och inverkar också på beloppet av det statliga stödet. Därmed sporrar mätaren till att utnyttja hela potentialen i den tillgängliga personalen, om de partiellt arbetsföra har tillräckliga förmågor. Om antalet årsverken är bundet till omsättningen, kan det leda till att en del av potentialen blir oanvänd när omsättningen i förhållande till antalet årsverken oundvikligen börjar sjunka då arbetstagarna väljs ur en sluten grupp.

Ovan nämnda mätare mäter också kvaliteten på de tjänster som tillhandahålls de partiellt arbetsföra, eftersom högklassiga tjänster som förbättrar arbetsförmågan och förutsättningarna för arbetet korrelerar positivt med framgången i försäljningen och övergången till anställning hos andra.

Det resultat som erhålls med hjälp av mätarna kan användas för att bedöma hur bolaget nått sina mål. Bedömningen kan ges verbalt eller som ekonomiskt incitament. I modellen med en arbetsbank betalades ersättning till arbetsbanken enligt hur målen nåddes, men ersättningarna upplevdes som låga, vilket minskade mätarnas sporrande effekt.

Inte ens ett stort arvode som betalas till företaget sporrar alltid tillräckligt. Svenska Samhall AB har samlat på sig egna tillgångar och dess ekonomiska läge är inte stramt. Statens ersättning till bolaget provas kritiskt varje år. En nackdel med modellen med ersättningar är att de kan minska anslagen följande år. Om bolaget inte kan använda eventuella ersättningar för något särskilt behov som annars inte kan tillgodoses, har ersättningarna sannolikt liten effekt. Om ersättningarna är låga, minskar deras sporrande effekt i jämförelse med statens anslag. Om ersättningarna är betydande, kan deras tillfällighet bli ett problem i det fall att de faktiskt minskar det egentliga statliga stödet.

Resultatpremiestrukturen kan kopplas direkt till de viktigaste mätarna, såsom antalet personer som anställts hos en annan arbetsgivare under den utsatta minimitiden samt den egna omsättningen. När verksamheten följer det angivna personantalet minskar en försäljningsökning också behovet av statligt stöd. Vid sidan av ekonomiska incitament kan också andra metoder användas, till exempel personliga belöningar till personalen. Belöningsnivån ska varieras enligt hur personerna i olika uppgiftsgrupper de facto kan påverka utfallet av de värden som mäts.

I försöket med arbetsbank i Finland betalades sysselsättningsbonus till arbetsbankens anställda som åtminstone under den utsatta minimitiden anställdes hos en extern aktör. Lönsamheten i arbetsbankens verksamhet var dock beroende av den tillgängliga arbetskraften. Modellen sporrar till att rekrytera så produktiva personer som möjligt och till att hålla dem kvar i aktörens egen tjänst. Detta kan förhindras genom att sätta sysselsättningsbonusen så högt att det blir olönsamt att hålla kvar de bästa arbetstagarna i bolaget.

Incitamenten för att rekrytera arbetslösa som har den svåraste ställningen var ändå relativt anspråkslösa i försöket med arbetsbanken. I Sverige eftersträvas motsvarande mål genom att fastställa minimiantal för rekryteringen och ge arbetskraftsförvaltningen rätten att välja personerna. De grupper som godkändes för arbetsbankens verksamhet var partiellt arbetsföra och långtidsarbetslösa, senare även personer som varit arbetslösa i över sex månader och unga under 25 år som saknar yrkesutbildning. Bland dem var det möjligt att göra ett visst urval.

När verksamheten vid Jobbkanalen Ab etablerat sig kan belöningssystem tas i bruk. Införandet av incitament behöver dock också beakta erfarenheterna av försöket med arbetsbanken i Finland.

5.1.10 Konkurrenssynvinklar och prissättning vid Jobbkanalen Ab

Avgränsningen av verksamheten vid Jobbkanalen Ab till personer som har den svåraste ställningen på arbetsmarknaden innebär att bolaget kan anses tillhandahålla sådana tjänster som avses i kommissionens SGEI-beslut.

Inkomsterna från affärsverksamheten vid Jobbkanalen Ab avses komma från försäljningen av tjänster och uthyrningen av arbetskraft till kundföretagen. Kunderna kan bestå av privata företag, organisationer och offentliga aktörer. Tjänsterna ska också kunna erbjudas konsumenter. I syfte att minska riskerna i affärsverksamheten ska bolaget i början endast koncentrera sig på enskilda verksamhetsområden. Ju mer konkurrerat ett verksamhetsområde är, desto svårare är det för bolaget att öka omsättningen utan att störa konkurrensen. Därför är valet av verksamhetsområde kritiskt med tanke på utvecklingen av omsättning och därigenom nyttjandet av sysselsättningspotentialen.

Liksom i Sverige är det också i Finland med tanke på godtagbarheten i bolagets verksamhet centralt att prissättningen är korrekt. Det betydande statliga stödet får inte medföra en konkurrensställning där bolaget till exempel genom att dumpa priserna kan vinna över konkurrenterna och få en alltför stark ställning på marknaden. Bolaget ska anpassa sina anbud och sin prissättning till marknadsnivå och ta reda på denna själv.

Bolaget ska prissätta sina tjänster på samma sätt som andra företag. Beräkningen ska ändå inte göras utifrån bolagets egen kostnadsstruktur, eftersom personalkostnaderna i bolaget blir betydligt högre än hos konkurrenterna. Prissättningen ska beakta den allmänna prisnivån på marknaden. På samma sätt som i Sverige ska Jobbkanalen Ab inte kunna prissätta sina tjänster under konkurrenternas prisnivå, eftersom det inte skulle vara lönsamt och bolagets marknadsandel skulle bli föremål för granskning. Bolagets anbud och avtal ska inte innehålla särskilda villkor eller prissänkningar. Personalens storlek kan dock ha betydelse till exempel i äldreomsorgen, eftersom Jobbkanalen Ab kan sända ut betydligt fler arbetstagare till objekten än de konkurrerande företagen.

Antalet arbetstagare blir högre eftersom den nedsatta arbetsförmågan hos de partiellt arbetsföra beaktas. Tjänster får inte säljas på marknaden till underpris, men prissättningen kan ta hänsyn till stödbehovet till följd av arbetstagarnas nedsatta arbetsförmåga. Tjänstemännen vid kommissionens generaldirektorat för konkurrens har i inofficiella diskussioner om den lönesubventionsreform som bereds vid arbets- och näringsministeriet poängterat att det är betydligt lättare att visa på marknadsbrister och stödbehov i anslutning till SGEI-tjänster när det handlar om att sysselsätta arbetstagare med nedsatt arbetsförmåga, då dessa jämförs med sysselsättning av arbetstagare som annars har en ofördelaktig ställning. Det här beror på att situationen för arbetstagare som har en ofördelaktig ställning är tillfällig, medan situationen för personer med nedsatt

arbetsförmåga och deras stödbehov är bestående. Enligt kommissionen är SGEI-stödet ett alternativ i sysselsättningen av arbetstagare som har en ofördelaktig ställning endast i de fall där stödet kan motiveras med karaktären av den ofördelaktiga ställningen och den medlemsstat som beviljar stödet har en detaljerad motivering för marknadsbristen.

Vid sidan av prissättningen kan även marknadsandelen begränsas. Bolagets verksamhet kan störa konkurrensen på marknaden, om dess marknadsandel i något område eller på något verksamhetsområde blir betydande. Marknadsandelen kan granskas per verksamhetsområde eller område. Marknadsandelen kan dock vara större än ringa till exempel när det aktuella verksamhetsområdet eller området inte har ett tillräckligt utbud i förhållande till efterfrågan eller när tjänsten inriktas på någon särskild kundgrupp. Vid behov ska bolaget göra en marknadskartläggning innan verksamheten utvidgas till nya verksamhetsområden eller områden. Det är ändå inte ändamålsenligt att sätta sådana exakta gränser som utredaren föreslår i fråga om marknadsandelen per verksamhetsområde eller område, eftersom en bedömning av huruvida konkurrensen snedvridits alltid kräver prövning från fall till fall.

För bedömningen av Jobbkanalen Ab:s prissättning och marknadsandel avses bolaget tillsätta en särskild delegation som fungerar som rådgivande aktör. Delegationen ska ha expertis i marknadsmässig prissättning och konkurrensfrågor samt de utmaningar som följer av Jobbkanalen Ab:s samhälleliga uppgifter. Jobbkanalen Ab begär ett yttrande av delegationen om sin prissättning, antingen i enskilda fall eller som allmän regel om hur priset allmänt bestäms. Det slutliga beslutet om prissättningen fattas ändå av Jobbkanalen Ab.

Den föreslagna lagen om Jobbkanalen Ab är till sina målsättningar förenlig med den svenska Samhallsmodellen så att den inte anses äventyra den konkurrensrättsliga godtagbarheten eller innehålla element av förbjudet statligt stöd.

5.1.11 Försäljning av Jobbkanalen Ab:s tjänster

Jobbkanalen Ab kan verka på de verksamhetsområden som betraktas som lämpligast med tanke på verksamhetens natur. Verksamhetsområdena kan variera enligt arbetstagare och externa omständigheter. Potentiella områden är till exempel restaurangtjänster (storkök), byggbranschen, rengöringsservice, omsorgsuppgifter, hemtjänster, förpackningsuppgifter inom näthandeln, uppgifter inom cirkulär ekonomi och kontorsarbete. Arbetet föreslås i första hand vara assisterande arbete eller annat utförande arbete.

Jobbkanalen Ab ska marknadsföra sina tjänster på samma sätt som andra företag. Bolaget kan på olika sätt hålla kontakt med potentiella offentliga och privata arbetsgivare eller företag som köper tjänster. Jobbkanalen Ab kan också delta i både offentliga och privata anbudsförfaranden. Verksamhetsmodellen kan vara densamma som i Sverige, där huvuddelen av omsättningen vid Samhall AB består av avtal med olika samfund om försäljning av tjänster. Cirka en fjärdedel av omsättningen bygger på framgång i anbudsförfarandena. Jobbkanalen Ab kan också sälja tjänster till konsumenterna.

Jobbkanalen Ab:s kunder kan utgöras av i synnerhet större företag, större kommuner och statliga ämbetsverk och inrättningar. Om Jobbkanalen Ab sköter sin uppgift väl och lyckas utveckla de partiellt arbetsföra till arbetstagare som lämpar sig för kundernas behov, utvecklas Jobbkanalen Ab småningom till en eftertraktad partner som realiserar företagets och samfundens samhällsansvar. Staten och kommunerna har också som politikmål att sysselsätta partiellt arbetsföra inom ramen för offentlig upphandling så långt upphandlingslagen tillåter.

Bolagets verksamhet avses vara riksomfattande och bedrivs på flera orter, men i början behöver bolaget koncentrera sig endast på vissa utvalda verksamhetsområden.

Jobbkanalen Ab kan sköta sina uppgifter med egen personal och till behövliga delar också med köpta tjänster. Det kan vara ändamålsenligt att bland annat köpa tjänster eller övergångsarbetsmarknadskompetens av företag som sköter arbetsförmedling och hyr ut arbetskraft. Köpta tjänster kan skapa ett kompetensnätverk till stöd för verksamheten vid Jobbkanalen Ab.

För att resultatmålen i affärsverksamheten ska kunna nås krävs det att bolagsledningen arbetar professionellt. Bolaget ska kunna sälja tjänster i huvudsak på den konkurrerade marknaden och ha en produktion som bygger på de partiellt arbetsföras arbetsprestationer.

5.1.12 Ändringar av annan lagstiftning

5.1.12.1 Utkomstskyddet för arbetslösa

En del av arbetstagarna i Jobbkanalen Ab:s tjänst arbetar deltid och kan på den grunden ha rätt till jämkad arbetslöshetsförmån på det sätt som föreskrivs i lagen om utkomstskydd för arbetslösa. Arbete i anställning hos Jobbkanalen Ab räknas därmed inte som sådan sysselsättningsfrämjande service som avses i den lagen.

Att söka anställning hos Jobbkanalen är ingen skyldighet för den arbetssökande för att erhålla arbetslöshetsförmån, och om anställningen upphör av orsaker som beror på den arbetssökande och som arbetskraftspolitiskt sett ska betraktas som klandervärda, leder det inte till någon viss tid utan ersättning, så kallad karenstid, eller villkor om tid i arbete.

Om en arbetssökande vägrar ta emot annat arbete eller tjänster som erbjuds honom eller henne, eller i övrigt under sin deltidsanställning hos Jobbkanalen Ab underlåter att genomföra det som avtalats i sysselsättningsplanen eller en ersättande plan, ska den arbetssökandes rätt till arbetslöshetsförmån bedömas med stöd av bestämmelserna i 2 a kap. i lagen om utkomstskydd för arbetslösa och den arbetssökande kan förlora sin rätt till arbetslöshetsförmån för viss tid eller tillsvidare.

De undantag som föreslås i lagen om utkomstskydd för arbetslösa tillämpas inte på arbetstagare vid Jobbkanalen Ab som sköter administrativa eller motsvarande uppgifter och som inte har en svag ställning på arbetsmarknaden på det sätt som avses i lagen om Jobbkanalen Ab.

5.1.12.2 Ändringar av lagen om offentlig arbetskrafts- och företagsservice

Bolaget kan endast sysselsätta sådana partiellt arbetsföras arbetslösa arbetssökande som hänvisas av arbets- och näringsbyrån och som uppfyller kraven i lagen om offentlig arbetskrafts- och företagsservice. Enligt 13 kap. 3 § 1 mom. 7 punkten i den lagen kan i registret över enskilda kunder föras in sådana uppgifter om hälsotillståndet och arbets- och funktionsförmågan som har inverkan på personens sysselsättning och som är nödvändiga för att tillhandahålla personen service. Arbets- och näringsbyrån, som har till uppgift att hänvisa personer för sysselsättning i Jobbkanalen Ab, får använda sitt kundinformationssystem för att leta fram och presentera arbetssökande för Jobbkanalen Ab. För tydlighetens skull finns det skäl att stifta en särskild bestämmelse om detta, eftersom Jobbkanalen Ab:s arbetsplatser inte är sådana öppna arbetsplatser som avses i lagen om offentlig arbetskrafts- och företagsservice och förmedlingen av arbetssökande i stället för den lagen grundar sig på lagen om Jobbkanalen Ab.

5.2 De huvudsakliga konsekvenserna

5.2.1 Ekonomiska konsekvenser

Utgångspunkten för lagförslaget är i huvudsak det svenska bolaget Samhall AB och erfarenheterna av modellen med en arbetsbank i Finland. Bägge sysselsätter partiellt arbetsföra personer och bägges verksamhet grundar sig på ett starkt offentligt ekonomiskt stöd. Med förbättringen av sysselsättningsförutsättningarna för partiellt arbetsföra och sysselsättningen av dem eftersträvas både ekonomiska och socialpolitiska mål.

Vid bedömningen av den ekonomiska nyttan av att sysselsätta partiellt arbetsföra ska det offentliga stödets effekter som snedvrider konkurrensen beaktas när det selektivt beviljade stödet inriktas på ekonomisk verksamhet. Stödet kan snedvrida marknaden och orsaka välfärdsförluster särskilt om konkurrensen inte fungerar. I sådana situationer är det mer ändamålsenligt att använda den offentliga finansieringen på annat sätt, då den nytta som eftersträvas med stödet uteblir (alternativkostnader). Även om stöd är tillåtet inom ramen för regleringen av statliga stöd finns det skäl att bedöma om nyttan med stödet faktiskt är större än konsekvenserna i form av välfärdsförluster och alternativkostnader.

Utöver fördelarna och nackdelarna för marknaden och de positiva nettointäkterna behöver man bedöma om den partiellt arbetsföras ekonomiska situation förbättras mer än vad personen själv kan uppnå genom sitt eget arbete. Om en partiellt arbetsför persons nettointkomster i arbete överskrider nettointkomsterna utan arbete, finns det skäl att bedöma om personens arbete genererar en nettoökning av avkastningen i samhället som är större än differensen. Vidare kan man också inom ramen för granskningen av samhälleliga värden bedöma hur inkomstfördelningen förändras.

Ekonomisk nytta uppnås om avkastningen på arbetet överskrider kostnaderna för ordnandet av arbetet. När nettoökningen bedöms ska uppmärksamhet bland annat fästas vid vad som betalas i lön, hur mycket förmånerna minskar, hur lång den arbetade tiden är, till vilket pris arbetets resultat kan säljas, hur stora kostnaderna är för arbetsgivaren och hur beskattningen inverkar på dessa poster. Utredaren påminner i sin rapport om att kalkylmässiga konsekvensbedömningar när det gäller ekonomiska frågor är osäkra och bygger på antaganden.

I startskedet av den stödda arbetsverksamheten för partiellt arbetsföra ligger den största ekonomiska risken i uppstarten av affärsverksamheten. Den svenska Samhallsmodellen har byggts upp över tid och etablerat sig i en form där cirka en tredjedel av bolagets kostnader täcks med intäkterna från affärsverksamheten. Svenska Samhall AB har också uppnått en betydande balansräkning under årens lopp. I syfte att undvika risker bör Jobbkanalen Ab i början koncentrera sig på avgränsade verksamhetsområden.

5.2.2 Konsekvenser för den offentliga ekonomin

Propositionens konsekvenser för de direkta utgifterna för utkomstskyddet för arbetslösa som orsakas den offentliga ekonomin förväntas bli små, eftersom antalet anställda hos Jobbkanalen Ab är begränsat och endast en del av dem har erhållit arbetslöshetsförmån eller fortsätter erhålla arbetslöshetsförmån i deltidsarbetet. Propositionens mål är att sysselsätta personer med en svag ställning på arbetsmarknaden i Jobbkanalen Ab och att stödja deras senare sysselsättning, och därför bedöms konsekvensen för utkomstskyddet för arbetslösa i vilket fall som helst bli att utgifterna minskar.

Vid bedömning av konsekvenserna av sysselsättningen av partiellt arbetsföra för den offentliga ekonomin kan man utgå från att sysselsättning alltid är lönsamt i Finland. Att betala lön till en partiellt arbetsför ur skattemedlen skulle vara en mer kostsam lösning för den offentliga ekonomin än det sammanlagda beloppet av besparade understöd och ökad inkomstskatt. I en statisk granskning vinner den sysselsatta partiellt arbetsföra i netto och den offentliga ekonomin förlorar. Den offentliga ekonomin som bekostar socialförsäkringsavgifterna är också avgiftsmottagare.

När man beaktar den sysselsatta personens minskande behov av offentliga tjänster, ökande konsumtionsskatt och den delvisa täckningen av personens löner med det sysselsättande företagets interna finansiering (i stället för ersättning ur skattemedlen), kan helheten anses vara nästan i balans ur den offentliga ekonomins synvinkel. Dessutom bör man beakta de dynamiska effekterna av sysselsättningen och deras återverkan på den offentliga ekonomin. Med tanke på nettokonsekvenserna är det viktigt att beakta hur stor sysselsättningsökningen är på marknaden och hur genuin ökningen är.

Utredaren konstaterar att sysselsättning av partiellt arbetsföra med i huvudsak skattemedel kan belasta den offentliga ekonomin, men att stödet ändå kan förbättra sysselsättningen.

I enlighet med den svenska modellen ska sysselsättningen av partiellt arbetsföra på den öppna marknaden också i Finland vara ett centralt mål i fråga om personer som har de förutsättningar som behövs. Det mest önskvärda är att de partiellt arbetsföra sysselsätts hos privata arbetsgivare. Om en partiellt arbetsför persons arbetsförmåga är nedsatt till två tredjedelar eller hälften i jämförelse med en vanlig arbetstagare och personens lön ligger på normal nivå, är behovet av offentligt stöd ändå stort oberoende av system och arbetsgivare. Även sysselsättning på den öppna marknaden kräver avsevärt offentligt stöd om inte arbetsförmågan hos den partiellt arbetsföra kan höjas eller lönen är lägre än lönen för arbetsföra, eller om inte sysselsättningen baserar sig på andra än ekonomiska aspekter (till exempel samhällsansvar). Det centrala målet är att sträva efter att effektivt utveckla de partiellt arbetsföras arbetsfärdigheter och andra förutsättningar för arbete, vilket höjer sysselsättningens ekonomiska lönsamhet.

Sett till omständigheterna i Finland och till den svenska Samhallsmodellen bedömer utredaren att det årliga anslagsbehovet uppgår till cirka 25 000 euro per sysselsatt. Beloppet påverkas väsentligt av försäljningen och eventuellt också av vilken skala som valts för verksamheten. Ett stort antal personer som ska sysselsättas kan ge större kostnadsbesparingar per arbetstagare än en liten volym. De sysselsattas ökade inkomster ökar efterfrågan och stöder den ekonomiska tillväxten. Samtidigt kan ökningen av underskotten inom den offentliga sektorn minska förutsättningarna för tillväxt på lång sikt. Utredaren ansåg det sannolikt att verksamheten ur den offentliga ekonomins synvinkel till nettobelopp orsakar ett visst underskott eller är kostnadsneutralt.

Genomförandet av Finlands modell kräver också kapitalisering av den nya aktören på övergångsarbetsmarknaden. I Finlands plan för återhämtning och resiliens, som gäller RRF-finansieringen, föreslås ett anslag på sammanlagt 20 miljoner euro för 2022–2023.

Konsekvenserna för den offentliga ekonomin ska också bedömas med avseende på hur sysselsättningen av personer som har den allra svåraste ställningen inverkar på de förmåner som betalas till dem. Detta gäller bland annat utkomstskyddet för arbetslösa, dvs. uppfyllandet av villkoret om tid i arbete, och arbetslöshetspensionerna, dvs. löns inverkan på pensioner som betalas ut.

I Finland förväntas försäljningen under de första åren vara mindre än i Sverige. Även personalen utökas i etapper. Stödbehovet blir mindre i och med att kostnadsnivån är något lägre i Finland än i Sverige. Nettokostnaderna är lägre eftersom de partiellt arbetsförs lönen och de tjänster och det arbete de tillhandahålls minskar deras sociala förmåner och också deras behov av tjänster. Dessutom ökar skatteinkomsterna för olika skattetagare. Den totala effekten analyseras i avsnittet om ekonomiska konsekvenser.

Med tanke på statsbudgeten behöver man beakta att nya utgifter tas in i budgeten som separat anslag, medan besparade utgifter eller ökade inkomster integreras i respektive stora anslag eller inkomstposter och inte syns som separata poster. Till exempel minskningen av utgifterna för arbetsmarknadsstödet till följd av sysselsättningen av partiellt arbetsföra anges inte separat i budgeten, utan det aktuella momentet på nästan två miljarder euro presenteras och beräknas utifrån varierande makrostorheter. Detsamma gäller momentet för mervärdesskatt på över 20 miljarder euro. I samband med det beräknas och presenteras inte det ökade utfallet av mervärdesskatt från de partiellt arbetsföra separat. Detta innebär att de utgifter som rubbar balansen blir synliga i budgeten, medan de utgifter och inkomster som förbättrar balansen förblir osynliga.

5.2.3 Förhindrande av konkurrensnackdelar

5.2.3.1 Konkurrensneutralitet

På bolagets verksamhet tillämpas konkurrenslagen (948/2011). Konkurrenslagens 4 a kap. föreskriver om tryggnad av en jämlik konkurrens mellan offentlig och privat näringsverksamhet (kravet på konkurrensneutralitet). I praktiken innebär detta bland annat att Jobbkanalen Ab:s tjänster och prissättning ska vara marknadsmässiga.

Kravet på att bolagets verksamhet inte får snedvrider konkurrensen på den öppna marknaden tas in i lagen. I syfte att förhindra eventuella konkurrensnackdelar tillsätts för Jobbkanalen Ab en delegation som följer prissättningen och bolagets marknadsandel. Vid sidan av konkurrens- och konsumentverkets tillsyn ska också arbets- och näringsministeriet som ett led i ägarstyrningen följa och ingripa i eventuella konkurrensnackdelar av Jobbkanalen Ab:s verksamhet.

De potentiella konkurrens effekterna av Jobbkanalen Ab:s verksamhet kan i viss mån bedömas genom en jämförelse med verksamheten i Samhall AB. Konkurrensverket i Sverige har bedömt konkurrens effekterna av Samhall AB:s verksamhet i anbudsförfaranden för städtjänster (Konkurrensverkets beslut 2018-12-12 Dnr 260/2017). Samhall AB:s priser var i snitt lägre än hos konkurrenterna, trots att inträdes- och utvidgningskostnaderna allmänt taget är låga i städbranschen. Dessutom har Samhall AB en begränsad uppgift och ett begränsat antal arbetstimmar, vilket förhindrar en utvidgning. Bolagets marknadsandel av omsättningen i städbranschen uppgick till mindre än 5 procent och i de offentliga anbudsförfarandena till endast 5–10 procent. Verksamheten ansågs inte snedvrider konkurrensen.

Förutom marknadsmässig prissättning är begränsning av marknadsandelen per verksamhetsområde en fungerande metod för att förhindra snedvridning av konkurrensen även i Finland. Om affärsverksamheten för att sysselsätta partiellt arbetsföra inte har en betydande marknadsandel, minskar de konkurrensrättsliga riskerna. Konkurrensnackdelarna kan effektivt minskas eller undanröjas helt, om nackdelarna bedöms på förhand i Jobbkanalen Ab:s delegation.

5.2.3.2 EU:s regler om statligt stöd

Ovillkorat offentligt stöd för marknadsmässig verksamhet kan ha konsekvenser som snedvrider konkurrensen. För att förhindra detta avses finansieringen av Jobbkanalen Ab iakttäta villkoren i kommissionens SGEI-beslut om förebyggande av överkompensering, dvs. alltför stort stöd. I praktiken innebär det också att bolaget inte kan få andra överlappande stöd, såsom lönesubvention, för stödet för partiellt arbetsföra.

EU:s regler om statligt stöd möjliggör stöd för sysselsättningen av partiellt arbetsföra. Artikel 32 i den allmänna gruppundantagsförordningen (kommissionens förordning EU 651/2014 med ändringar) möjliggör också ersättning till fullo för tilläggskostnader som orsakas av sysselsättning av arbetstagare med nedsatt arbetsförmåga när de i artikeln nämnda villkoren uppfylls.

Jobbkanalen Ab kan inte välja ut de lättast sysselsatta bland personerna som har den svagaste ställningen, varmed det statliga stödet inte kan bli överkompenserande. Myndighetsstyrningen och sistahandsprincipen är metoder för att minimera en sådan risk. Risken för överkompensation minskas också med hjälp av ägarstyrningen genom att ställa upp tillräckligt höga mål för affärsverksamhetens lönsamhet och den relaterade tillsynen. Bolagets belöningssystem fastställs så att det inte sporrar till att för anställning välja endast de lättast sysselsatta, dvs. de mest produktiva, av personerna som har den svagaste ställningen.

Jobbkanalen Ab avses bedriva ekonomisk verksamhet, dvs. tillhandahålla varor och tjänster på affärsekonomiska grunder på flera olika marknader (till exempel marknaderna för städtjänster, kontorstjänster, fastighetservice samt detalj- och återförsäljning).

I syfte att förhindra att konkurrensen snedvrids ska på Jobbkanalen Ab:s verksamhet tillämpas begränsningar enligt EU:s regler om statligt stöd i tjänster som har samband med allmänna ekonomiska syften (SGEI). Som sistahandsåtgärd för sysselsättning inriktas verksamheten på personer som hänvisas av Arbetskraftsmyndigheterna och som har en sådan sjukdom eller funktionsnedsättning som förhindrar sysselsättning med hjälp av sedvanliga stödåtgärder. Stödet behövs eftersom verksamheten på marknaden är bristfällig och myndigheterna även för partiellt arbetsföra under alla förhållanden vill trygga tillgången till den viktiga sysselsättningsstödande tjänsten. Utan stödet kan tjänsten inte alls tillhandahållas, eller åtminstone inte tillhandahållas i samma utsträckning eller på samma villkor.

Tjänsten tryggas genom att ålägga bolaget ett genom lagstiftning specificerat uppdrag att producera tjänsten. Jobbkanalen Ab beviljas finansiering ur offentliga medel som kompensation för bolagets skyldighet att producera en offentlig tjänst. Den offentliga finansieringen täcker endast de extra kostnader som uppkommer av sysselsättningen av personer som lider av en sjukdom, funktionsnedsättning eller skada.

5.3 Arbetspolitiska konsekvenser

För arbetspolitikens del kan man uppskatta att modellen har endast obetydlig undanträngningseffekt eftersom den inriktas på dem som är allra svårast att sysselsätta.

5.3.1 Sysselsättningens socialpolitiska konsekvenser

Stödet för sysselsättning av partiellt arbetsföra har också socialpolitiska konsekvenser. Sysselsättningen anses viktig för att de partiellt arbetsföra ska ha möjlighet att arbeta, försörja sig genom arbete, uppleva gemenskap och undvika marginalisering. Det handlar om mänskliga rät-

tigheter, jämlikhet och gemensamt ansvar, som har ett egenvärde som åsidosätter de ekonomiska grunderna. Människors utgångspunkter är olika oberoende av dem själva, och därför är det rättvist att dela bördan för att utjämna utgångsläget. De positiva effekterna av förebyggandet av marginalisering återspeglas ofta på den närmaste kretsen och förbättrar samtidigt möjligheterna till ett gott liv även för andra än den primära stödmottagaren. Då tangerar man också ekonomisk nytta, i synnerhet på lång sikt. Med tanke på de socialpolitiska grunderna är sysselsättningen av partiellt arbetsföra helt klart en lönsam verksamhet.

När det gäller sysselsättning av de partiellt arbetsföra som har den svåraste ställningen kan man anta att sysselsättningsökningen motsvarar antalet sysselsatta. Till exempel undanträngningseffekten kan i sådana situationer antas förbli relativt liten. Dessutom kan sysselsättningen öka indirekt i viss mån genom den potentiella begränsade tillväxteffekten. De sysselsattas ökade inkomster ökar efterfrågan och stöder den ekonomiska tillväxten. Samtidigt kan ökningen av underskotten inom den offentliga sektorn minska förutsättningarna för tillväxt på lång sikt.

Konsekvenserna av sysselsättningen på den offentliga ekonomin beror på vilken slags personer som sysselsätts i det bolag som är aktör i den finländska modellen och hur sysselsättningen av dem inverkar på deras förmåner och på marknaden överlag. Eftersom den lagstiftning som föreslås i utredningen oundvikligen medger handlingsutrymme när det gäller att välja partiellt arbetsföra och arbetsbanor, går det inte att få någon säker information om egenskaperna hos de partiellt arbetsföra som kommer att omfattas av tjänsterna och sysselsättningen eller deras tidigare förmåner och tjänster. Man kan ändå förmoda att de partiella arbetsföra som har den svåraste ställningen, viljan att arbeta och arbetsförmåga kvar samtidigt också kan vara långtidsarbetslösa som får arbetsmarknadsstöd. Gruppen inkluderar sannolikt också partiellt arbetsföra som har sjukdomar eller funktionsnedsättningar. Av dem är sannolikt majoriteten helt invalidpensionerade. En del av de partiellt arbetsföra kan inte arbeta heltid eller arbetar inte heltid av andra orsaker.

I den bedömning som presenteras här förväntas bolaget till följd av en kalkylmässig förenkling i praktiken sysselsätta personer i två målgrupper: dels långtidsarbetslösa med hälsomässiga begränsningar, dvs. i praktiken kunder inom den sektorsövergripande samservicen (75 %), dels helt invalidpensionerade (25 %).

Till exempel de som sysselsätts på heltid från att ha lyft arbetsmarknadsstöd förlorar i praktiken största delen av sina sociala förmåner när de får arbete. Enligt en exempelkalkyl som utarbetats vid finansministeriet med hjälp av mikrosimulationsmodellen SISU ökar en sådan persons disponibla inkomster med drygt 500 euro när han eller hon får arbete med en månadslön på 1 700 euro, vilket ungefär motsvarar den lägsta lönegruppen i fastighetsbranschens lönetabell. Sysselsättningen orsakar bolaget arbetsgivaravgifter på 25 procentenheter samt på basis av material från Samhall AB uppskattningsvis cirka 12 procentenheter i andra kostnader, varefter de direkta sysselsättningskostnaderna för varje heltidsanställd sysselsatt uppgår till knappt 2 400 euro i månaden. För att bolaget på samma sätt som Samhall AB av dessa kostnader ska kunna täcka ungefär en tredjedel med inkomster från sin affärsverksamhet behövs offentligt stöd för anställning till ett belopp av cirka 1 600 euro i månaden per sysselsatt person. Med hänsyn till ändringarna av inkomstskatten och minskade förmåner, uppgår belastningen av sysselsättningen på den offentliga ekonomin som helhet till cirka 430 euro i månaden, eller cirka 5 100 euro per år.

När personen inte längre omfattas av sysselsättningsfrämjande tjänster uppkommer besparingar i dessa tjänster. Det finns ingen exakt uppföljningsinformation om kostnaderna för tjänsterna. Enligt grova uppskattningar utifrån kommunernas information och aktiveringsgrader uppgår dessa besparingar till cirka 2 500 euro per år. Om hela inkomstökningen används till konsumtion, intjänas via indirekt beskattning tilläggsinkomster på cirka 1 700 euro per år med en implicit

skattegrad för konsumtionen på 28 procent. På längre sikt ger sysselsättningen sannolikt också besparingar i folkpensionerna. Dessa besparingar uppkommer av jämkningen av arbetspensioner och folkpensioner (personernas tidigare arbetshistoria är förmodligen kort och deras in-tjänade pension i princip liten), och även av de skatteinkomster, i huvudsak konsumtionsskatt, som den ökade pensionen genererar. En partiell arbetsför antas vara sysselsatt i ett år, gå i pension som 65-åring och ha en förväntad livslängd på 82 år. Om personen är pensionerad i 17 år och effekten realiserar i genomsnitt 20 år efter sysselsättningen, är nuvärdet med en antagen diskontering på 3,5 procent cirka 2 000 euro. I det här exempelfallet är helheten alltså för den första gruppen, långtidsarbetslösa, något positiv per sysselsättningsår (cirka 1 000 euro) ur den offentliga ekonomins synvinkel på lång sikt.

En likadan beräkning för en invalidpensionär ger cirka 1 800 euro i nettoökning av de offentliga utgifterna per år. Den största skillnaden i beräkningen utgörs av att invalidpensionären på grund av bestämmelserna om att låta invalidpensionen vila antas sysselsättas på deltid med en månadsinkomstnivå på cirka 700 euro. Även besparingarna i tjänsterna förväntas vara mindre för aktiveringstjänsternas del. Om dessa personer trots allt sysselsätts på heltid med en lön på till exempel 1 700 euro, minskar den försvagande effekten för den offentliga ekonomin betydligt då pensionen vilar så länge sysselsättningen varar.

Sysselsättning i bolaget på det i beräkningen presenterade sättet är alltså grovt uppskattat ungefär kostnadsneutralt för alla grupper med avseende på den offentliga ekonomin, försiktigt positiva för huvudgruppen, dvs. mottagarna av arbetsmarknadsstöd, och tydligare negativa för den mindre gruppen, dvs. invalidpensionärerna. På kort sikt är nettokostnaderna högre, eftersom en del av besparingarna uppkommer först på mycket lång sikt via folkpensionssystemet. Kalkylen är optimistisk i att den förutsätter att bolaget på samma sätt som Samhall AB klarar av att täcka en tredjedel av sina utgifter med sina inkomster. Det bör dock noteras att Samhall AB är en aktör med långa traditioner och en målgrupp som i viss mån avviker från den målgrupp som planeras för aktören i den finländska modellen. Om endast 20 procent av verksamhetsutgifterna kan täckas med intäkterna, stiger kostnaden för sysselsatta som tidigare lyft arbetsmarknadsstöd till en årlig tilläggsutgift på cirka 2 700 euro och kostnaden för sysselsatta som tidigare lyft invalidpension till en årlig tilläggsutgift på cirka 2 400 euro.

Kalkylen förutsätter att bolaget inte sysselsätter sådana partiella arbetsföra som kan få arbete på annat sätt. Den förutsätter också att bolagets verksamhet inte har undanträngningseffekter annatstans på arbetsmarknaden. Hänsyn till dessa faktorer gör sysselsättningen olönsam ur den offentliga ekonomins synvinkel. Men om bolaget lyckas stärka de partiellt arbetsförs vägar till den öppna arbetsmarknaden kan det ha positiva effekter. Strömmen av arbetstagare från svenska Samhall AB till permanenta anställningar på den öppna arbetsmarknaden är dock liten, grovt uppskattat endast cirka 2 procentenheter av arbetskraften i bolagets kärnuppgifter. Detta beror på den stora mängden som återvänder och på att nästan hälften av de 1 500 personer som övergår till andra anställningar utgår från Samhall AB:s utvecklingsarbetsplatser och inte kärngruppen.

Med mer pessimistiska antaganden, 10 procents undanträngning och 95 procents inriktning på personer som annars inte kan få arbete, försvagar sysselsättning av 1 000 personer den offentliga ekonomin med cirka 2,5 miljoner euro. Ju större bolagets verksamhet blir, desto större är de negativa effekterna. Om bolaget lyckas påverka de sysselsattas arbetsbanor i betydande positiv mån, dämpar detta de negativa konsekvenserna. Med tanke på bolagets egen ekonomi orsakar sysselsättning av 1 000 personer, andelen 25 procent deltidsanställda beaktad, med ovan givna antaganden årliga kostnader på cirka 25 miljoner euro, de särskilda tränings- och stödtjänsterna obeaktade. Anslagsbehovet beror på hur stor del av Jobbkanalen Ab:s utgifter som kan täckas med bolagets inkomster. Behovet av en tredjedels täckning är således cirka 17 miljoner per år och i synnerhet på kort sikt med ett mer realistiskt antagande på 20 procent cirka 20 miljoner

euro per år. Med hänsyn till kostnaderna för tränings- och stödtjänsterna och dylika eventuella tilläggsbehov blir behovet av anslag från staten större. Utöver dessa antaganden inverkar bolagets kostnadsstruktur också på beräkningsresultatet: om andra kostnader än personalkostnaderna ökar märkbart, är siffrorna ur den offentliga ekonomins synvinkel svagare.

Trots osäkerheten kring de centrala antagandena förefaller sysselsättningen av partiellt arbetsföra i bolaget på det sätt som föreslås i utredningen sannolikt bli kostnadsneutral för den offentliga ekonomin till sitt nettobelopp, eller snarare verksamhet som orsakar ett litet underskott. Kalkylen beaktar inte beskattningens snedvridande egenskap i samband med insamling av offentliga medel.

5.3.2 Konsekvenser för myndigheterna

Bedömningen av de partiellt arbetsföra vid arbets- och näringsbyråerna och hänvisningen av dem via en arbets- och näringsbyrå till Jobbkanalen Ab ska skötas som en del av den befintliga lagenliga hänvisningen och bedömningen av kunderna. Det handlar inte om en ny förvaltningsuppgift eller ett tilläggsarbete som förutsätter betydande nya resurser.

Den arbets- och näringsbyrå som centraliserat ansvarar för hänvisningen av de partiellt arbetsföra utses senare genom förordning av arbets- och näringsministeriet. Det handlar inte om någon betydande ny förvaltningsuppgift. Konsekvenserna av eventuella reformer av arbets- och näringsbyråns uppgifter på kommunerna och övriga myndigheter bedöms som ett led i reformen.

6 Alternativa handlingsvägar

6.1 Handlingsalternativen och deras konsekvenser

6.1.1 Bolagets uppgifter och målgrupp

Utredaren utvärderar alternativa modeller i sin rapport. Bolaget kan också ha andra uppgifter utöver sysselsättning av partiellt arbetsföra som har den svåraste ställningen, dvs. sin affärsverksamhet. I den mer omfattande verksamhetsmodellen som utredaren föreslår ansvarar den nya aktören som andra uppgift för att tjänsterna för de hänvisade partiellt arbetsföra är ändamålsenliga och tillräckliga. Bolagskoncernens två grundläggande verksamhetsformer är då servicefunktionen och affärsverksamheten, som stöds av stark statlig finansiering. Ett tredje uppgiftsområde kan vara att hjälpa andra grupper som har en svår ställning och som när de försöker ta sig ut på arbetsmarknaden stöter på stora hinder bland annat på grund av fördomar eller rädslor. Sådana grupper är bland annat äldre arbetslösa, unga som saknar yrkesutbildning, funktionsnedsatta, personer med invandrarbakgrund och personer som frigivits från fängelse. Då handlar det inte om partiellt arbetsföra eller om nedsatt produktivitet eller på den grundad kompensation. Bolagskoncernens verksamhet underlättar inträdet för dessa människor på den öppna arbetsmarknaden.

Verksamheten är marknadsmässig och gynnar sysselsättningsstöd som är tillgängliga även för andra aktörer. Inga särskilda stöd beviljas eftersom det inte finns behov av dem då det handlar om fullt arbetsföra och i huvudsak yrkeskunniga personer. Bolagskoncernens dotterbolag som bildats i detta syfte kan anställa sådana personer ur de här grupperna som bedöms vara kunniga och pålitliga när deras arbetsinsats har kunnat säljas ut enligt marknadsvillkor.

Enligt utredaren kan ett dotterbolag genom avtalsvillkor ge köparen säkerhet i det fall att arbetstagaren visar sig vara olämplig för arbetet. Köparen kan med stöd av avtalet lätt göra sig av

med arbetstagaren, som då faller på dotterbolagets ansvar. Detta medför kostnader för dotterbolaget. Dotterbolaget finansierar sin verksamhet genom att ta en del av den ersättning som köparen betalar för arbetstagarens prestationer. Beställararbetsgivaren kan anlita arbetstagaren med låg risk. Om modellen fungerar som det är tänkt, anställs arbetstagaren i något skede direkt av beställararbetsgivaren. Dotterbolaget ska stödja arbetstagarens övergång till direkt anställning hos beställararbetsgivaren när det passar arbetsgivaren.

Enligt utredaren kräver skötseln av uppgifterna att olika typer av uppgiftsområden separeras bland annat för att förhindra korssubvention. Verksamheten på marknaden bör organiseras i ett dotterbolag. Den ekonomiska separation som behövs kan i aktiebolagsmodellen också genomföras via separata ansvarsområden. Det tredje uppgiftsområdet, dvs. sysselsättning av arbetsföra som stöter på en hög rekryteringströskel, organiseras tydligast i ett separat dotterbolag i både aktiebolags- och affärsverksmodellen.

Enligt utredaren kan bolagskoncernen alltså ha tre uppgiftsområden: att säkerställa tjänster för partiellt arbetsföra som har den svåraste ställningen och vid behov komplettera dem (med offentlig finansiering), att sysselsätta partiellt arbetsföra som har den svåraste ställningen (bland annat sälja produkter och prestationer medan staten ersätter produktivitetstorfallet som orsakas av nedsatt arbetsförmåga) och att ordna sysselsättning annanstans för grupper med en hög sysselsättningströskel (utan särskilt ekonomiskt stöd för denna uppgift).

I stället för den tredelade modellen föreslås dock som sysselsättningsmodell en enklare modell som baserar sig på det nuvarande stödsystemet och aktörsfältet och där bolagets enda uppgift är att sälja tjänster på marknaden utan någon separat utvecklingsfunktion för personalen.

6.1.2 Olika organisationsalternativ

6.1.2.1 Faktorer som påverkar valet av verksamhetsform

Enligt utredaren ska valet av verksamhetsform beakta att ställningen för de partiellt arbetsföra som har det allra svårast ska förbättras, och därför framhävs samhällsansvaret, dvs. det socialpolitiska ansvaret, i verksamheten. Konkurrensnackdelar har mindre betydelse när verksamheten är begränsad och inte på flera verksamhetsområden kan utvecklas till något betydande hot för företagsverksamhet med fullt arbetsföra personer. En nyckelroll spelar stödet bestående av tillräckliga offentliga tjänster för de partiellt arbetsföra och målet att sysselsättas på den öppna marknaden, även om det går långsamt, är småskaligt och kan öka först med tiden. Den nya modellen ska väsentligt förbättra situationen för de partiellt arbetsföra, och därför är det viktigt att satsa på deras stöd och tjänster.

Aktörens resultat ökar gradvis. Omsättningen kan vara blygsam tills affärsverksamhetens former har finslipats och arbetstagarnas färdigheter utvecklats tillräckligt. Stöd för sysselsättning ska ges före anställningen och under anställningen genom träning, övning och anpassning av arbetsförhållandena samt dylika serviceåtgärder så att det befintliga omfattande utbudet av offentliga tjänster utnyttjas. En väsentlig framgångsfaktor är att aktören har ett gott rykte, är pålitlig och uppskattad och att nätverken fungerar. Allt detta förutsätter en yrkeskunnig personal.

Flera partiellt arbetsföra avses göra samma prestation som en arbetstagare på marknaden normalt gör. Om till exempel en industrilokal städas av en städare hos en marknadsaktör på en viss tid, utförs samma arbete i modellen för sysselsättning av partiellt arbetsföra av två eller tre arbetstagare på samma tid. Skillnaden beror på att den partiella arbetsförmågan sänker produkti-

viteten och att kostnaderna till följd av detta blir högre än hos marknadsaktören. Den kostnadsökningen föreslås ersättas av staten. Om lönerna och de övriga kostnaderna är desamma per person, avses staten ersätta hälften eller två tredjedelar av kostnaderna.

6.1.2.2 Aktiebolag

Den nya aktören avses bedriva ekonomisk serviceverksamhet enligt marknadsvillkor. I Sverige bedrivs verksamheten i form av aktiebolag. Fördelarna med aktiebolag är att den ekonomiska verksamheten regleras täckande i lag, att bolaget siktar mot en affärsekonomiskt lönsam verksamhet och att man i bolagsordningen kan bestämma närmare om den målsatta rörelsevinsten. Aktiebolag har klara regler för kapitalinvestering och riskfördelning. Ägarnas olika rösträtt, finansieringsansvar och riskfördelning kan ordnas på ett smidigt sätt. Beslutprocessen i aktiebolag är effektiv och kraven på rapportering är omfattande. När det disponibla kapitalet är tillräckligt och verksamhetsidén och lönsamhetsmålet är tydliga är aktiebolagsformen en fungerande lösning.

Aktiebolagslagen föreskriver att syftet med verksamheten är att generera vinst för aktieägarna, men i Finland använder myndigheterna aktiebolagsformen också för icke-vinstdrivande syften. En ägare har möjlighet att i hög utsträckning styra bolagets verksamhet.

6.1.2.3 Andra samfund med flera delaktiga

Som alternativ kan nämnas offentligrättsliga samfund som grundats genom lag (till exempel Kommunernas garanticentral) samt kooperativ, föreningar och stiftelser.

Syftet med ett kooperativ är att bedriva ekonomisk verksamhet till stöd för medlemmarnas ekonomi eller näring så att medlemmarna utnyttjar tjänster som tillhandahålls eller ordnas av kooperativet. Parternas ställning i ett kooperativ är i princip inte beroende av deras ekonomiska insats.

En förening får enligt föreningslagen bildas för gemensamt fullföljande av ett ideellt syfte. Föreningslagen tillämpas dock inte på ett samfund vars syfte eller verksamhet i huvudsak är ekonomiska. Om staten vill sköta sin uppgift att sysselsätta partiellt arbetsföra i föreningsform tillsammans med andra parter, behövs en speciallag. Sysselsättning av partiellt arbetsföra är ekonomisk verksamhet.

Enligt stiftelselagen kan en stiftelses syfte inte vara att bedriva affärsverksamhet eller bereda någon i närståendekretsen ekonomisk fördel. En stiftelse kan dock bedriva affärsverksamhet som har direkt samband med verksamhetsformerna och annan affärsverksamhet enligt bestämmelserna för att finansiera sin verksamhet. Stiftelser har inga egentliga ägare eller medlemmar. Beslutanderätten i en stiftelse innehas med stöd av stiftelselagen av styrelsen, som i princip kompletterar sig själv.

Lagstiftningen om kooperativ, föreningar och stiftelser innehåller visserligen vissa flexibla element som kan utnyttjas för att skapa en aktör som involverar staten och andra deltagare och som ansvarar för sysselsättningen av partiellt arbetsföra. Dessa samfundsformer har emellertid inga särskilt förmånliga drag jämfört med statens verksamhet för sysselsättning av partiellt arbetsföra i aktiebolagsform.

6.1.2.4 Statens ägarandel

Ett aktiebolag som fokuserar på att sysselsätta partiellt arbetsföra kan inte bli ett attraktivt investeringsobjekt för externa parter. Verksamheten är egentligen inte vinstdrivande utan i hög grad subventionerad av ägaren. En eventuell teknisk vinst uppkommer av ägarens subvention. Staten har tillräckliga resurser för att finansiera bolagets aktiekapital och verksamhet. Om ett aktiebolag som fokuserar på sysselsättning av partiellt arbetsföra hamnar i ekonomiska svårigheter, måste staten stöda verksamheten och motsvarande stöd kan inte erhållas av andra delägare.

Modellen med flera ägare medför också andra utmaningar. Bolagets syfte och urvalet av målgrupper (till exempel partiellt arbetsföra som har den svåraste ställningen) kan med tiden snedvridas i praktiken till följd av andra intressen. Statens strävan efter att styra verksamheten vid bolaget som utför en samhällelig uppgift försvåras om bolaget också har andra ägare. Andra samhällsaktörer, såsom kommunerna eller arbetspensionsanstalterna, kan prioritera sysselsättning av de partiellt arbetsföra som medför mindre kostnader. Här behöver man också beakta att kommunernas ekonomiska bärkraft är svagare än statens och att finansieringen ur arbetspensionsbolagens synvinkel ska stödja verksamhet som genererar vinst för dem. Både kommunerna och arbetspensionsanstalterna kan vid behov också själva grunda organisationer som främjar sysselsättning av partiellt arbetsföra som har den svåraste ställningen.

I stället för mer omfattande ägarskap kan tillräcklig expertis ordnas för bolaget till exempel genom styrelsemedlemmar, och därför är det mest motiverat att staten ensam ska äga aktören som fokuserar på sysselsättning av partiellt arbetsföra som har den svåraste ställningen.

6.1.2.5 Statligt affärsverk och separat dotterbolag

Affärsverksamheten är inte lämplig att bedrivas i ett statligt affärsverk.

Bestämmelser om affärsverk finns i 84 § i grundlagen samt i lagen om statliga affärsverk och lagen om Forststyrelsen. Affärsverksmodellen kan vara ändamålsenlig om verksamheten främst fokuserar på sysselsättningens socialpolitiska roll och den affärsekonomiska rollen är mindre viktig, dvs. ju mer verksamheten fokuserar på att förbättra ställningen för personer som har det allra svårast.

Enligt lagen om statliga affärsverk riktar sig affärsverkens verksamhet internt inom staten, dvs. ett statligt affärsverk tillhandahåller tjänster för statliga ämbetsverk och inrättningar. En annan alternativ modell är Forststyrelsens struktur, där affärsverksamheten har separerats till ett dotterbolag och de offentliga förvaltningsuppgifterna sköts separat från affärsverksamheten. I ett affärsverk ansvarar staten i sista hand för verket, men konkursskyddet utgör inte ett problem för affärsverksamheten med avseende på kraven i EU:s konkurrenslagstiftning. Ett affärsverk kan endast bedriva sådan verksamhet som inte stör marknaden.

Eftersom bolaget inte åläggs offentliga förvaltningsuppgifter och dess uppgifter begränsas till sysselsättning av partiellt arbetsföra, dvs. försäljning av tjänster enligt marknadsvillkor, är affärsverksmodellen inte en lämplig verksamhetsform.

6.1.3 Alternativa sätt att stödja sysselsättandet och sysselsättningen

En offentlig aktör kan stödja sysselsättningen av en partiellt arbetsför eller en person som har motsvarande ställning på många olika sätt. Stöd kan inriktas på åtgärder för att minska den skadliga effekten av faktorer som försvagar arbetsmarknadsdugligheten. Stödets godtagbarhet

kan försvagas om arbetsmarknadsställningen för den som får stödet med hjälp av stödet förbättras till en nivå som ligger över genomsnittet. Stödet för sysselsättning av partiellt arbetsföra som har den svåraste ställningen ska ändå vara tillräckligt starkt för att ge resultat.

I sysselsättningen av partiellt arbetsföra kan målgruppens egenskaper vara så utmanande att inte ens omfattande stöd som sådana kan hjälpa dem att få arbete. Stödformer (till exempel lönesubvention) tillgrips inte om sysselsättningen misslyckas och personen förblir arbetslös. Målet med verksamheten i svenska Samhall AB är att anvisa partiellt arbetsföra som har den svåraste ställningen arbetsplatser, eftersom de inte kan få arbete på annat sätt trots andra stödsystem och sysselsättningsmetoder. Därmed är Samhall AB en sistahandsmetod för sysselsättning och stödet har koncentrerats till en aktör. Nedan behandlas alternativ för denna basmodell.

6.1.3.1 Allmänt stöd för olika samfund

I den här modellen kan sysselsättningsstöd beviljas alla samfund som sysselsätter partiellt arbetsföra som har en motsvarande ställning. Någon konkurrensnackdel uppkommer inte eftersom alla aktörer som uppfyller villkoren kan få stöd.

Modellen tillför ändå inte säkerhet i sysselsättningen av partiellt arbetsföra. Sysselsättningen är beroende av aktörernas egna beslut som påverkas av stödnivån och villkoren. Om stödnivån är densamma som i modellen med ett bolag, kan sysselsättningsvolymerna bli lägre, eftersom bolaget i modellen med ett bolag har ålagts en skyldighet att tillhandahålla offentliga tjänster. I den allmänna stödmodellen är sysselsättandet frivilligt och stödet kan inte mätas med samma kriterier som i modellen med ett bolag.

Modellen med allmänt stöd för olika samfund kan dock vara en kompletterande lösning, om huvudansvaret för sysselsättningen ligger hos ett bolag som ansvarar för sysselsättningen av partiellt arbetsföra.

I dagsläget får företag redan lönesubvention för sysselsättning. Stödet behöver dock dimensioneras noggrannare och beviljas på vissa villkor (bland annat urvalet av personer som ska sysselsättas), som motsvarar stödet i modellen med ett bolag. Stödet för partiellt arbetsföra med en svår ställning är en separat form av sysselsättningsstöd. Om de inte kan sysselsättas, erhålls inget stöd.

6.1.3.2 Stöd för individer

En person som ska sysselsättas kan stödjas direkt med en lösning av typen servicesedel så att stödet i praktiken blir en del av personens lön och lönebikostnader. Stödet följer personen, så att arbetsgivaren betalar lön enligt den allmänna lönenivån men har lägre lönekostnader. Om stödet till exempel är två tredjedelar av kostnaderna för anställningen, står arbetsgivaren för endast en tredjedel av kostnaderna. Arbetsgivaren kan alltså till kostnaderna för en vanlig arbetstagare anställa tre partiellt arbetsföra. Arbetsgivaren kan välja om en arbetsuppgift åläggs en vanlig arbetstagare eller om en partiellt arbetsföra som får stöd anställs för uppgiften. Modellen ligger nära Samhallsmodellen.

Ur den partiellt arbetsföras synvinkel är denna sedelmodell mer riskfylld eftersom den kräver att personen har färdigheter att söka jobb. Många partiellt arbetsföra har begränsade möjligheter att övertyga arbetsgivaren om att det lönar sig att anställa dem, och därför kräver denna modell sannolikt en stödperson i jobbsökningen. Sedelmodellen kan dock vara en kompletterande lösning för andra än partiellt arbetsföra som har den svåraste ställningen.

6.1.3.3 Skattestöd som alternativ till direkt stöd

Skattestöd är ett alternativ om personen betalar skatt. Om den partiellt arbetsföra arbetstagarens inkomstnivå är så låg att inga skatter tas ut, kan stödet inte tillämpas.

Den största fördelen med skattestöd är att det grundar sig på befintlig reglering, dvs. beskattningsformen och förvaltningens strukturer. Stödet kan vanligen beviljas relativt enkelt i form av nytt avdrag. Den relaterade förvaltningen, ändringssökandet och övriga mekanismer är redan i bruk. Till skillnad från till exempel statsunderstöd förutsätter detta stöd inga nya stödsystem. Skattestödet komplicerar dock beskattningen, vilket inte är önskvärt ur skatteförvaltningens synvinkel eller med tanke på beskattningens effektivitet. Skattestöd kan också lätt leda till dolda stöd, till skillnad från direkt stöd.

Skattestöd i sig kan vara ett alternativt sätt att stödja. Emellertid kan skattestöd till skillnad från direkt stöd vara kopplat till andra mål som inte är ändamålsenliga med tanke på skattesystemet (till exempel undvikande av utgiftsram), och därför är skattestöd inte en problemfri stödform.

6.1.3.4 Sysselsättningsskyldighet

I den svenska Samhallsmodellen handlar det om en skyldighet att sysselsätta partiellt arbetsföra, eftersom bolaget ska sysselsätta de partiellt arbetsföra som hänvisas till det. I Finland åläggs enskilda arbetsgivare under normala omständigheter inte någon tvingande skyldighet att sysselsätta, även om sådana arrangemang tillämpas i vissa europeiska länder. Privata företag kan frivilligt genomföra samhällsansvariga rekryteringar.

I grundlagen anges allmänna grunder för utnämning till offentliga tjänster: skicklighet, förmåga och beprövad medborgerlig dygd. Syftet med kraven är att säkerställa att den bästa sökanden utses till tjänsten. Med tanke på de partiellt arbetsföra som har den svåraste ställningen är en sådan ovillkorlig princip i valet till tjänster ett betydande strukturellt hinder, eftersom de partiellt arbetsföras färdigheter och förmågor inte är de bästa. Begränsningarna av utnämningen till tjänster kan också återspeglas på valet av anställda i arbetsavtalsförhållande inom den offentliga sektorn.

Diskrimineringslagen föreskriver till vissa delar om grunderna för så kallad positiv särbehandling. Enligt 9 § i den lagen är sådan proportionerlig särbehandling som syftar till att främja faktisk likabehandling eller att förhindra eller undanröja olägenheter som beror på diskriminering inte diskriminering. Enligt 11 § i den lagen är särbehandling berättigad också när det inte finns några bestämmelser om legitim grund, om särbehandlingen har ett godtagbart syfte med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna och medlen för att uppnå syftet är proportionerliga. Bestämmelsen tillämpas dock inte när det är fråga om utövande av offentlig makt eller fullgörande av offentliga förvaltningsuppgifter.

I praktiken sysselsätter statens ämbetsverk jämfört med företag endast ett fåtal partiellt arbetsföra. Staten skulle dock kunna åläggas vissa sysselsättningsskyldigheter om lämpliga uppgifter skulle väljas ut noga på förhand. En sådan skyldighet måste sannolikt grunda sig på lag och preciserande bestämmelser. Kommunerna har självstyrelse med stöd av grundlagen, vilket begränsar möjligheterna till att ålägga sysselsättningsskyldigheter.

Ur de partiellt arbetsföras synvinkel kan sysselsättningsskyldigheter också leda till diskriminering på arbetsplatsen, om skyldigheten upplevs som en obligatorisk belastning. I praktiken kan det ta sig uttryck till exempel i en ovilja att ge personen arbetshandledning. Sysselsättningsskyldigheter kan dock vara en användbar modell om de kombineras med flexibilitet och incitament.

Lagstiftningen kan dock behöva utvecklas i synnerhet med avseende på offentliga arbetsplatser. Sysselsättningsskyldigheter avser svara på det befintliga behovet av arbetskraft och inte skapa extra arbete endast för partiellt arbetsföra.

6.1.3.5 Sysselsättningsvillkor vid upphandling och statligt stöd

Sysselsättningen av partiellt arbetsföra kan också stödjas så att det som villkor för offentlig finansiering uppställs att de partiellt arbetsföra ska sysselsättas vid det objekt för vilket finansiering beviljas. I praktiken kan villkoren gälla offentlig upphandling och offentliga (statliga) stöd. Villkor för sysselsättningen av partiellt arbetsföra kan tas in i upphandlingskontraktet eller som villkor för beviljande av stöd om villkoren i enlighet med EU:s regler om upphandling och statligt stöd är icke-diskriminerande och öppna. Lagen om offentlig upphandling och koncession (1397/2016) innehåller bestämmelser som bland annat möjliggör hänsyn till sociala faktorer vid upphandling.

Utredaren bedömer i sin rapport att sysselsättningsvillkor för deras del innebär en effektivitetsnackdel, ökar kostnaderna för motparten och därmed också återspeglas på bland annat pris- eller kvalitetsnivån i upphandlingen och de projekt som stöds. Om villkoren är proportionerliga till upphandlingens natur och stödobjektet, kan nackdelarna betraktas som små. Tillämpning av sysselsättningsvillkor som gäller partiellt arbetsföra i samband med den offentliga sektorns upphandlingar och stöd är, beroende på situationen, lönsam verksamhet och uppmuntras även av staten i projektet för offentlig upphandling.

Rekrytering av partiellt arbetsföra som arbetstagare kräver en vilja att sysselsätta samt lämpliga omständigheter och stödstrukturer. Av denna orsak kan sysselsättningsvillkor åtminstone inte när det gäller partiellt arbetsföra som har den svåraste ställningen vara ett rutinmässigt krav. Villkoret förutsätter alltid prövning från fall till fall och samarbete med det företag som vunnit anbudsförfarandet till exempel när det gäller valet av partiellt arbetsföra arbetstagare.

6.1.4 Andra alternativ

6.1.4.1 Utkomstskyddet för arbetslösa

Hänvisningen av arbetssökande som får arbetslöshetsförmån till Jobbkanalen Ab för anställning kan effektiviseras så att sökning till detta jobb är ett villkor för den arbetssökandes arbetslöshetsförmån. I praktiken innebär det att om den arbetssökande låter bli att söka sig till anställning hos Jobbkanalen Ab på det sätt som avtalats i sysselsättningsplanen eller en ersättande plan eller vägrar ta emot arbetet, ska arbets- och näringsbyrån avgöra om den arbetssökande ska åläggas viss tid utan ersättning eller villkor om tid i arbete.

Den förpliktelse som avses ovan kan endast gälla arbetssökande som får arbetslöshetsförmån. Jobbkanalen Ab avses dock även ha arbetstagare som får andra sociala förmåner samt andra arbetstagare som inte omfattas av en sådan förpliktelse.

I syfte att säkerställa att arbetstagarna vid Jobbkanalen Ab är likställda utgår propositionen från att förpliktelsen inte heller ska gälla arbetstagare som får arbetslöshetsförmån. För denna lösning talar också det att motivationen hos den som anställs hos Jobbkanalen Ab bedöms ha stor betydelse för hur väl Jobbkanalen Ab lyckas fullgöra sina uppgifter för den anställdas del.

6.2 Lagstiftning och andra handlingsmodeller i utlandet

6.2.1 Sverige

6.2.1.1 Samhallsmodellen och bolagets mål

Modellen för regeringspropositionen har till de centrala delarna byggt på den svenska Samhallsmodellen. Samhall AB är ett helt statsägt aktiebolag vars syfte är att som sistahandsalternativ erbjuda arbetsplatser åt sådana partiellt arbetsföra personer som inte själva kan hitta jobb på den öppna arbetsmarknaden. Dessa personer sysselsätts vid Samhall AB, som säljer de partiellt arbetsföras arbetsprestationer såsom städarbete på den öppna arbetsmarknaden med betydande statligt stöd. Den centrala verksamhetsidén är att de partiellt arbetsföra som får jobb i Samhall AB får arbeta normalt och att den produktivitetsminskning som uppkommer av deras bristfälliga arbetsförmåga ersätts i form av statligt stöd till Samhall AB i enlighet med Europeiska kommissionens bestämmelser.

Samhall AB sysselsätter cirka 23 000 partiellt arbetsföra. Av dem är cirka 20 000 partiellt arbetsföra arbetstagare i kärnuppgiften, knappt 2 500 partiellt arbetsföra i utvecklingsarbetsplats för viss tid och knappt 500 personer som får 75 procents sjukersättning. Utvecklingsarbetsplatsen är närmast avsedd för personer under 35 år som får handledd arbetspraktik på riktiga arbetsplatser med målet att förbättra deras arbetsförmåga och yrkeskunnande. De som kommer till utvecklingsarbetsplatsen är partiellt arbetsföra, men sistahandskravet tillämpas inte på dem. Dessutom har Samhall AB cirka 1 500 arbetstagare som inte är partiellt arbetsföra och för vilka praktikavtal ingåtts med departementet på affärsekonomiska grunder.

Samhall AB:s främsta syfte är inte att stärka den offentliga ekonomin. Bolaget har uttryckligen en socialpolitisk roll och syftar till att skapa skyddade arbetsplatser för personer som behöver dem. Detta ska göras på ett flexibelt sätt och så att marknadsstörningarna minimeras. Bolaget ger upphov till kostnader för den offentliga ekonomin i jämförelse med en situation där bolaget inte existerar. Som helhet ansluter betydande behovsprövning i myndigheternas beslutsprocess till den omfattande offentliga finansieringen av Samhall AB och de relaterade processerna såsom valet av rekryterade.

De samhälleliga målen vid Samhall AB inkluderar två mål som lätt kan bli motstridiga: dels det ursprungliga målet att hjälpa de allra mest utsatta, dels det stora antalet personer som ska sysselsättas på den öppna marknaden. Sistnämnda mål kan leda till att bolagsledningen önskar att bolaget anställer personer som är lätta att sysselsätta på annat håll, dvs. till exempel lindrigt partiellt arbetsföra och personer som redan har så hög yrkeskunnighet som möjligt. Därför har staten ålagt Samhall AB ett krav på minimiandelen mycket svårsysselsatta (40 %). Det kravet har bolaget under de senaste åren klart överskridit (över 60 %).

6.2.1.2 Finansiering och styrning av Samhall AB

Statens ersättning för extra kostnader till Samhall AB regleras genom Förordning (2018:1528) om statlig ersättning till Samhall Aktiebolag för en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse. Först uppskattas Samhall AB:s kalkylmässiga personalkostnader inom ett visst verksamhetsområde med omsättningen inom verksamhetsområdet som grund, så att den multipliceras med de genomsnittliga personalutgifterna inom verksamhetsområdet i förhållande till omsättningen. Den kalkylmässiga summan av personalkostnader som fås på detta sätt minskas från Samhall AB:s faktiska personalkostnader, och skillnaden utgör en uppskattning av Samhall AB:s tilläggskostnader som i princip uppkommer av den försvagade produktiviteten till följd av att personalen är partiellt arbetsför. Ersättningskalkylen upprepas för Samhall AB:s varje verksamhetsområde

och de erhållna uppskattade tilläggskostnaderna räknas samman, varvid man får den första komponenten i den statliga ersättningen.

Även omkostnaderna för personalen kompenseras. Förhållandet mellan bolagets faktiska omkostnader och personalkostnader multipliceras med bolagets kalkylmässiga personalkostnader. De kalkylmässiga omkostnader som erhålls minskas från de faktiska omkostnaderna, och därmed erhålls den andra komponenten i den statliga ersättningen. Den tredje posten som kompenseras är tekniska anpassningskostnader som orsakas av särskilda hjälpmedel, anpassning av verktyg, maskiner och fordon, lokaler och andra behov som föranleds av den partiella arbetsförmågan. Detta utgör den tredje komponenten i den statliga ersättningen. Maximibeloppet av den statliga ersättningen är summan av nämnda tre komponenter.

Till följd av Samhall AB:s exceptionella natur är beloppet av tilläggskostnader i praktiken relativt högt och personalutgifternas förhållande till omsättningen också relativt högt. Motsvarande relationstal i de svenska företagen är vanligen högst 50 procent. Skillnaden antas uppkomma av att företagen anlitar många underleverantörer, varvid deras direkta lönekostnader blir relativt låga. De uppskattade personkostnaderna vid Samhall AB är typiskt tämligen låga i kalkylen, vilket leder till att tilläggskostnaderna blir höga i den kalkyl som jämför dem med de faktiska kostnaderna.

Maximinivån för finansieringen av Samhall AB är inte exakt bunden till den produktivitetsminskning som orsakas av den partiella arbetsförmågan. Finansieringslösningen bildar en ram inom vilken behovsprövad verksamhet kan bedrivas. Nivån för finansieringen av Samhall AB bestäms i statens budgetprocess på samma sätt som finansieringen till ämbetsverken. Den beaktar bolagets behov och de allmänna sysselsättningsrelaterade och socialpolitiska behoven, till exempel av att utvidga verksamheten, bolagets ekonomiska situation och affärsverksamhetens allmänna situation samt behovet av att ställa upp mål för bevarandet av produktiviteten. Bolagets årliga anslag är inte bundet till exempel till bolagets årliga mål för timantalet så att stödet skulle ha etablerats på någon nivå i förhållande till arbetstimmarna. Det statliga stödet till Samhall AB var oförändrat i många år och då försämrades bolagets ekonomiska situation bland annat på grund av att lönekostnaderna ökade.

Samhall AB skiljer sig avsevärt från ämbetsverken eftersom bolagets inkomster delvis är beroende av omsättningen, dvs. marknadsaktiviteten, och bolaget också kan uppnå vinst i sin affärsverksamhet. Till följd av vinsterna har Samhall AB samlat tillgångar i balansräkningen som tidigare använts för till exempel investeringar. Med hjälp av tillgångarna kan fluktuationer i affärsverksamheten, dvs. förluster, utjämnas. Samhall AB har ingen utdelning.

Bolaget styrs med de mål som ställts upp av staten till exempel för timantalet, avkastningen på eget kapital, antalet arbetstagare som övergår till den öppna arbetsmarknaden och målen för sysselsättningen av olika partiellt arbetsföra. Den centrala faktorn som påverkar finansieringen av Samhall AB är uppnåendet av målet för arbetstimmar. Om detta mål inte uppnås för de partiellt arbetsförs del, återkrävs den statliga finansieringen av bolaget i motsvarande förhållande.

6.2.1.3 Sysselsättning och jobb vid Samhall AB

Sysselsättning i Samhall AB är ett så kallat sistahandsalternativ och förutsätter att personen innan har försökt få arbete med hjälp av alla andra metoder. Dessa metoder inkluderar bland annat sedvanlig lönesubvention och stöd för arbetsmiljöanpassning. Ett annat krav är att personen är partiellt arbetsför. Det finns ingen allmän föreskriven definition på partiell arbetsför-

måga. Den partiella arbetsförmågan definieras i sista hand i arbetsmarknadsmyndighetens process. Partiell arbetsförmåga kan vara en följd av vad som helst, så länge den medför att personens arbetsförmåga är nedsatt.

Antalet personer som skulle behöva en Samhallarbetsplats uppskattas vara större än det antal arbetsplatser bolaget kan erbjuda. Arbetsmarknadsmyndigheten väljer personerna och hänvisar dem till arbete i Samhall AB. I praktiken kan Samhall AB och Arbetskraftsbyrån inofficiellt diskutera faktorer som hjälper myndigheterna hitta lämpliga personer. I vissa fall kan Samhall AB välja personer ur en grupp som hänvisats till bolaget.

Personerna ska ha återstående arbetsförmåga för att kunna delta i ett ”riktigt jobb” som ordnas av Samhall AB. Andra personer hänvisas till kommunernas stödåtgärder, men skillnaden mellan de olika persongrupperna är inte entydig. Samhall AB har till exempel haft svårt att hitta lämpligt arbete för personer med 75 procents sjukdagpenning och även för personer som tidigare anställts för bolagets egen, senare minskade produktion.

En anställning hos Samhall AB är i regel permanent. Bolaget säger inte upp arbetstagare. Som längst kan anställningen vara i upp till tiotals år. Arbetet anpassas efter personens arbetsförmåga. Lönen och eventuell social förmån kan dock inte sammanräknade överskrida 100 procent, och därför får till exempel en person som får 50 procents sjukdagpenning hälften av lönen. I övrigt är lönen vid Samhall AB konkurrenskraftig och förenlig med de allmänna kollektivavtalen. För arbetstagare som lämnar Samhall AB finns ett särskilt förfarande som möjliggör återgång till bolaget inom en utsatt tid. Målet är att sporra personer att söka sig till den öppna arbetsmarknaden i stället för att stanna i bolaget.

Arbetet vid Samhall AB är i huvudsak manuellt arbete som utförs i kundföretagen såsom städning och förpackande. En fullt arbetsför persons arbetsinsats uppskattas motsvara arbetsinsatsen hos 3,1 arbetstagare hos Samhall AB. I början låg tyngdpunkten i Samhall AB:s verksamhet på egen produktion, men senare utvecklades tjänster som utförs i beställarens lokaler till den dominerande verksamhetsformen.

6.2.1.4 Samhall AB och marknaden

Europeiska kommissionen och Konkursverket i Sverige har utrett Samhall AB:s verksamhet. Till den nuvarande verksamheten ansluter inga inledda rättsprocesser, även om kritik ibland har riktats mot konkurrens effekterna av verksamheten. Till följd av verksamhetens karaktär måste Samhall AB organisera verksamheten på ett sätt som minimerar marknadsstörningar, vilket innebär att bolaget bland annat ska se till att dess marknadsandel inte blir för stor i något område eller på något verksamhetsområde.

Kommissionen har i sin besluts- och rådgivningspraxis för SGEI-tjänster konstaterat att olika sysselsättningsfrämjande tjänster i sig omfattas av SGEI-beslutet. I sitt beslut SA.384694 har kommissionen bekräftat att det arbete som svenska Samhall AB erbjuder partiellt arbetsföra är en sådan SGEI-tjänst som avses i artikel 2.1c i SGEI-beslutet.

Uppgiften att främja anpassningen av personer som lider av en funktionell störning eller funktionsnedsättning till arbetsmarknaden genom att erbjuda dem skraddarsydda arbetstillfällen finns inskriven i Samhall AB:s bolagsordning. För att kunna fullgöra den uppgiften tillhandahåller Samhall AB varor och tjänster på affärsekonomiska grunder på flera olika marknader (till exempel marknaderna för städtjänster, kontorstjänster, fastighetsservice samt detalj- och återförsäljning). Samhall AB:s bolagsordning kan med avseende på ovan nämnda uppgifter inte ändras utan den svenska regeringens och riksdagens samtycke.

Det skyddade arbete som Samhall AB erbjuder är tillgängligt endast för personer som inte kan hitta arbete någon annanstans och vars behov i anslutning till sysselsättningen inte kan tillgodoses på något annat sätt. Arbetsförmedlingen bestämmer vem som har rätt till skyddat arbete vid Samhall AB: Samhall AB får offentlig finansiering av staten som ersättning för extra kostnader som orsakas av sysselsättningen av personer med funktionella störningar eller funktionsnedsättningar.

Samhall AB sysselsätter över 21 500 personer av vilka 89 procent är personer med en funktionell störning eller funktionsnedsättning. Resterande 11 procent jobbar med arbetsledning och är nödvändiga resurser för att bolaget ska kunna fullgöra sin skyldighet att tillhandahålla tjänster. Samhall AB:s roll i arbetsmarknadspolitiken har också tagits in i lag.

Konkurrensverket har bedömt Samhall AB:s verksamhet i anbudsförfaranden för städtjänster (Konkurrensverkets beslut 2018-12-12 Dnr 260/2017). Då utreddes huruvida bolagets verksamhet snedvrider konkurrensen och förhindrar förutsättningarna för effektiv konkurrens eller uppkomsten eller utvecklingen av effektiv konkurrens. Konkurrensverket ansåg att det inte fanns skäl för någon närmare undersökning men uteslöt inte heller eventuella konkurrensrättsliga problem i framtiden.

Konkurrensverket granskade Samhall AB:s prissättning och konstaterade att priserna i snitt var något lägre än hos konkurrenterna. Verket hänvisade till att kostnaderna för inträde och utvidgning i städbranschen allmänt taget är låga. Dessutom har Samhall AB en begränsad uppgift och ett begränsat antal arbetstimmar, vilket förhindrar en utvidgning. Konkurrensverket fäste dock uppmärksamhet vid bolagets marknadsandel, som i städbranschen uppgick till mindre än 5 procent av omsättningen och i de offentliga anbudsförfarandena till endast 5–10 procent. Konkurrensverket ansåg att det inte fanns några tydliga tecken på att Samhall AB i sin prissättning i städbranschen skulle använda sådana metoder eller förfaranden som kan snedvrider eller förhindra konkurrens på det sätt som avses i bestämmelserna.

I praktiken skaffar Samhall AB sina uppdrag på den öppna marknaden, antingen genom direktförsäljningen i ömsesidiga kontakter eller genom deltagande i anbudsförfaranden. Samhall AB:s arbetstagare kan övergå till arbete i köparens lokaler så att Samhall AB kvarstår som arbetsgivare. Bolaget kan också överföra arbetsledningsbehörigheten till köparen åtminstone till vissa delar. I dessa fall överför bolaget dock inte arbetsgivarens uppgifter till köparen. På så sätt får arbetstagaren sitt anställningsskydd av Samhall AB och är inte beroende av arbetsbeställaren. Ur beställarens synvinkel tillförs stabilitet av att Samhall AB täcker de risker och skyldigheter som gäller personalen.

Samhall AB har en prissättningsmodell som syftar till att trygga den marknadsmässiga prissättningen av verksamheten, men modellen har endast begränsad betydelse. I praktiken strävar Samhall AB efter att prissätta sina tjänster enligt prisnivån i andra företag, dvs. till exempel genom att i städtjänsterna utnyttja de priser per kontorskvadratmeter som allmänt tillämpas i området. Det är något oklart vilka proportioner beräkningen av anbudspris och utredningen av marknadens prisnivå har i prissättningen av Samhall AB:s anbud. Bolagets ekonomiska situation är ändå så bra att det har handlingsutrymme i prissättningen.

Kunden kan gynnas av samarbete med Samhall AB eftersom anlitaandet av bolagets tjänster är ett sätt att tillgodose olika samfunds behov av samhällsansvarig verksamhet. Samhall AB har ett etablerat positivt rykte, och därför är synligt samarbete med företag som Samhall AB också förenligt med de kommersiella företagens intressen.

I jämförelse med privata konkurrenter kan Samhall AB anvisa mångdubbelt flera arbetstagare till ett arbetsobjekt, eftersom staten ersätter de extra personalkostnaderna. Det större antalet arbetstagare är i sig en naturlig följd av den produktivitetsskillnad som beror på den partiella arbetsförmågan. Maximiantalet anställda hos Samhall AB begränsar indirekt uppkomsten av en snedvridande konkurrensfördel till följd av personalens storlek.

Samhall AB utarbetar tillsammans med arbetsmarknadsmyndigheten planer för de målsatta arbetstimmarna per landskap så att behoven i olika områden kan beaktas: på den starka arbetsmarknaden, till exempel i Stockholm, är det överlag svårare att få arbetstagare än till exempel i norra Sverige. Behovet av arbetskraft varierar alltså områdesvis och samtidigt måste bolaget se till att dess marknadsandel inte i något område ökar så att konkurrensen snedvrids.

7 Remissvar

7.1 Beaktande av samråd i utredningsskedet

Under utredningsarbetet hördes olika parter bland annat genom att utlåtanden begärdes om de partiellt arbetsförs situation och sysselsättning. Samrådsparterna representerade bland annat arbetsmarknadsorganisationer, organisationer för funktionsnedsatta och sjuka, aktörer på övergångsarbetsmarknaden, organisationer som hjälper arbetslösa och andra utsatta personer, företag, kommunala aktörer, enskilda experter, finansiella forskningsinstitut och expertmyndigheter. Sammanlagt cirka 40 svarade.

7.1.1 Målen för sysselsättningen av partiellt arbetsföra

I samråden i anslutning till utredningsarbetet konstaterades att sysselsättningen av partiellt arbetsföra bland annat främjar de partiellt arbetsförs försörjning, sociala och hälsomässiga välbefinnande, livskompetens, möjligheter till ett självständigt liv, delaktighet, sociala relationer, upplevelser av framgång, likställdhet, kompetens och arbetsförmåga. Den förebygger också full arbetsoförmåga, marginalisering, nedärvd arbetslöshet, stödberoende och fattigdom samt underlättar arbetskraftsbristen. Sysselsättningen har också andra indirekta effekter såsom att anlitandet av de för den offentliga ekonomin betungande social- och hälso tjänsterna samt barnskyddstjänsterna minskar.

Målet ska vara att öka sysselsättningen och att sysselsätta partiellt arbetsföra uttryckligen på den öppna arbetsmarknaden. Vissa samrådsparter konstaterade att den socialpolitiska synvinkeln är stark i den svenska modellen och att man även i Finland bör sträva i samma riktning. Sysselsättning av personer som är svåra att sysselsätta kräver betydande satsningar på tjänster och till exempel lönesubvention. När partiellt arbetsföra får avlönat arbete förbättrar det deras sysselsättningsgrad, skatteförmåga och köpkraft, minskar behovet av andra förmåner och ökar innovationen och kreativiteten i arbetslivet. Målet ska vara att erbjuda en permanent arbetsplats med stöd också för personer som trots upprepade försök inte får jobb. Även invalidpensionärer ska erbjudas trygga vägar tillbaka till arbetslivet och ett annat mål ska vara att kostnaderna för invalidpensioner minskas.

Enligt de parter som hördes under utredningsarbetet behöver sysselsättningen och de tjänster som stöder arbetsförmågan förenklas ur både kundens och arbetsgivarens synvinkel. Personernas möjligheter till sysselsättning ska bedömas och stödjas med interventioner inom rehabilitering, utbildning och träning så att sysselsättningen och arbetsförmågan ökar. Enligt Stiftelsen för rehabilitering uppger 600 000 personer att deras sjukdom eller funktionsnedsättning påverkar deras sysselsättning. Av dessa står 200 000 utanför arbetslivet, 65 000 vill arbeta och anser sig vara kapabla till det. Stiftelsen för rehabilitering konstaterar vidare att arbetsförmågan hos

var femte, dvs. 16 000 personer, kan förbättras bland annat genom rehabilitering. Enligt Kehitysvammaliitto har endast cirka 600 av 30 000 personer med funktionsnedsättning avlönat arbete, men 3 000–6 000 personer är potentiellt sysselsättningsbara.

Ur företagens synvinkel är sysselsättningen av partiellt arbetsföra också kopplad till företagets värderingar och kultur och viktig särskilt med tanke på främjandet av mångfald och jämlikhet i arbetslivet (ett företag i handelsbranschen uppgav som mål att sysselsätta 1–2 partiellt arbetsföra per 100 arbetstagare).

7.1.2 Inställning till Samhallsmodellen

Cirka två av tre parter i samråden understödde införandet av en modell enligt Samhallsmodellen med varierande utvecklingsbetoningar. Modellen vann understöd hos bland annat fackorganisationerna, organisationerna för funktionsnedsatta och arbetslösa samt förvaltningen (FPA och Keva). Fördelarna med modellen uppgavs vara att verksamhetssättet är prövat, det är lätt att sköta ärenden, arbetsplatsen kan säkerställas, lönenivån är korrekt och att den är betryggande för arbetstagarna. Enligt vissa utlåtanden kan modellen byggas på Samhallsmodellen och arbetsbankerna. Samhall AB:s grundtanke om att aktivera sysselsättningen av partiellt arbetsföra och funktionsnedsatta med hjälp av en riksomfattande aktör är en bra och värdefull modell.

Även en lösning som bygger på att utveckla de nuvarande verksamhetsmodellerna för sysselsättning av partiellt arbetsföra vann understöd. I samråden nämndes stärkande av nätverken för de nuvarande aktörerna och tillvaratagande av den insamlade kompetensen och förfaringsätten. Arbetsbanksexperterna nämnda franchising som en potentiell organiseringsform. Deltagarna uttryckte oro över att de befintliga flexibla och effektiva modellerna faller bort och över att helheten kan bli för komplicerad med en ny aktör på området. Utveckling utifrån de nuvarande modellerna stöddes bland annat av representanterna för arbetsbanks- och verkstadsverksamheten samt aktörerna på övergångsarbetsmarknaden, likaså EK, THL och Arbetshälsoinstitutet. Inte heller Kommunförbundet ansåg att det finns behov av ett separat verk eller en separat inrättning, och förbundet påminde också om att arbetskraftsservicen överförs till kommunerna. Föreningen Into ry förutsatte att finansieringen av de nuvarande fungerande tjänsterna och aktörerna på övergångsarbetsmarknaden tryggas om den nya modellen genomförs.

I samråden förhöll sig företagen som sysselsätter partiellt arbetsföra dock relativt positiva till en modell enligt Samhall AB, men ställningstaganden begärdes endast av ett fåtal företag.

Oberoende av Samhallsmodellen framhävde majoriteten av utlåtandena vikten av kringtjänster som stöder jobbsökning och arbetshantering, till exempel arbetsträning, söktjänster för arbete och stöd, anpassningsstyrning, rehabilitering och utbildning såsom läroavtalsutbildning. Dessa bör integreras i verksamhetsmodellen. Önskan var att modellen ska svara på kundens behov på ett övergripande sätt. Modellen bör skapa möjligheter att förbättra kännedomen om de partiellt arbetsföras situation, vilket skapar en grund för sysselsättningsfrämjande rehabilitering och annan effektiv verksamhet. De nuvarande lösningarna ansågs i vissa utlåtanden vara kortsiktiga, isolerade och sakna tillräckliga resurser. Modellen ska utmynna i en kompetent aktör som betjänar alla företag. Förbundet för personaltjänsteföretag konstaterade att bedömningen av servicebehovet behöver utnyttja privata serviceproducenter i högre grad.

7.1.3 Inställning till avgränsningen av de som omfattas av modellen

Många utlåtanden påpekade kritiskt att begreppet partiell arbetsförmåga är dunkelt och att det är viktigt att det definieras. Partiell arbetsförmåga ska inte avgränsas utifrån medicinska diagnoser utan snarare utifrån en övergripande bedömning av personens funktionsförmåga. Partiell

arbetsförmåga har många orsaker. Gruppen får inte avgränsas för snävt. Som egenskaper relaterade till partiellt arbetsföra nämndes bland annat långtidsarbetslöshet och funktionsnedsättning. Även sociala förhållanden, särskilda stödbehov och långtidssjukdomar medför nedsatt arbetsförmåga. Modellen ska vara ett sistahandsalternativ när sysselsättningen misslyckats med andra metoder. Med hjälp av en aktör på övergångsarbetsmarknaden som starkt subventioneras av staten kan det vara motiverat att selektivt fokusera på sysselsättning av personer som är allra svårast att sysselsätta, på samma sätt som i svenska Samhall AB.

Många utlåtanden fäste uppmärksamhet vid att arbetsförmågan ofta är knuten till arbetsuppgiften. Den partiella arbetsförmågan kan gälla endast vissa uppgifter och också vara tillfällig. En person kan klara av en arbetsuppgift med eller utan stöd till nästan hundra procent, men misslyckas i en annan arbetsuppgift också med hjälp av stöd. Utlåtandena från handikapporganisationerna fäster uppmärksamhet vid att en funktionsnedsatt person också kan vara helt arbetsför. Enligt Synskadades förbund kan en person göras partiellt arbetsför eller arbetsoförmögen om man håller sig till endast vissa arbetsmiljölösningar, arbetsuppgiftshelheter och arbetssätt. En del utlåtanden lyfte fram personer som är på gränsen till invalidpensionering och som fått avslag på sina pensionsansökningar eller som även som pensionerade har förutsättningar för deltidsarbete. Som kriterier föreslogs också erhållande av rehabiliteringsstöd eller rehabiliteringstjänster.

Modellen förväntades också trygga sysselsättningen av personer som studerat vid läroanstalter med särskilt stöd. Inlärningssvårigheter kan vara en orsak till partiell arbetsförmåga. Även invandrarna bör beaktas.

7.1.4 Hänsyn till andra förmåns- och tjänstesystem i lönen

Deltagarna lyfte fram lönens betydelse i arbetet. Lönen ska vara sådan att det alltid lönar sig att arbeta och nettoinkomsten inte minskar när man får arbete. Det ska gå att klara sig med löneinkomsten. Lönen är också kopplad till många förmåner såsom pensionsintjäning, inkomstrelaterade stöd och företagshälsovård. I många utlåtanden föreslogs ändringar i förmåns- och tjänstesystemen så att sysselsättning har en sporrande och ändamålsenlig effekt för dessa. Plötsliga förluster av förmåner är mer skadliga än gradvisa förändringar. Risken för att arbetsgivarens arbetslöshetsavgiftsbelastning ökar ansågs vara en faktor som försvårar sysselsättningen av partiellt arbetsföra. I en del utlåtanden önskades beräkningar av modellens effekter på förmånerna.

Vikten av att möjliggöra deltidsarbete framhövdes som det enda möjliga sysselsättningsalternativet för en del partiellt arbetsföra. I fråga om deltidsarbete understöddes en lineär modell för sammanjämkning av avlönat arbete och invalidpension. Då kan personen arbeta på deltid och invalidpensionen komplettera lönen för deltidsarbetet. Dessutom måste anställningen vara stabil. Om anställningen är kortvarig, lönar det sig inte nödvändigtvis för den arbetssökande att ta emot den, eftersom en del av förmånerna försämras, situationen är svår att återställa och kräver tid efter att arbetet avslutats.

7.1.5 Stödets godtagbarhet, storlek och konkurrenseffekter, ekonomiska konsekvenser

I flera utlåtanden bedömdes modellen ha klara nettofördelar som stöder godtagbarheten av stödet för partiellt arbetsföra, även om den kan minska till följd av de höga kostnaderna för modellen. Att kostnader och nytta fördelas på olika parter och tidsmässigt på olika skeden kan också leda till deloptimering (till exempel betoning av kostnadsbesparingar). Målet med modellen ska också vara att öka totalproduktionen och den får inte undantränga befintligt arbete.

För att konkurrensnackdelar ska kunna undvikas bör modellen endast kompensera ekonomisk belastning till följd av den nedsatta arbetsförmågan, eftersom offentligt stöd enligt vissa utlåtanden i princip ska gälla kompensering av de partiellt arbetsförs produktivitetsnedsättning. Samtidigt behöver man kanske till följd av mångfalden på arbetsmarknaden och positiv särbehandling lyfta upp de partiellt arbetsföra i en något bättre ställning än de fullt arbetsföra.

Här hänvisades till FN:s konvention om personer med funktionsnedsättning och diskrimineringslagen som enligt handikapporganisationerna ansågs förutsätta positiv särbehandling av personer med funktionsnedsättning. Den svenska modellen har kritiserats för att resultatmålen kan leda till att människor som behöver starkt stöd utesluts ur verksamheten. Enligt 18 § i grundlagen ska det allmänna främja sysselsättningen och verka för att alla tillförsäkras rätt till arbete.

Vissa utlåtanden konstaterade att den finländska modellen ska vara ett sistahandsalternativ för sysselsättning när personen inte kan sysselsättas på andra sätt. Målgruppen ska avgränsas till dem som har den svåraste ställningen, så att de kan klara sig med mindre stöd och konkurrensnackdelarna minskar. Även maximinivåer bör fastställas för tillämpningen av avtalen.

I en del utlåtanden antogs stödbeloppet vara cirka 50–66 procent av lönen såsom i Sverige. Den nedre gränsen för arbetsförmågan uppskattades till 25–30 procent och det årliga stödbehovet till cirka 300–350 miljoner euro. Cirka 10 000–12 000 partiellt arbetsföra beräknades omfattas av sysselsättningstjänsten.

7.1.6 Aspekter som bör undvikas i den finländska modellen, arbetsträning

Många utlåtanden betonade att det ska finnas tillgång till en tillräckligt stor yrkeskunnig personal för sysselsättningen, bland annat i arbetsträningen och handledningen i anslutning till arbetsförmågan. De partiellt arbetsföra är en mycket heterogen grupp och bör behandlas utifrån sina individuella behov. Sysselsättningen av partiellt arbetsföra kräver ofta omfattande och långvariga åtgärder. Individuella tjänster och tillräckligt långvarigt stöd samt bedömning av både arbetsförmåga och kompetens, skräddarsydda arbetsuppgifter och digitala lösningar är centrala aspekter när det gäller att hitta lösningar för sysselsättning.

Modellen förväntades bli en bestående lösning som kan utvecklas och som också utvecklas i och med erfarenheterna. Modellen får inte låsa människor till den eller försvåra övergången till den öppna arbetsmarknaden. Övergången ska stödjas och det coachande greppet ska finnas kvar även efter övergången till en arbetsplats på den öppna marknaden, så att de personer som fått arbete inte återgår till att omfattas av modellen.

Enligt en del utlåtanden bör stödet utsträckas ända till arbetsmarknaden genom till exempel skräddarsydda arbetsuppgifter och individuellt stöd. Kunden ska inte delta upprepade gånger i arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte och/eller avlönat arbete utan att gå vidare i processen. En risk är också det fenomen som observerats vid arbetscentralerna då man inte vill avstå från de bästa och mest produktiva arbetstagarna och därför inte sporrar dem till att söka sig till den öppna marknaden. Utlåtandena varnade också för att modellen inte bara ska ”skumma grädden” dvs. bara inkludera personer som är alltför lätta att sysselsätta, utan i synnerhet inrikta sig på personer som behöver starkt stöd. En annan risk kan också vara att den partiellt arbetsföra som får arbete med hjälp av modellen kan undantränga sådana partiellt arbetsföra som tillsvidare inte betraktas som svårssysselsatta arbetslösa. Arbete inom ramen för modellen får inte heller leda till negativ stämpling.

Modellen ska erbjuda ”riktigt arbete” och normal lön. Småjobbade och låga ersättningar för arbetet ska undvikas. Det centrala är att arbetstagarens försörjning ska kunna tryggas med löneinkomsten och vid behov genom sammanjämkning av löneinkomsten och den sociala tryggheten. I en del utlåtanden konstaterades att modellen inte får försämra ställningen för de nuvarande aktörerna som producerar motsvarande tjänster. Man ska också undvika att det uppstår en separat grupp av partiellt arbetsföra och därför ska deras ställning beaktas som en del av sysselsättningstjänsternas helhet.

7.1.7 Andra synpunkter i utlåtandena

Utlåtandena betonade ett starkt stöd för övergången till den öppna arbetsmarknaden. Det ska finnas tillräckligt många arbetstränare och sektorsövergripande kunniga handledare för att den partiellt arbetsförs individuella behov och kompetens ska kunna utvecklas på rätt sätt, en plan för arbetsbanan ska kunna göras upp och den partiellt arbetsföra ska kunna hänvisas till tillgängliga tjänster och för att arbetsgivaren ska få råd i ärenden som gäller till exempel pensioner, stöd och anpassning. I Sverige främjades sysselsättningen av personer under 30 år allra effektivast genom en modell för stödd sysselsättning som integrerades på arbetsplatserna i kombination med individuell rådgivning.

Modellen ska beakta de nuvarande aktörerna (aktörerna på övergångsarbetsmarknaden, kommunerna, arbetspensionsanstalterna, den tredje sektorn), övriga program, modeller och strategier (bland annat rehabiliteringskommitténs fortsatta åtgärder, programmet för arbetsförmågan, programmet för snabbare sysselsättning genom upphandling, strategin för sociala företag, IPS-modellen, pilotverksamheten inom underentreprenader, programmet för psykisk hälsa). Finlands styrka har varit samarbete och stort engagemang för sysselsättningen av partiellt arbetsföra över sektors- och organisationsgränserna, och dessa bör fortsätta och stärkas.

Handikapporganisationerna påminde om attityder. Ansvar på den öppna arbetsmarknaden för utvecklingen av mångfalden i arbetslivet ska framhävas särskilt för den offentliga sektorn (obligatoriska sysselsättningsskyldigheter). Utlåtandena observerade bland annat också behovet av svenskspråkiga tjänster, nyttjandet av privata serviceproducenter och det faktum att mångfalden av aktörer, stöd och processer försvårar rekryteringen av partiellt arbetsföra i företag. Därför ansågs det att en person som genom egna ansträngningar förbättrar sin arbetsmarknadsposition bör få bonus. Sysselsättningen av partiellt arbetsföra kräver också tillräcklig volym för att arbetet ska vara effektivt och kunna erbjudas för vars och ens individuella behov.

7.2 Utlåtande av företagsstödsdelegationen

Företagsstödsdelegationen bedömde regeringspropositionen med särskilt tonvikt på EU-statsstödet godtagbarhet.

Enligt utlåtandet förordar delegationen den bedömning av åtgärdens karaktär av statligt stöd som gjordes i förhandsbedömningen. Medlemsstaternas åtgärder som syftar till att främja sysselsättningen av partiellt arbetsföra kan principiellt betraktas som en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse. Som ett förfarande som gäller statligt stöd kan kommissionens SGEI-beslut tillämpas på det årliga stödet under förutsättning att kraven i beslutet uppfylls.

Företagsstödsdelegationen fäste uppmärksamhet vid att det vid tidpunkten får begäranden om utlåtanden ännu inte närmare framgick hur kraven i SGEI-beslutet uppfylls i fråga om det årliga anslaget till Jobbkanalen Ab. Beslutet ska tillämpas endast när ett företag getts i uppdrag att producera en SGEI-tjänst. När utlåtanden begärdes framgick inte heller hur ersättningen för SGEI-tjänsten avses definieras i detalj eller vilka mer konkreta åtgärder som ska vidtas för att

undvika överkompensation och för övervakning av för höga ersättningar. Propositionen ansågs också bristfällig i fråga om hur grundkapitalet på 20 miljoner euro ska beviljas bolaget i enlighet med EU:s regler om statligt stöd. Om grundkapitalet beviljas enligt marknadsvillkor ska principen om marknadsekonomiska aktörer beaktas. För att kunna avgöra om placeringen i det offentliga samfundet utgör statsunderstöd behöver man uppskatta om en privat investerare av motsvarande storlek under sedvanliga marknadsekonomiska omständigheter skulle ha gjort den aktuella investeringen under samma omständigheter (se meddelandet från kommissionen om statligt stöd C/2016/2946 EUVL C 262, 19.7.2016, s. 1–50).

Som en allmän bedömning av stödet fäste delegationen i sitt utlåtande också uppmärksamhet vid ett flertal brister i förslaget. Stödets syfte, marknadsbrister, ändamålsenlighet, kostnadseffektivitet, konkurrenseffekter, sporrande effekt och genomslag samt förutsättningarna för en lönsam verksamhet är aspekter som behöver kompletteras i vidareberedningen.

De aspekter som företagsstödsdelegationen tar upp i sitt utlåtande avses beaktas genom komplettering av bestämmelserna i lagens 3 §. I synnerhet om beräkningen av nettokostnadskalkylen enligt kommissionens SGEI-beslut kan vid behov ges närmare anvisningar genom arbets- och näringsministeriets beslut efter att detaljerna kring bolagets finansiering, affärsmålen i anslutning till kapitaliseringen, omsättningsmålen och verksamhetsområdena preciserats då verksamheten kommer i gång.

7.3 Utlåtanden om regeringens proposition och beaktandet av dem

Regeringspropositionen skickades ut för en omfattande remissbehandling den 22 juni 2021. Fram till den 17 augusti 2021 inlämnades 101 utlåtanden. Beredningsunderlaget till propositionen är tillgängligt på <https://tem.fi/sv/projektsokning> med identifieringskoden TEM053:00/2021.

I huvudsak förhöll sig de som gav utlåtanden positiva till bildandet av det nya bolaget. Enligt vissa utlåtanden fyller bolaget ett hål i servicesystemet för partiellt arbetsföra som man redan länge varit medveten om och ger även invalidpensionärer möjlighet att få arbete.

Många lyfte dock fram en oro över bolagsverksamhetens effekt för de befintliga aktörerna på övergångsarbetsmarknaden. Därför efterlystes tydligare avgränsningar av bolagets verksamhet och villkor för inriktningen av verksamheten på en utvald grupp partiellt arbetsföra.

Utlåtanderesponsen fördelades på de centrala förslagen enligt följande:

7.3.1 Inriktning av bolagets verksamhet

Synpunkter om målgruppen för bolagets rekrytering begärdes i samband med utlåtandena. Enligt förslaget är bolagets uppgift att sysselsätta partiellt arbetsföra arbetslösa arbetssökande som har den allra svåraste ställningen på arbetsmarknaden.

Den partiella arbetsförmågan föreslås bedömas av arbets- och näringsbyrån utifrån huruvida den sjukdom, skada eller funktionsnedsättning som har konstaterats på behörigt sätt minskar personens möjligheter att få arbete. Vidare förutsätts både att den arbetssökande är villig att arbeta och att sysselsättningsmöjligheten ska vara ett sistahandsalternativ.

I utlåtandena var man i huvudsak nöjda med avgränsningen av målgruppen, men nästan alla fäste uppmärksamhet vid behovet av att definiera och beskriva arbets- och näringsbyråns bedömningsprocess i detalj i lagmotiveringen.

Många arbets- och näringsbyråer och en del av kommunerna ansåg att målgruppen bör utvidgas till att också omfatta arbetsvilliga arbetslösa arbetssökande som av andra orsaker har en svår ställning, så att dessa har en likvärdig ställning med de partiellt arbetsföra. I en del utlåtanden föreslogs dessutom att definitionen av partiell arbetsförmåga ska utvidgas från sjukdom och funktionsnedsättning till att också omfatta faktorer som beaktar social partiell arbetsförmåga.

Flera av aktörerna på övergångsarbetsmarknaden poängterade att det finns behov av att skärpa definitionen av målgruppen genom att till exempel avgränsa den till personer som får arbetslöshetsförmån, i syfte att undvika överlappning med serviceverksamheten hos de nuvarande aktörerna på övergångsarbetsmarknaden. Flera av handikapp- och patientorganisationerna och en del av arbets- och näringsbyråerna föreslog att mottagarna av arbetslöshetsförmån ska lämnas utanför kundrelationen vid arbets- och näringsbyrån.

Diskrimineringsombudsmannen ansåg i sitt utlåtande att det är motiverat att i målgruppen inkludera positiv särbehandling av de partiellt arbetsföra i syfte att undanröja strukturer som medför att personer med funktionsnedsättning i nuläget inte omfattas av jämlika arbetslivsrättigheter. Enligt det utlåtandet kan nyttjandet av positiv särbehandling i en dylik situation också anses vara en skyldighet för statsmakten med stöd av 6, 18 och 22 § i grundlagen.

Handikapp- och patientorganisationerna, riksdagens justitieombudsman, justitieministeriet och diskrimineringsombudsmannen föreslog i sina utlåtanden att begreppet ”skada”, på finska ”vika”, ska strykas. Det ansågs föråldrat och kränkande. Dessa ställningstaganden beaktades genom att stryka begreppet i lagens definition av målgruppen efter att man utöver handikapp- och patientorganisationernas experter också hört experter från social- och hälsovårdsministeriet och Folkpensionsanstalten, vilka ansåg att strykandet av begreppet inte utesluter någon avsedd grupp ur lagens tillämpningsområde.

Majoriteten av arbets- och näringsbyråerna framhöll i sina utlåtanden att definitionen av partiell arbetsförmåga på det sätt som avses i propositionen bör definieras närmare antingen i motiveringen till paragraferna eller på annat lämpligt sätt. Arbets- och näringsbyråerna lyfte också fram en oro över kompetensen hos sina experter. Även många andra parter fäste uppmärksamhet vid utmaningarna i att definiera viljan att arbeta och sistahandsprincipen.

Arbets- och näringsbyråernas synpunkter beaktades genom preciseringar i både den allmänna motiveringen och specialmotiveringen.

I synnerhet kommunerna lyfte i sina utlåtanden fram behovet av att precisera förhållandet mellan bolagets sysselsättande verksamhet och arbetsverksamheten i rehabiliteringssyfte med avseende på sistahandsprincipen. Av utlåtandena framgick dock inget behov av ändringar i lagförslaget eftersom sysselsättning i bolaget i förhållande till arbetsverksamheten i rehabiliteringssyfte är det sista alternativet. Motiveringen specificeras emellertid för att klargöra detta.

Utlåtanden som förde fram olika synpunkter om målgruppen beaktades så att lagen inte föreslår att målgruppen ska utvidgas från partiellt arbetsföra till andra persongrupper och målgruppen inte med avseende på den partiella arbetsförmågan ska definieras mer omfattande än utifrån den arbetsmarknadsnackdel som orsakas av funktionsnedsättningen eller sjukdomen. Utlåtandena föranledde inte heller något behov av ändringar i lagen om offentlig arbeidskrafts- och företagsservice i fråga om invalidpensionstagarna, eftersom lagen redan nu möjliggör likvärdiga kundrelationer för olika grupper av partiellt arbetsföra.

Nästan alla utlåtanden fäste uppmärksamhet vid behov av att definiera och beskriva arbets- och näringsbyråns bedömningsprocess mer detaljerat i lagmotiveringen. Detta beaktades så att definitionen av partiellt arbetsföra och mekanismen för urvalet och hänvisningen av dem till bolaget gjordes mer detaljerad och omfattande i motiveringen.

7.3.2 Uppgifter och verksamhetsområde för Jobbkanalen Ab

Synpunkter på förslaget att bolaget ska ha en resultatrik verksamhet men inte i första hand sträva efter rörelsevinst begärdes i samband med utlåtandena. Verksamheten ska bedrivas så att den inte snedvrider konkurrensen. Lagen föreskriver också att prissättningen av de tjänster som bolaget producerar ska vara marknadsmässig.

De flesta utlåtandena fäste uppmärksamhet vid lönsamhetsmålet för bolagets verksamhet. Även om bolaget inte strävar efter egentlig rörelsevinst ska det på längre sikt vara livskraftigt och får inte genom sin verksamhet störa marknaden. I vissa utlåtanden ansågs att resultatmålet kan slopas helt till följd av verksamhetens sociala karaktär.

Majoriteten fäste uppmärksamhet vid de eventuella konkurrens effekterna av bolagets affärsverksamhet. Jobbkanalen Ab konkurrerar med företag, aktörer på övergångsarbetsmarknaden och aktörer med bemanningstjänster. Det betyder att det på marknaden finns ett stort antal organisationer och företag som tillhandahåller motsvarande tjänster som Jobbkanalen Ab avses tillhandahålla. Ett alternativ är att nyttja de nuvarande aktörerna på övergångsarbetsmarknaden genom en nätverkande verksamhetsmodell.

I utlåtandena om verksamhetsområdena lyftes särskilt städtjänsterna fram, eftersom det redan finns ett stort utbud av dem på marknaden. Vissa ansåg att bemanningsverksamheten inte heller uppvisar någon marknadsbrist. Enligt representanterna för företag och organisationer som bedriver motsvarande verksamhet ska bolaget helt avstå från verksamhet på verksamhetsområden där utbudet från privata företag eller organisationer redan är tillräckligt. Bolaget kan dock verka till exempel på verksamhetsområden som lider av arbetskraftsbrist genom att erbjuda andra aktörer uthyrd arbetskraft eller underleverantörstjänster. Innan verksamhet inleds på ett nytt verksamhetsområde eller i ett nytt område ska bolaget kartlägga marknaden.

Konkurrensläget och marknadsutbudet varierar enligt utlåtandena i hög grad mellan olika områden och verksamhetsområden. De stora städerna har mer rum för konkurrens, medan en aktör som Jobbkanalen Ab i mindre områden lätt kan undantränga områdets eget utbud. Därför får verksamheten inte riktas in på alltför små kommuner och städer. Till och med den föreslagna övre gränsen på 10 procent kan vara för hög då verksamheten bedrivs på ett verksamhetsområde med stora volymer. Omsättningen ska inte bedömas riksomfattande utan regionalt. Bolaget ska inte sträva efter en lika omfattande verksamhet som svenska Samhall AB. Det är motiverat att avhålla sig från produktionsverksamhet.

Utlåtandena understödde på bred front inrättandet av en delegation med uppgift att följa upp och bedöma prissättningen och marknadsandelen, men konstaterade att arbetet är utmanande. Delegationen behöver ha tillräckligt med personer som känner till olika verksamhetsområden och affärsverksamheter.

Jobbkanalen Ab avses bli en upphandlande enhet och önskas därför själv köpa utvecklingstjänster av olika aktörer.

De ställningstaganden som utgick från en konkurrenssynvinkel beaktades genom att till lagen foga en paragraf om beaktandet av konkurrens- och statsunderstödsbestämmelserna. Bolagets

marknadsandel ska inte på något verksamhetsområde eller i något område vara så betydande att det snedvrider konkurrensen. Motiveringen till lagen lyfter fram de i utlåtandena framförda observationerna om faktorer som gäller områdena och verksamhetsområdena. Lagen påminner också om att konkurrenslagen och särskilt kravet på konkurrensneutralitet ska beaktas. På stödet tillämpas EU:s regler om statligt stöd, till exempel bestämmelserna om återkrav av eventuella för stora stöd.

Delegationens roll och oavhängighet stärks genom att den ska utses av arbets- och näringsministeriet, som i sitt brev om tillsättande vid behov också ger delegationen råd.

7.3.3 Övriga iakttagelser

I synnerhet kommunerna och städerna påminde i sina utlåtanden om det aktuella projektet för att överföra arbets- och näringsbyråernas sysselsättningstjänster till kommunerna och önskade att detta beaktas i lagförslaget. De lyfte också fram kommunernas nuvarande roll i sysselsättningen av personer med en svag ställning på arbetsmarknaden.

Lagförslaget tar dock inte ställning till den reform som nu är under beredning och avses genomföras 2024. Eventuella ändringar som återspeglas på Jobbkanalen Ab:s uppgifter genomförs inom ramen för den senare reformen.

I en del utlåtanden ansågs regleringen av styrningen och tillsynen vara överlappande med tillsynsmetoderna enligt aktiebolagslagen och administrativt tunga. Statsrådet och riksdagen har redan inom budgetförfarandet och tillsynen över de statliga bolagen möjlighet att styra och övervaka bolagets verksamhet. Dessutom har arbets- och näringsministeriet inom ramen för ägarstyrningen många möjligheter att styra bolaget. I synnerhet justitieministeriet ansåg att det inte framförts några skäl för att avvika från förfarandet enligt aktiebolagslagen.

Utlåtanderesponsen beaktades till denna del så att tillsynen över och styrningen av bolaget i första hand tillämpar förfarandena enligt aktiebolagslagen. Arbets- och näringsministeriet kan på bolagsstämman och i den övriga styrningen bedöma efterlevnaden av lagen om bolaget och de mål som riksdagen ställt upp för bolaget.

8 Specialmotivering

8.1 Lagen om Jobbkanalen Ab

1 §. Bolagsform för och ägarstyrning av Jobbkanalen Ab. Paragrafen föreskriver om bolagets bolagsform och ägarstyrning. Genom lagen bildas ett statligt specialuppgiftsbolag som ett aktiebolag vid namn Jobbkanalen Ab. Bolaget föreslås vara helt statsägt. Bolagets uppgift att sysselsätta partiellt arbetsföra i en svår arbetsmarknadssituation är samhälleligt betydande. Målet är också att höja sysselsättningsgraden för partiellt arbetsföra inom ramen för regeringens mål för att öka sysselsättningen.

Jobbkanalen Ab ska enligt förslaget styras av arbets- och näringsministeriet och verka som ett aktiebolag inom ministeriets förvaltningsområde. På bolagets ägarstyrning tillämpas lagen om statens bolagsinnehav och ägarstyrning (1368/2007).

Jobbkanalen Ab:s uppgifter och inriktning av verksamheten på en viss grupp av partiellt arbetsföra behöver regleras i lag, eftersom bolagets verksamhet endast omfattar den definierade målgruppen. Avsikten är inte att anvisa bolaget offentliga förvaltningsuppgifter, men verksamheten föreslås i huvudsak finansieras med anslag som beviljas ur statsbudgeten eller med någon annan

finansiering från det allmänna, och också av denna orsak behöver bolagets verksamhet regleras i lag.

Genom lagen åläggs bolaget också en skyldighet att tillhandahålla offentliga tjänster och på finansieringen av den tillämpas villkoren i EU:s regler om statligt stöd. Skyldighet att tillhandahålla offentliga tjänster kan åläggas även andra än myndigheter för ekonomisk verksamhet. Understödsarrangemanget ska vara tidsbegränsat så att bolaget kan beviljas offentligt understöd under högst 10 år. Därmed kan skyldigheten att tillhandahålla tjänster vara i kraft högst till utgången av 2032. Därefter kan skyldigheten att tillhandahålla tjänster åläggas på nytt.

Lagen föreskriver också om bolagets organisation, beaktandet av marknadsvillkor och resultatmålen. På bolagets verksamhet tillämpas aktiebolagslagen, om inte något annat föreskrivs i denna lag.

2 §. Uppgifter och verksamhetsområde för Jobbkanalen Ab. Paragrafen föreskriver om bolagets centrala uppgift och verksamhetsområde. Enligt paragrafens 1 mom. har Jobbkanalen Ab till uppgift att främja sysselsättningen av partiellt arbetsföra personer som har den svagaste ställningen på arbetsmarknaden och att stödja partiellt arbetsföra vid övergångar från arbete till arbete och vidare till den öppna arbetsmarknaden.

För att utföra sin uppgift föreslås Jobbkanalen Ab enligt 2 mom. bedriva sådan serviceverksamhet som lämpar sig för att sysselsätta partiellt arbetsföra. Verksamhetsområdet för Jobbkanalen Ab kan också vara att bedriva produktionsverksamhet med låg risk i förhållande till bolagets uppgifter och bolaget kan också ha dotterbolag. Bolaget föreslås åtminstone inte under de första verksamhetsåren bedriva någon annan verksamhet än förmedling av arbetstagare till andra arbetsgivare till exempel genom underleverans eller uthyrning av arbetskraft.

Jobbkanalen Ab kan verka inom de områden som betraktas som lämpligast med tanke på bolagets mål och verksamhetens natur. Verksamhetsområdena kan variera enligt efterfrågan på marknaden och arbetstagarna. Potentiella områden är till exempel restaurangtjänster (storkök), byggbranschen, rengöringsservice, omsorgsuppgifter, hemtjänster, uppgifter i anslutning till näthandelns logistik, uppgifter inom cirkulär ekonomi och varierande kontorsarbete. Arbetet föreslås i första hand vara assisterande arbete eller annat utförande arbete. Bolaget kan verka inom hela Finland på flera orter och med hänsyn till distansarbetsmöjligheter.

Bolagets kunder kan bestå av aktörer inom den offentliga sektorn, organisationer och företag och vid behov också enskilda konsumenter. Jobbkanalen Ab kan skaffa arbete åt partiellt arbetsföra till exempel genom att delta i offentliga och privata anbudsförfaranden. Bolaget kan marknadsföra sina tjänster på normalt sätt.

Vid behov kan bolaget när verksamheten etablerats också starta egen produktionsverksamhet (till exempel tvätteri-tjänster), om det anses ändamålsenligt med tanke på bolagets verksamhet. För verksamhet i dotterbolag sätts dock vissa begränsningar. Om värdet av ett dotterbolags aktier är betydande eller om ett dotterbolagets bolagsförhållande annars ska anses vara betydande eller om ett dotterbolag bedriver ny serviceverksamhet, behövs statsrådets tillstånd för att bilda dotterbolaget och för att förvärva och överlåta dotterbolagets aktier. Jobbkanalen Ab får inte ge koncernbidrag till sina dotterbolag eftersom verksamhetens kostnadsstruktur ska vara transparent.

Enligt förslaget ska bedömningen av och hänvisningen av partiellt arbetsföra till bolaget göras vid arbets- och näringsbyrån. Bolaget har dock ett visst handlingsutrymme när det gäller att välja någon av dessa personer till en enskild arbetsuppgift och att välja den person som har de

bästa förutsättningarna. Bolagets verksamhet ska beakta eventuella förpliktelser och villkor för sysselsättningen som preciseras i statsbudgeten. Bolaget föreslås inte ha någon särskild funktion för utveckling för partiellt arbetsföra, men kan ha sådana tjänster för personalutveckling som normalt hör till företagsverksamhet, till exempel personalutbildning.

Enligt 3 mom. ska bolaget fungera resultatrikt enligt normala affärsprinciper, men inte ha som egentligt syfte att generera rörelsevinst för ägarna. Tjänsterna prissätts med hänsyn till kostnaderna för och finansieringen av verksamheten så att bolaget på längre sikt har förutsättningar för en lönsam verksamhet och normal utveckling av affärsverksamheten. Eventuella överskott ska användas till att utveckla bolagsverksamheten. Fullgörandet av de allmänna samhälleliga skyldigheterna ska beaktas när resultatmålet för Jobbkanalen Ab ställs upp.

3 §. Beaktande av bestämmelser om konkurrens och statligt stöd. Paragrafen fastställer att regleringen om konkurrens och statligt stöd samt upphandlingslagen ska tillämpas på bolagets verksamhet. Enligt paragrafens 1 mom. Jobbkanalen Ab ska bedriva sin verksamhet så att den inte snedvrider konkurrensen. De tjänster som bolaget producerar ska prissättas enligt marknadsvillkor och prissättningen ska beakta de faktiska kostnaderna för verksamheten. På bolagets ekonomiska verksamhet tillämpas konkurrenslagen (948/2011) på normalt sätt som på andra företag.

På bolaget tillämpas bland annat bestämmelsen i konkurrenslagens 4 a kap. om trygghet av en jämlig konkurrens mellan offentlig och privat näringsverksamhet i fråga om offentligt ägda bolag (kravet på konkurrensneutralitet). Konkurrenslagens 4 a kap. 30 a § reglerar konkurrens- och konsumentverkets behörighet. Konkurrens- och konsumentverket ska i första hand förhandlingsvägen försöka undanröja ett förfarande eller en verksamhetsstruktur som tillämpas i den ekonomiska verksamhet som bedrivs av till exempel en enhet som staten har bestämmande inflytande över och som när varor eller tjänster erbjuds snedvrider eller kan bidra till att snedvrider förutsättningarna för en sund och fungerande konkurrens på marknaden eller som hindrar eller kan bidra till att hindra att en sund och fungerande ekonomisk konkurrens uppstår eller utvecklas. Verket utövar också tillsyn över att kravet på marknadsmässig prissättning uppfylls. Vid behov ska konkurrens- och konsumentverket införa ett förbud, en bestämmelse eller någon annan förpliktelse för att säkerställa jämlika verksamhetsförutsättningar på marknaden. Det är dock inte möjligt att förordna att verksamheten i sin helhet ska upphöra, om utförandet av uppgiften baserar sig på lagstiftning. Verket har också behörighet att utvärdera upphandlande enheter, dvs. efterlevnaden av lagen om offentlig upphandling och koncession.

Jobbkanalen Ab ska bedriva sin verksamhet så att den inte snedvrider konkurrensen. Bolaget erhåller betydande offentligt stöd för sin verksamhet som kan styras in på marknaden på ett sätt som snedvrider konkurrensen. Därför ska bolaget undvika verksamhet på marknader där utbudet redan är digert. Bolagets verksamhet kan störa konkurrensen på marknaden om dess marknadsandel i något område eller på något verksamhetsområde blir betydande. Marknadsandelen kan också granskas per verksamhetsområde eller område. Marknadsandelen kan dock vara större än ringa till exempel när det aktuella verksamhetsområdet eller området inte har ett tillräckligt utbud i förhållande till efterfrågan eller när tjänsten inriktas på någon särskild kundgrupp. I bedömningen kan man utnyttja den i 6 § 3 mom. nämnda delegationens expertis. Vid behov ska bolaget göra en marknadskartläggning innan verksamheten utvidgas till nya verksamhetsområden eller områden. En bedömning av huruvida konkurrensen snedvrids görs alltid efter prövning från fall till fall. Konkurrens- och konsumentverket har till uppgift att övervaka att konkurrenslagen efterlevs.

På villkoren för Jobbkanalen Ab:s verksamhet och finansiering tillämpas EU:s regler om statligt stöd och i synnerhet SGEI-regleringen om stöd för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Fördelningen av finansieringen av Jobbkanalen Ab beskrivs i Finlands plan för återhämtning och resiliens (Statsrådets publikationer 2021:52), och inom ramen för den genomförs åtgärder som finansieras ur EU:s facilitet för återhämtning och resiliens (RRF). Planen lämnades till Europeiska kommissionen för utvärdering i maj 2021 och åtgärderna i planen har diskuterats på bred basis med kommissionen. Europeiska unionens råd förväntas fatta sitt verkställighetsbeslut om Finlands plan utifrån kommissionens förslag hösten 2021.

RRF-finansieringen i enlighet med Finlands plan för återhämtning och resiliens inriktas på de inledande investeringarna i startskedet för det affärsbedrivande specialuppgiftsbolaget. Verksamhetsstarten förutsätter att aktiebolaget kapitaliseras och att stödet används för upphandling av arbetsredskap och utrustning, marknadsföring som krävs för att starta affärsverksamheten, åtgärder för att minska fördomar om partiellt arbetsföra samt för företagets personalkostnader.

Enligt planen förutsätts av nya aktörer på längre sikt att cirka 40 procent av omsättningen uppkommer av försäljning av produkter, tjänster eller de partiellt arbetsföras arbetsinsats. Under de första verksamhetsåren är det dock sannolikt att försäljningen inte når upp till den nivån. RRF-finansieringen är tänkt att användas för att täcka den särskilda kostnadsstruktur som uppkommer av den mindre försäljningen i startfasen och för bolagets investeringar i startfasen. Det nya bolagets enda uppgift är att som SGEI-tjänst sysselsätta de partiellt arbetsföra som utan en dylik aktör inte har möjlighet till sysselsättning. Behovet av finansiering för genomförandet av tjänsten är permanent och verksamheten föreslås få ett årligt understöd på 10 miljoner euro. Den RRF-finansiering som söks är kopplad till den särskilda situationen i startfasen, då lönekostnaderna och upphandlingen av lokaler, verktyg och eventuella råmaterial är särskilt stora i förhållande till försäljningen. En ny aktör har inte sådana resurser sedan tidigare.

I planen uppskattas kostnaderna för verksamheten uppgå till cirka 25 000 euro för varje sysselsatt person minskat med värdet på försäljningen när de nödvändiga inledande investeringarna har gjorts. RRF-finansiering planeras för 2022 och 2023, varefter försäljningen bör uppgå till cirka 15 000 euro per sysselsatt partiellt arbetsföra. De partiellt arbetsföra som sysselsätts i bolaget anställs på normala arbets- och lönevillkor, och kapitaliseringen av bolaget eller det statliga stöd som betalas för SGEI-tjänsten inkluderar inte förmåner till stöd för de anställdas försörjning.

På bolagets årliga stöd och verksamhet tillämpas EU:s SGEI-reglering om stöd för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Det stöd som beviljas bolaget i statsbudgeten ska stå i proportion till de tjänstemål som ställs upp för bolaget. Stödet får inte vara överkompenserande i förhållande till de faktiska kostnaderna. Att stödbeloppet är proportionellt ska intygas i enlighet med bestämmelserna om SGEI-rapporteringen. Måluppfyllelsen ska också följas upp som ett led i arbets- och näringsministeriets ägarstyrning.

Paragrafen påminner också om att Jobbkanalen Ab ska uppfylla definitionen på ett offentligt gränsstatligt organ enligt 5 § 4 punkten i lagen om offentlig upphandling och koncession, dvs. att bolaget är en upphandlande enhet men på grund av att försäljningen i huvudsak riktas till den öppna marknaden inte en till staten anknuten enhet. Med avseende på försäljningen av tjänster är bolaget också en sådan aktör som avses i den lagens 24 §. Därmed kan Jobbkanalen Ab delta i anbudsförfaranden för reserverade upphandlingskontrakt enligt upphandlingslagens 24 §. Upphandlande enheter får bestämma att deltagandet i ett anbudsförfarande ska ske inom ramen för program för skyddad anställning eller begränsa deltagandet i ett anbudsförfarande till arbetscentraler eller motsvarande leverantörer vars främsta syfte är att anpassa personer med

funktionsnedsättning och andra utsatta personer till samhället och arbetslivet. Enligt upphandlingslagen är det en förutsättning för deltagande i anbudsförfarande att minst 30 procent av arbetstagarna på arbetscentralen, hos leverantören eller inom programmet för skyddad anställning är personer med funktionsnedsättning eller andra utsatta arbetstagare. Personalen vid Jobbkanalen Ab består i huvudsak av partiellt arbetsföra och därmed uppfyller bolaget dessa villkor.

Enligt 2 mom. får genom beslut av arbets- och näringsministeriet utfärdas närmare föreskrifter om utarbetandet av den handling om tilldelning och den nettokostnadskalkyl som förutsätts enligt kommissionens SGEI-beslut av den 20 december 2011 samt om rapportering i samband med dessa. Enligt kommissionens beslut ska ersättningar fastställas så att de inte är överkompenserande, och eventuella alltför höga ersättningar övervakas.

I artikel 5 i kommissionens SGEI-beslut ges anvisningar om betalningen av ersättning och den beräkning av nettokostnaderna som behövs för betalningen. Genom kalkylen visas att ersättningen för tjänsteproduktionen inte överstiger vad som krävs för att täcka nettokostnaderna för fullgörandet av skyldigheten att tillhandahålla allmännyttiga tjänster, inklusive en rimlig vinst. Företagets alla kostnader får beaktas. Kostnader för investeringar, i synnerhet investeringar i infrastruktur, får beaktas om de är nödvändiga för tjänsteproduktionen. Med rimlig vinst avses den kapitalavkastning som skulle krävas av ett typiskt företag som överväger om det ska tillhandahålla tjänsten av allmänt ekonomiskt intresse under hela den period som den officiella handlingen om tilldelning gäller, med hänsyn tagen till graden av risk. Med avkastning på eget kapital avses enligt kommissionens beslut den internränta som företaget får från sitt investerade kapital över perioden för tillhandahållande av tjänsten. Graden av risk beror på den berörda sektorn, typen av tjänst och ersättningens art. Vid beräkningen av ersättningen ska en kapitalavkastning som inte överstiger den tillämpliga swap-räntan plus en premie på 100 räntepunkter anses vara rimlig. Även andra vinstnivåindikatorer får användas i beräkningen.

Finansieringen av Jobbkanalen Ab i detalj och de till kapitaliseringen kopplade affärsmålen och verksamhetsområdena preciseras när verksamheten inleds. Därför kan det vara nödvändigt att tillhandahålla bolaget mer teknisk styrning när det gäller att beakta dessa faktorer vid ovan nämnda beräkning för att uppfylla villkoren i kommissionens SGEI-beslut. Rapporteringen till kommissionen om hur beslutet genomförts föreslås ingå i Finlands landsrapport 2023.

4 §. Inriktning av Jobbkanalen Ab:s verksamhet. Paragrafen föreskriver om personer som sysselsätts i Jobbkanalen Ab och kriterierna för urvalet.

Enligt 1 mom. kan Jobbkanalen Ab sysselsätta permanent eller långvarigt partiellt arbetsföra personer i sedvanliga arbetsuppgifter. Jobbkanalen Ab föreslås sysselsätta endast arbetstagare som hänvisas till bolaget av arbets- och näringsbyrån. Arbets- och näringsbyrån hänvisar sådana arbetslösa arbetssökande till Jobbkanalen Ab som vill få arbete men vilkas möjligheter att få ett lämpligt arbete har minskat väsentligt på grund av en sjukdom eller en funktionsnedsättning som har konstaterats på behörigt sätt. Dessutom tar arbets- och näringsbyrån hänsyn till karaktären av sistahandsalternativ. Med sistahandsalternativ avses att det i fråga om dessa personer är uppenbart att de inte har möjlighet att få arbete hos en annan arbetsgivare med hjälp av andra tillgängliga stödåtgärder.

Jobbkanalen Ab:s verksamhet inriktas på sådana partiellt arbetsföra vars ställning på arbetsmarknaden är allra svårast. En partiellt arbetsför persons sjukdom eller funktionsnedsättning är inte i sig en tillräcklig grund för sysselsättning i specialuppgiftsbolaget, utan verksamheten inriktas på personer för vilka hälsoproblemet lett till avsevärda svårigheter att få arbete trots hjälp av tjänster. Den potentiella målgruppen för Jobbkanalen Ab:s verksamhet omfattar 20 000–30

000 personer. En del av dem är invalidpensionstagare och en del får arbetslöshetsförmån för att trygga försörjningen.

Sysselsättning i Jobbkanalen Ab förutsätter en kundrelation vid arbets- och näringsbyrån. Personer som ännu inte är kunder hos arbets- och näringsbyrån ska anmäla sig där som arbetssökande. Eftersom lagen om offentlig arbetskrafts- och företagsservice inte längre förutsätter åldersgränser, arbetsförmåga eller tillgänglighet för arbetsmarknaden i definitionen av arbetslöshet kan till exempel personer som får arbetslöshetsförmån, personer som registrerat sig som arbetssökande och personer som de facto är utan jobb räknas som arbetslösa arbetssökande. Därmed har personer med en funktionsnedsättning eller sjukdom som försvårar sysselsättningen möjlighet att få arbetskrafts- och företagsservice i enlighet med universalprincipen.

För personer med funktionsnedsättning ska man också möjliggöra effektiv tillgång till allmänna sysselsättningstjänster. I enlighet med 27 d § 2 mom. i socialvårdslagen anordnas rehabiliterande och andra sysselsättningsfrämjande stödåtgärder för personer som på grund av funktionsnedsättning, sjukdom eller någon annan motsvarande orsak under lång tid har särskilda svårigheter att klara de funktioner som hör till normal livsföring och som utöver arbetsförvaltningens tjänster och åtgärder behöver andra stödåtgärder. Inom ramen för den heltäckande servicen kan personen vid behov hänvisas som kund till arbets- och näringsbyrån.

Arbets- och näringsbyrån hänvisar sådana arbetslösa arbetssökande till Jobbkanalen Ab som vill få arbete men vilkas möjligheter att få ett lämpligt arbete har minskat väsentligt på grund av en sjukdom eller en funktionsnedsättning som har konstaterats på behörigt sätt. Enligt förslaget ska definitionen av sjukdom eller funktionsnedsättning vara förenlig med Internationella arbetsorganisationens konvention 159 om yrkesinriktad rehabilitering och arbete för personer med handikapp, där man med ”person med handikapp” avser en person vars utsikter att erhålla, behålla och bli befördrad i lämpligt arbete är väsentligt begränsade till följd av en i vederbörlig ordning konstaterad fysisk eller psykisk skada.

Arbets- och näringsbyråerna bedömer redan nu hur kundernas hälsotillstånd påverkar deras möjligheter till sysselsättning. Definitionen är också förenlig med bestämmelserna om hälsouppgifter i arbets- och näringsbyråns kundinformationssystem och anvisningarna om detta. Enligt 13 kap. 3 § 1 mom. 7 punkten i lagen om offentlig arbetskrafts- och företagsservice kan i registret över enskilda kunder i fråga om en enskild kund föras in sådana uppgifter om hälsotillståndet och arbets- och funktionsförmågan som har inverkan på personens sysselsättning och som är nödvändiga för att tillhandahålla personen service. Enligt lagen om offentlig arbetskrafts- och företagsservice ska en partiellt arbetsför person för att jobbsökningen ska vara i kraft för arbets- och näringsmyndigheten inom den tid som myndigheten har satt ut lägga fram de redogörelser om sin yrkeskompetens, arbetshistoria och utbildning och dessutom arbetsförmåga som behövs för tillhandahållande av arbetskraftsservicen. Arbets- och näringsministeriet har i en anvisning om tillämpningen av lagen om offentlig arbetskrafts- och företagsservice preciserat att detta avser en situation där kundens funktionsnedsättning eller kroniska sjukdom minskar möjligheterna att erhålla, behålla och bli befördrad i arbete. Hälsotillståndet inverkar uttryckligen på servicebehovet inom arbets- och näringsbyråns uppgiftsområde, vilket ska bemötas med servicen. Bedömningen görs av arbets- och näringsbyrån på basis av tillräckligt aktuella handlingar. Enbart läkarutlåtande eller något annat medicinskt intyg är inte en tillräcklig utredning för bedömningen, utan arbets- och näringsbyrån ska utifrån uppgifterna i dessa handlingar bedöma om personens funktionsnedsättning eller kroniska sjukdom försämrar personens möjligheter på arbetsmarknaden. Arbetskraftsservice kan utnyttjas för bedömningen, till exempel genom att ordna arbetsprövning för privatkunden eller inhämta någon annan expertbedömning av arbetsförmågan. Om en på behörigt sätt konstaterad funktionsnedsättning eller kronisk sjukdom, dess nuvarande status eller dess varaktighet inte framgår av läkarutlåtandet eller någon annan

medicinsk handling, ska arbets- och näringsbyrån hänvisa kunden till den offentliga hälso- och sjukvården.

Definitionen på partiell arbetsförmåga avviker från definitionen på arbetsoförmåga, som i huvudsak används för bedömning av personens rätt till arbetslöshetsförmåner som tryggar försörjningen. Därmed avgränsar definitionen inte målgruppen till mottagare av arbetslöshetsförmåner eller personer som har rätt till dem. Man kan också beakta personer som inte har rätt till arbetslöshetsförmåner trots att det är mycket osannolikt att personen kan sysselsätta sig på arbetsmarknaden. Arbetsoförmåga innebär inte nödvändigtvis att möjligheter till sysselsättning saknas.

Arbetslösa arbetssökande har rätt till en sysselsättningsplan. Sysselsättningsplanen grundar sig på den arbetssökandes mål för arbete eller utbildning och det uppskattade servicebehovet. I den överenskomms förutom om jobbsökning också om offentlig arbeidskrafts- och företagsservice enligt servicebehovet samt om annan sysselsättningsfrämjande service och expertbedömningar. I sysselsättningsplanen antecknas att personen är villig att sysselsättas i Jobbkanalen Ab. I planen ska det konstateras att privatkunden hos arbets- och näringsbyrån uppfyller kriterierna för att kunna ställas på förslag för anställning hos Jobbkanalen Ab och den ska ange de arbetsuppgifter som kunden inom ramen för sin arbetsförmåga och kompetens i första hand är redo att utföra. Om arbets- och näringsbyrån utifrån den tillgängliga informationen inte kan bedöma om en arbetssökande-kund också kan sysselsättas på annat sätt eller personens möjligheter till sysselsättning främjas med andra metoder, kan byrån utreda frågan till exempel med hjälp av arbetsprövning eller expertbedömning. Sysselsättningsplanen ska i första hand försöka hitta metoder för sysselsättning av en privatkund på den öppna arbetsmarknaden, i utbildning eller i lönesubventionerat arbete.

En förutsättning för hänvisning till Jobbkanalen Ab är att personen är villig att sysselsättas. Det framgår till exempel av sysselsättningsplanen. Arbets- och näringsbyrån ska tillsammans med kunden som en del av sysselsättningsplanen göra en helhetsbedömning av möjligheterna till sysselsättning med hänsyn till den arbetssökandes sjukdom eller funktionsnedsättning, ålder, arbetshistoria, utbildningsbakgrund, anställningshistoria och arbetslöshetstid samt möjligheterna att främja den arbetssökandes förutsättningar för sysselsättning och andra faktorer som påverkar sysselsättningsmöjligheterna.

En förutsättning för hänvisning till Jobbkanalen Ab är att arbets- och näringsbyrån när sysselsättningsplanen görs upp i sin bedömning också beaktar karaktären av sistahandsalternativ. Det här kan framgå av att den arbetslösa arbetssökande inte lyckats få arbete trots hjälp av de tjänster som förbättrar förutsättningarna för sysselsättning eller av att det annars vid tidpunkten för bedömningen är uppenbart att personens möjligheter att få arbete inte kan förbättras väsentligt med hjälp av dessa stödåtgärder. Med sistahandsalternativ avses att de tjänster den arbetssökande tillhandahållits inte har lett till fotfäste på arbetsmarknaden eller att det vid tidpunkten för bedömningen är osannolikt att detta kan uppnås med hjälp av tjänsterna. Då ska arbets- och näringsbyrån i sin bedömning beakta möjligheterna hos hälso- och sjukvården, socialvården, rehabiliteringen, utbildningen och aktörerna på övergångsarbetsmarknaden att främja den arbetssökandes sysselsättning.

Stödbehoven hos de partiellt arbetsföra som har den svåraste ställningen är ytterst individuella. I bedömningen kan det till exempel uppstå situationer där fokus i granskningen tidigare legat på arbeidskraftsförvaltningens tjänster men där den partiellt arbetsföra de facto har större behov av socialtjänster.

De partiellt arbetsföra som hänvisas till Jobbkanalen Ab har sannolikt före övergången redan tillhandahållits ett stort antal mångsidiga offentliga tjänster och genomgått olika processer med sysselsättning som mål. Ett exempel är de särskilda rehabiliteringsåtgärder och andra stödåtgärder för att främja möjligheterna för en person med funktionsnedsättning att få arbete som avses i 27 d § i socialvårdslagen. Dessa kan ordnas för personer som på grund av funktionsnedsättning, sjukdom eller någon annan motsvarande orsak under lång tid har särskilda svårigheter att klara de funktioner som hör till normal livsföring och som utöver arbetsförvaltningens tjänster och åtgärder behöver stödåtgärder för att komma ut på den öppna arbetsmarknaden.

Den partiellt arbetsföra kan också ha deltagit i arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte. Syftet med arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte är att förbättra personens livskompetens och skapa förutsättningar för sysselsättning för att på så sätt främja personens möjligheter att delta i arbets- och näringsmyndighetens offentliga arbetskraftsservice. Till arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte hänvisas personer som varit arbetslösa länge och som behöver socialvårdens stöd som ett led i serviceprocessen. Före arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte ska möjligheten att erbjuda personen arbete eller arbets- och närings tjänster utredas. Arbetsverksamheten i rehabiliteringssyfte är sekundär i förhållande till arbets- och närings tjänsterna. Eftersom en förutsättning för hänvisning till Jobbkanalen Ab föreslås vara att personens möjligheter att få arbete inte vid tidpunkten för bedömningen kan förbättras väsentligt med hjälp av tjänster som förbättrar förutsättningarna för sysselsättning, ska arbetsverksamheten i rehabiliteringssyfte ändå vara primär i förhållande till sysselsättning i Jobbkanalen Ab, om de övriga förutsättningarna för tillhandahållande av arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte uppfylls.

Karaktären av sistahandsalternativ kräver inte att man prövat vissa tjänster som förbättrar sysselsättningen och förutsättningarna för sysselsättning, utan det räcker att arbets- och näringsbyrån gör en helhetsbedömning som beaktar dessa tjänsters förmodade effekt på förutsättningarna för sysselsättning. Vid behov kan arbets- och näringsbyrån anlita till exempel experter från arbetskrafts- och företagsservicen för bedömning.

Bedömningen ska också ta hänsyn till att de partiellt arbetsföra utgör en mycket heterogen grupp där det förutom individuella skillnader också finns systematiska skillnader till exempel enligt funktionsnedsättningsgrupp. I synnerhet rehabiliteringsklienter inom mentalvården och personer med intellektuell funktionsnedsättning har en svårare ställning än de andra sjukdoms- och funktionsnedsättningsgrupperna eftersom deras hälsoproblem begränsar arbetsförmågan på ett sätt som gör det svårare för dessa personer än för genomsnittet att få arbete. Av till exempel intellektuellt funktionsnedsatta bland partiellt arbetsföra arbetar endast några hundra personer i arbetsavtalsförhållande och över 2 000 inom den öppna arbetsverksamheten, dvs. utför vanligt arbete på vanliga arbetsplatser utan anställning. Arbete inom den öppna arbetsverksamheten kan visserligen vara ett bevis på tillräcklig arbetsförmåga och arbetsvillighet, men tröskeln för att rekryteras till vanliga arbetstillfällen i företag och kommuner har visat sig vara för hög.

I fråga om tjänstens karaktär av sistahandsalternativ kan man också ta hänsyn till faktorer som väsentligt påverkar funktionsnedsättningens eller den kroniska sjukdomens arbetsmarknadseffekter. Det kan exempelvis handla om ålder, utbildning och regionala faktorer. Förutsättningen ska emellertid vara att dessa faktorer väsentliga påverkan inte kan minskas med hjälp av andra åtgärder. Exempelvis i fråga om brister i utbildning och kompetens ska alltså kompetenshöjande tjänster komma i första hand.

När sysselsättningsmöjligheternas sistahandskaraktär bedöms ska arbets- och näringsbyrån också beakta olika gruppers behov samt behovet av arbetstillfällen till exempel för svenskspråkiga, samiskspråkiga eller teckenspråkiga partiellt arbetsföra.

En anställning hos Jobbkanalen Ab kräver alltid att den partiellt arbetsföra ger sitt samtycke till den och är tillräckligt motiverad. Privatkunders tillstånd till utlämning av uppgifter till specialuppgiftsbolaget begärs när sysselsättningsplanen görs upp. Till arbetsgivare får det med den arbetssökandes specificerade skriftliga samtycke lämnas ut uppgifter som är nödvändiga för tillsättande av ett ledigt arbete eller uppfyllande av särskilda krav på hälsotillståndet inom branschen i fråga, eller för att främja sysselsättningen för en arbetssökande som har en funktionsnedsättning eller sjukdom som försvårar sysselsättningen. Jobbkanalen Ab ska inte få några sådana uppgifter om de partiellt arbetsföra som inte skulle lämnas ut till andra arbetsgivare.

Den centraliserade arbets- och näringsbyrån beslutar om vilka partiellt arbetsföra som ska föreslås bli anställda av Jobbkanalen Ab. De olika arbets- och näringsbyråerna ska lämna sina förslag om personer som är villiga att anställas hos Jobbkanalen Ab och som uppfyller kriterierna till en arbets- och näringsbyrå, som i sin tur centraliserat hänvisar partiellt arbetsföra till anställning hos Jobbkanalen Ab i arbetsuppgifter som är lediga. Före det kan de partiellt arbetsföra tillhandahållas arbetskraftsförvaltningens tjänster för bedömning av deras lämplighet för de uppgifter som är lediga i bolaget. Jobbkanalen Ab ansvarar för försäljningen utåt av de partiellt arbetsföras arbetsprestationer. En arbets- och näringsbyrå ges genom arbets- och näringsministeriets förordning till uppgift att meddela det slutliga valet av de partiellt arbetsföra som hänvisas till Jobbkanalen Ab:s tjänster. En anställning hos Jobbkanalen Ab kräver alltid att den partiellt arbetsföra ger sitt samtycke till den och är tillräckligt motiverad. Myndigheterna i försökskommunerna för sysselsättning, såsom socialmyndigheterna och Folkpensionsanstalten, kan hänvisa personer till den regionala arbets- och näringsbyrån för bedömning av om de har möjlighet att komma med i förslaget om sysselsättning i Jobbkanalen Ab.

Bedömningen av de partiellt arbetsföra görs då inom ramen för arbets- och näringsbyråernas normala kundarbete och bedömning av kundernas sysselsättningsförutsättningar. De partiellt arbetsföra hänvisas centraliserat till Jobbkanalen Ab av en arbets- och näringsbyrå. Den uppgift som åläggs arbets- och näringsbyrån är inte någon betydande offentlig förvaltningsuppgift, och därför ges förordnandet till byrån på normalt sätt genom arbets- och näringsministeriets förordning.

Jobbkanalen Ab kan rekrytera partiellt arbetsföra endast bland de arbetssökande som föreslås av arbets- och näringsbyrån och de ska på ovan anförda sätt vara sådana arbetslösa arbetssökande, dvs. kunder hos arbets- och näringsbyråerna, som avses i 1 kap. 3 § 1 mom. och 2 kap. 1 § i lagen om offentlig arbetskrafts- och företagsservice. Om Jobbkanalen Ab får behov av att rekrytera nya arbetstagare, meddelar bolaget arbets- och näringsbyrån om det. För de arbetstillfällen som är lediga i bolaget söker arbets- och näringsbyrån ur sitt kundregister fram arbetssökande som har anteckningen ”arbete i specialuppgiftsbolaget” i sin sysselsättningsplan och som har tillräcklig arbetsförmåga och kompetens för de lediga uppgifterna. Arbets- och näringsbyrån ger Jobbkanalen Ab uppgifter om de föreslagna personerna och bolaget utgår från förslaget när det placerar personer på lediga platser. Bolaget ska meddela arbets- och näringsbyrån om hur personerna placerats i olika uppgifter.

En arbets- och näringsbyrå ska besluta om vilka partiellt arbetsföra personer som hänvisas till anställning hos Jobbkanalen Ab. För denna uppgift ska byrån ha specialiserad personal med god kompetens i Jobbkanalen Ab:s uppgiftsområde och affärsverksamhet. Eventuella ändringar i arbets- och näringsbyråernas uppgifter och deras effekter på verksamheten vid Jobbkanalen Ab beaktas i senare reglering.

Jobbkanalen Ab har ändå möjlighet att ur den grupp som hänvisats till bolaget själv välja en del för lediga enskilda arbetsuppgifter. Genom detta handlingsutrymme ges bolaget möjlighet att för en uppgift anvisa en person som klarar av den. Faktorer som ska beaktas kan till exempel

vara att det konkreta arbetsstället ska vara tillgängligt och hänsyn kan behöva tas till andra praktiska omständigheter och faktorer som framgår först när arbetsinnehållet specificeras och arbetet konkret kommer i gång. Därför ska antalet partiella arbetsföra som anvisas bolaget av arbets- och näringsbyrån i synnerhet under de första verksamhetsåren överskrida behovet i tillräcklig mån. På längre sikt och när de gemensamma verksamhetsmodellerna etableras minskar behovet av detta, och då kan bolagets möjlighet att välja bland de anvisade personerna för olika arbetsuppgifter begränsas kraftigare. Bolaget har också möjlighet att använda sig av normala förfaranden enligt arbetsavtalslagen när anställningar ingås, exempelvis provotid och anställningsavtal för viss tid.

Vid behov kan arbets- och näringsbyrån sammanställa verksamhetsmodeller från den offentliga arbetskrafts- och företagsservicen som bäst ger möjlighet att identifiera de personer som klarar av enskilda uppgifter. De tjänster som anlitas kan vara till exempel olika kompetenskartläggningar och bedömningar av arbetsförmågan, där den arbetssökandes arbetsförmåga bedöms med avseende på det aktuella arbetet.

Jobbkanalen Ab planeras inte ha någon särskild serviceenhet för coachning av de partiellt arbetsföra som hänvisas till bolaget. Jobbkanalen Ab:s servicefunktioner begränsar sig till stöd för arbetet i bolaget, och utvecklingstjänster för de partiellt arbetsföra personer som arbetar i bolaget genomförs i första hand inom ramen för befintlig arbetskraftsservice. Jobbkanalen Ab ska enligt förslaget inte anvisas offentliga förvaltningsuppgifter, så verksamheten överlappar inte med verksamheten vid arbets- och näringsbyråerna eller andra myndigheter.

Emellertid kan Jobbkanalen Ab utveckla sina arbetstagares färdigheter på samma sätt som andra företag. Jobbkanalen Ab kan producera tjänster själv eller vid behov köpa kompletterande tjänster till exempel av aktörer på övergångsarbetsmarknaden, organisationer och andra serviceproducenter genom konkurrensutsättning enligt upphandlingslagen. Tjänsterna erbjuds då de partiellt arbetsföra inom ramen för arbetet. På de partiellt arbetsföra som är anställda hos bolaget tillämpas på normalt sätt till exempel bestämmelserna i lagen om företagshälsovård (1383/2001).

Enligt lagen om företagshälsovård ska arbetsgivaren, arbetstagarna och företagshälsovården tillsammans främja arbetstagarnas hälsa och arbets- och funktionsförmåga i olika arbetslivsskeden. *Verksamhet för bevarande av arbetsförmågan* avser planmässig och målinriktad verksamhet som inriktar sig på arbetet, arbetsförhållandena och arbetstagarna och genom vilken företagshälsovården för sin del främjar och stöder arbets- och funktionsförmågan för personer i arbetslivet. Enligt 12 § i den lagen ska arbetsgivaren ordna företagshälsovård, bland annat följa upp och främja en funktionsnedsatt arbetstagares möjligheter att klara sig i arbetet med beaktande av arbetstagarens förutsättningar vad hälsan beträffar, ge råd om rehabilitering och hänvisa till vård eller medicinsk eller yrkesinriktad rehabilitering. Arbetstagaren är skyldig att delta i en hälsoundersökning som är nödvändig vid placering i arbete eller under arbetets gång för att utreda hans eller hennes arbets- eller funktionsförmåga på grund av krav som beror på arbetet och som riktar sig mot hälsan.

I 2 mom. konstateras preciserande att hela personalen hos Jobbkanalen Ab är anställd i arbetsavtalsförhållande. Därmed ska också normal arbetslagstiftning tillämpas på den partiellt arbetsföra personalen.

5 §. Styrningen av Jobbkanalen Ab. Paragrafen föreskriver om styrningen av och tillsynen över bolaget. Enligt 1 mom. beslutar arbets- och näringsministeriet närmare om Jobbkanalen Ab:s servicemål, andra verksamhetsmål samt resultatmål efter det att riksdagen har fattat beslut om statsbudgeten. Ansvar för ägarstyrningen av Jobbkanalen Ab föreslås ligga hos arbets- och

näringsministeriet. Inom ramen för ägarstyrningen säkerställs att fastställandet av bolagets samhälleliga uppgift och mål följer bestämmelserna i lagen om bildandet av bolaget och i riksdagens budget. Resultatmålet ska fastställas så att Jobbkanalen Ab på ett affärsekonomiskt lönsamt sätt kan uppnå de servicemål och andra verksamhetsmål som föreskrivs för bolaget i denna lag.

Dessutom kan arbets- och näringsministeriet vid behov precisera styrningen genom att utfärda en instruktion för Jobbkanalen Ab med ministeriets beslut. På så sätt säkerställs att bolagets verksamhetskoncept och mål är tydliga. Instruktionen kan bland annat inkludera närmare anvisningar om bolagets styrningsansvar, mål och förvaltning samt rapportering. Instruktionen kan vid behov också ta ställning till faktorer som säkerställer att bolaget kan bedriva sin verksamhet på ett lönsamt sätt med de tillgängliga stödet, även om bolaget inte eftersträvar affärsekonomisk vinst. Närmare anvisningar kan också utfärdas om hur skötseln av Jobbkanalen Ab:s samhälleliga skyldigheter ska beaktas när bolagets resultatmål fastställs.

I 2 mom. konstateras att arbets- och näringsministeriet har rätt att av bolaget få tillräckliga uppgifter för ägarstyrningen. Jobbkanalen Ab ska på begäran av arbets- och näringsministeriet ge ministeriet de uppgifter som behövs för ägarstyrningen och tillsynen.

6 §. Jobbkanalen Ab:s organisation. Paragrafen föreskriver om bolagets förvaltningsorgan. Enligt 1 mom. ska Jobbkanalen Ab ha en styrelse och en verkställande direktör samt en delegation. Bolaget kan enligt förslaget ha andra enheter och funktioner i enlighet med bestämmelserna i bolagsordningen.

Enligt 2 mom. ska styrelsen för Jobbkanalen Ab ha minst sex och högst åtta medlemmar. Styrelsens medlemmar utnämns för högst tre år i sänder och en av medlemmarna förordnas till ordförande och en till vice ordförande. Antalet styrelsemedlemmar kan variera så att sammansättningen kan beakta till exempel utvecklingen av bolagets affärsverksamhet och inriktningen på olika verksamhetsområden. Styrelsemedlemmarna ska vara oavhängiga på det sätt som krävs i en konkurrenssituation. Verkställande direktören för Jobbkanalen Ab kan inte vara styrelsemedlem.

Styrelsens uppgift är i enlighet med aktiebolagslagen att sköta styrningen av och tillsynen över Jobbkanalen Ab:s verksamhet. Styrelsen sköter den strategiska ledningen och förvaltningen av Jobbkanalen Ab och ser till att verksamheten ordnas på tillbörligt sätt. Dessutom ser styrelsen till att Jobbkanalen Ab:s bokföring och medelsförvaltning ordnas på tillbörligt sätt och särskilt att Jobbkanalen Ab verkar i enlighet med lag, riksdagens villkor för finansieringen av bolaget och myndigheternas andra beslut och bestämmelser.

Verkställande direktören vid Jobbkanalen Ab har i enlighet med aktiebolagslagen till uppgift att leda och utveckla bolagets verksamhet, sköta bolagets löpande förvaltning och se till att bokföringen är lagenlig och medelsförvaltningen ordnad på ett betryggande sätt.

I 3 mom. föreskrivs om delegationens uppgifter. Enligt 3 § ska bolaget ha en av arbets- och näringsministeriet utsedd delegation för bedömningen av prissättningen och verksamheten enligt marknadsvillkor. Delegationen har till uppgift att ge bolaget rekommendationer om genomförandet av marknadsmässig konkurrens och prissättning i bolagets affärsverksamhet. I samband med att delegationen utses kan arbets- och näringsministeriet fatta beslut om delegationens uppgifter, sammansättning och mandatperiod samt om arvoden till dess ordförande och medlemmar och ersättandet av kostnader.

Delegationen ska vara ett sakkunnigorgan med expertis i bolagets verksamhetsområde, olika marknader och prissättning, konkurrens och de utmaningar som följer av bolagets samhälleliga

uppgifter. Bolaget ska begära ett yttrande av delegationen om sitt förslag till prissättning eller verksamhetsområde, antingen för enskilda tjänster eller per servicegrupp. Prissättningen kan också utgå från delegationens beräkningsregler eller motsvarande anvisningar. Delegationen kan efter prövning också tillämpa schematiska förfaringsregler.

Utöver konkurrenssynpunkterna ska delegationen utvärdera bolagets marknadsandel i relation till bolagets uppgift och till marknadsläget. Allmänt sett kan delegationen till exempel uppskatta om bolagets marknadsandel på något verksamhetsområde eller i något område snedvrider konkurrensen med företag och organisationer som tillhandahåller motsvarande tjänster eller funktioner.

Delegationens ståndpunkt till bolagets prissättning och andra åtgärder är riktgivande så att det slutliga beslutet om prissättningen och inriktningen på olika verksamhetsområden fattas av Jobbkanalen Ab. Delegationen ska lämna en årlig rapport om sin verksamhet till arbets- och näringsministeriet.

7 §. Finansieringen av Jobbkanalen Ab. Paragrafen föreskriver om finansieringen av bolaget. Bolaget föreslås ha ett grundkapital vars storlek fastställs i statsbudgeten för 2022. Skötseln av Jobbkanalen Ab:s uppgifter finansieras med ett stöd som anvisas årligen i statsbudgeten samt med de intäkter som fås av försäljningen av bolagets tjänster. EU:s regler om statligt stöd ska beaktas i finansieringen, vilket begränsar bolagets möjligheter att få andra, överlappande stöd. Därmed ska bolaget till exempel inte få lönesubvention för stödet till partiellt arbetsföra.

8 §. Ikraftträdande. Lagen föreslås träda i kraft i början av 2022. Jobbkanalen Ab kan beviljas statsunderstöd från statens medel till högst den 31 december 2032, eftersom EU:s regler om statligt stöd förutsätter att stödsystemen är tidsbegränsade.

8.2 Lagen om utkomstskydd för arbetslösa

2 a kap. Förfaranden som är arbetskraftspolitiskt klandervärda

15 §. Avvikande tillämpning av detta kapitel på arbetssökande som har en svag ställning på arbetsmarknaden. Paragrafen är ny. Det i paragrafen nämnda statsägda företaget som erbjuder personer som har en svag ställning på arbetsmarknaden arbetsmöjligheter avser Jobbkanalen Ab samt eventuella andra statsägda företag med motsvarande verksamhet som bildas senare, till exempel dotterbolag till Jobbkanalen Ab.

I enlighet med 1 mom. tillämpas inte viss tid utan ersättning eller arbetsvillkor på en arbetssökande som lämnar sin anställning vid Jobbkanalen Ab eller av en orsak som beror på den arbetssökande själv blir uppsagd från den. Påföljder åläggs inte heller en arbetssökande som vägrar ta emot arbete vid Jobbkanalen Ab eller låter bli att söka anställning hos Jobbkanalen Ab på det sätt som överenskommit i sysselsättningsplanen, den sektorsövergripande sysselsättningsplanen, aktiveringsplanen eller rehabiliteringsplanen. I 2 mom. föreskrivs om sistnämnda.

Paragrafens 1 och 2 mom. tillämpas endast på anställning hos Jobbkanalen Ab. Till den del sysselsättningsplanen eller en ersättande plan till exempel fastställer andra sysselsättningsstödjande åtgärder, tillämpas på den arbetssökandes rätt att få arbetslöshetsförmån vad som föreskrivs i de andra bestämmelserna i 2 a kap. Samma förfarande tillämpas om den arbetssökande till exempel vägrar ta emot arbete hos en annan arbetsgivare, även om Jobbkanalen Ab i enlighet med sina uppgifter har varit med och ordnat arbetsmöjligheten eller hänvisat den arbetssökande till anställning hos arbetsgivaren.

Jobbkanalen Ab föreslås också ha personal som sköter administrativa och motsvarande uppgifter i verksamheten. Bestämmelserna i den här paragrafen gäller inte dem, om de inte har en svag ställning på arbetsmarknaden.

8.3 Lagen om offentlig arbetskrafts- och företagsservice

13 kap. Arbets- och näringsbyråns kundinformationssystem

1 §. Arbets- och näringsbyråns kundinformationssystem. Enligt 3 § i förslaget till lag om Jobbkanalen Ab kan bolaget sysselsätta endast partiellt arbetsföra, arbetslösa arbetssökande som hänvisas av arbets- och näringsbyrån och som uppfyller de krav som anges i paragrafen. Arbets- och näringsbyrån, som har till uppgift att hänvisa personer för sysselsättning i Jobbkanalen Ab, får använda sitt kundinformationssystem för att leta fram och presentera arbetssökande för Jobbkanalen Ab. För tydlighetens skull föreslås en särskild bestämmelse om detta, eftersom Jobbkanalen Ab:s arbetsplatser inte är sådana öppna arbetsplatser som avses i lagen om offentlig arbetskrafts- och företagsservice och förmedlingen av arbetssökande i stället för den lagen grundar sig på lagen om Jobbkanalen Ab.

9 Bestämmelser på lägre nivå än lag

Arbets- och näringsministeriet kan vid behov genom sitt beslut ge anvisningar om genomförandet av bestämmelserna i EU:s regler om statligt stöd. Uppföljningen genomförs som ett led i ägarstyrningen av bolaget.

10 Ikraftträdande

Lagarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2022.

11 Verkställighet och uppföljning

Statsrådet har vid sitt allmänna sammanträde den 30 september 2021 befullmäktigat arbets- och näringsministeriet att på statens vägnar teckna 100 st. aktier till teckningspriset noll euro för det aktiebolag som bildas. Uppföljningen genomförs som ett led i arbets- och näringsministeriets ägarstyrning.

12 Förhållande till andra propositioner

12.1 Samband med andra propositioner

Regeringen överlämnade den 7 oktober 2021 en proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om en översyn av serviceprocessen för arbetssökande och av vissa förutsättningar för erhållande av arbetslöshetsförmån (RP 167/2021 rd). I propositionen föreslås att lagen om offentlig arbetskrafts- och företagsservice ska ändras så att det i den sysselsättningsplan som görs upp tillsammans med den arbetssökande inkluderas en skyldighet att söka ett visst antal jobb inom utsatt tid.

Med hänsyn till att Jobbkanalen Ab enligt förslaget förutom arbetsmöjligheter också ska erbjuda stöd och handledning för sysselsättning hos en annan arbetsgivare och att det är fråga om personer som har en svag ställning på arbetsmarknaden är det inte motiverat att utsträcka skyldigheten att söka ett visst antal jobb enligt regeringens proposition 167/2021 rd till att omfatta deltidsanställda personer vid Jobbkanalen Ab. För denna lösning talar även att Jobbkanalen Ab

också avses sysselsätta andra än personer som erhåller arbetslöshetsförmån, då motsvarande skyldighet inte föreligger.

Om riksdagen godkänner de ändringar som föreslås i regeringens proposition 167/2021 rd och i kap. 3 i lagen om offentlig arbetskrafts- och företagsservice som nämns i föregående kapitel, ska vid riksdagsbehandlingen av denna regeringsproposition fogas en bestämmelse om att personer som är anställda hos Jobbkanalen Ab inte i sysselsättningsplanen ska åläggas skyldighet att söka ett visst antal jobb. En ändring av lagen om offentlig arbetskrafts- och företagsservice inverkar också på tillämpningen av lagen om ett kommunförsök som gäller främjande av sysselsättningen (1269/2020), lagen om främjande av integration (1386/2010), lagen om sektorsövergripande samservice som främjar sysselsättningen (1369/2014) och lagen om arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte (189/2001) till följd av hänvisningsbestämmelserna till dessa lagar i regeringens proposition 167/2021 rd.

Även i regeringens proposition om ett försök med rekryteringsstöd som överlämnades den 30 september 2021 (Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ett försök med rekryteringsstöd och till vissa lagar som har samband med den 160/2021 rd) föreslås en ändring av 13 kap. 1 § 1 mom. i lagen om offentlig arbetskrafts- och företagsservice. Rekryteringsförsöket avses dock börja först den 1 mars 2022. Riksdagen ska beakta ovan nämnda proposition med avseende på lagförslag 3 i denna proposition.

12.2 Förhållande till budgetpropositionen

Propositionen hänför sig till statens budgetproposition för 2022 och avses bli behandlad i samband med den. För kapitaliseringen av bolaget har ett anslag på 10 000 000 euro reserverats under moment 32.30.87 (Kapitalinvestering i ett aktiebolag som främjar sysselsättningen av partiellt arbetsföra) och som allmänt understöd till bolaget 10 000 000 euro under moment 32.30.41 (Statsunderstöd för sysselsättning av partiellt arbetsföra).

13 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning

Denna proposition är av betydelse med avseende på 18 § om näringsfrihet och rätt till arbete, 22 § om respekt för de grundläggande fri- och rättigheterna, 6 § om jämlikhet, 21 § om rättskydd, 124 § om överföring av förvaltningsuppgifter på andra än myndigheter samt 10 § om skydd för privatlivet i grundlagen. Dessutom är propositionen av betydelse med avseende på arbete och sysselsättning för personer med funktionsnedsättning som avses i artikel 27 i FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (Fördr 26/2016).

13.1 Främjandet av sysselsättningen som en aspekt av rätten till arbete och näringsfrihet samt skyldigheten enligt konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning främjar tillgodoseendet av funktionsnedsatta personers rätt att arbeta

Det centrala syftet med propositionen är att främja sysselsättningen, särskilt för partiellt arbetsföra, och att till denna del trygga att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses på det sätt som avses i 22 § i grundlagen. I 18 § 2 mom. i grundlagen åläggs det allmänna en skyldighet att främja sysselsättningen och verka för att alla tillförsäkras rätt till arbete. Skyldigheten att främja sysselsättningen innebär dels att det allmänna strävar efter att trygga var och en rätt till arbete, dels att det allmänna försöker förhindra att det uppstår grupper av permanent arbetslösa (GrUU 19/2018 rd, s. 2). Enligt den föreslagna regleringen ska Jobbkanalen Ab sysselsätta partiellt arbetsföra själv eller försöka sysselsätta dem på den öppna arbetsmarknaden. Propositionen främjar sysselsättningen av dessa personer på det sätt som beskrivs i avsnitt 5 ovan. Genom att försöka främja sysselsättningen särskilt av partiellt arbetsföra

fullgörs också till denna del skyldigheten att främja sysselsättningen enligt 18 § 2 mom. i grundlagen.

För partiellt arbetsföra med funktionsnedsättning är även FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning, som Finland har förbundit sig till, av betydelse. Artikel 27 i konventionen ålägger parterna att erkänna rätten till arbete för personer med funktionsnedsättning samt att skydda och främja förverkligande av rätten till arbete. Syftet med propositionen är också att främja sysselsättningen av personer med funktionsnedsättning och på så sätt efterleva det som föreskrivs i konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Även till denna del är syftet med propositionen att fullgöra den skyldighet att främja sysselsättningen som åläggs det allmänna i 22 § i grundlagen.

I artikel 26 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna konstateras det om anpassningen av personer med funktionsnedsättning till samhället att unionen erkänner och respekterar rätten för personer med funktionsnedsättning att få del av åtgärder som syftar till att säkerställa deras oberoende, sociala och yrkesmässiga integrering och deltagande i samhällslivet.

13.2 Överföring av förvaltningsuppgifter på andra än myndigheter

Det är motiverat att granska propositionen även med avseende på grundlagens 124 § om överföringen av förvaltningsuppgifter på andra än myndigheter. Enligt 124 § i grundlagen kan offentliga förvaltningsuppgifter anförtros andra än myndigheter endast genom lag eller med stöd av lag, om det behövs för en ändamålsenlig skötsel av uppgifterna och det inte äventyrar de grundläggande fri- och rättigheterna, rättssäkerheten eller andra krav på god förvaltning. Uppgifter som innebär betydande utövning av offentlig makt får dock ges endast myndigheter. I det aktuella lagförslaget ska uppgifterna för det helt statsägda aktiebolaget Jobbkanalen Ab utvärderas med avseende på bestämmelserna i 124 § i grundlagen.

Lagförslaget bör till denna del framför allt granskas med tanke på huruvida det gäller en sådan offentlig förvaltningsuppgift som avses i 124 § i grundlagen. Vid utvärderingen är det bra att granska såväl beredningen av grundlagen (RP 1/1998 rd) som grundlagsutskottets utlåtandepraxis i anslutning till paragrafen. I beredningen av grundlagen konstateras med avseende på 124 § att begreppet offentliga förvaltningsuppgifter i detta sammanhang används i en relativt vidsträckt bemärkelse, så att det omfattar uppgifter som hänför sig till exempelvis verkställigheten av lagar samt beslutsfattande om enskilda personers och sammanslutningars rättigheter, skyldigheter och förmåner. Begreppets innebörd har till stor del utformats efter grundlagsutskottets utlåtandepraxis. Det är inte alltid klart vad som är en offentlig förvaltningsuppgift, och därför är det motiverat att utreda frågan bland annat i ljuset av relevanta utlåtanden av grundlagsutskottet. Grundlagsutskottet har i sin utlåtandepraxis flera gånger tagit ställning till huruvida uppgifter som avses i föreslagna författningar ska betraktas som offentliga förvaltningsuppgifter eller inte. Till exempel i ett relativt färskt utlåtande (GrUU 15/2019 rd) har grundlagsutskottet i en utvärdering av Hansel Ab:s uppgifter konstaterat att dragen av offentlig förvaltningsuppgift är framträdande i bolagets uppgift som inköpscentral, även om upphandlingen också har starka privaträttsliga drag (s. 3). Samtidigt har utskottet till exempel i sitt utlåtande GrUU 4/2012 rd ansett att det inte fråga om offentliga förvaltningsuppgifter när ett organ utför sådan opartisk provning och certifiering i kraft av sin tekniska expertis som inte inverkar på myndigheternas befogenhet att bestämma om metoder och personal som används vid periodiska besiktningar av anordningar och konstruktioner (s. 2).

Avsikten i den reglering som nu föreslås är att uppgifter som har karaktären av offentliga förvaltningsuppgifter ska skötas av arbets- och näringsbyrån, dvs. en myndighet, och inte av Jobbkanalen Ab. Enligt den föreslagna 4 § ska arbets- och näringsbyrån hänvisa sådana arbetslösa arbetssökande till Jobbkanalen Ab som vill få arbete men vilkas möjligheter att få ett lämpligt arbete enligt arbets- och näringsbyråns bedömning har minskat väsentligt på grund av en sjukdom eller en funktionsnedsättning som har konstaterats på behörigt sätt. Dessutom ska arbets- och näringsbyrån ta hänsyn till karaktären av sistahandsalternativ, vilket innebär att det i fråga om dessa personer är uppenbart att de inte har möjlighet att få arbete hos en annan arbetsgivare med hjälp av andra tillgängliga stödåtgärder. Bedömningarna av dessa personer och deras möjligheter till sysselsättning görs alltså av arbets- och näringsbyrån, dvs. en myndighet i enlighet med lag eller förordning av statsrådet som utfärdats med stöd av lag. Jobbkanalen Ab föreslås sysselsätta endast partiellt arbetsföra arbetstagare som hänvisas till bolaget av arbets- och näringsbyrån. I praktiken behöver Jobbkanalen Ab sannolikt i begränsad mån utföra uppgifter av teknisk natur i anslutning till respektive enskilda arbetsuppgift och till arbetsmiljön såsom tillgängligheten och andra arbetsförhållanden eller motsvarande faktorer för att säkerställa att den arbetssökande klarar av det aktuella arbetet vid det anvisade arbetsstället. Det handlar dock om en teknisk och oavhängig utvärdering av hur arrangemanget fungerar, varför de uppgifter som föreslås för Jobbkanalen Ab inte anses ha karaktären av offentliga förvaltningsuppgifter. Därför anses förslaget inte inkludera bestämmelser om att en offentlig förvaltningsuppgift anförtros någon annan än en myndighet på det sätt som avses i 124 § i grundlagen.

Styrningen av och tillsynen över Jobbkanalen Ab regleras heltäckande i lagen.

13.3 Jämlikhet

Propositionen är också av betydelse med avseende på bestämmelserna om jämlikhet i 6 § i grundlagen. Grundlagens 6 § 1 mom. innehåller en så kallad allmän jämlikhetsklausul, enligt vilken alla är lika inför lagen. Detta innebär att personer i liknande fall i princip ska behandlas lika, och att det inte är möjligt att genom lag godtyckligt försätta människor eller grupper i en mer eller mindre fördelaktig ställning gentemot varandra. Grundlagsutskottets etablerade åsikt är dock att den allmänna jämlikhetsprincipen inte föranleder strikta gränser för lagstiftarens prövning i eftersträvandet av en sådan reglering som samhällsutvecklingen kräver, även om avskiljandet inte får vara godtyckligt eller orimligt (till exempel GrUU 37/2010 rd, s. 3).

I 6 § 2 mom. i grundlagen föreskrivs om diskrimineringsförbud: ingen får utan godtagbart skäl särbehandlas på grund av kön, ålder, ursprung, språk, religion, övertygelse, åsikt, hälsotillstånd eller handikapp eller av någon annan orsak som gäller hans eller hennes person. Särbehandling kan dock ha godtagbara skäl med tanke på systemet för de grundläggande fri- och rättigheterna. Till exempel särbehandling som behövs för att trygga faktisk jämlikhet, så kallad positiv särbehandling dvs. åtgärder som förbättrar ställningen och förhållandena för en viss grupp, kan vara godtagbar. Grundlagsutskottet har bland annat fäst uppmärksamhet vid godtagbarhet och proportionalitet till exempel just i sysselsättningskontexter (GrUU 57/2016 rd, s. 3).

När den föreslagna regleringen granskas med tanke på den jämlikhet som tryggas i grundlagen finns det skäl att också beakta diskrimineringslagens (1325/2014) 9 § om positiv särbehandling. Enligt den är sådan proportionerlig särbehandling som syftar till att främja faktisk likabehandling eller att förhindra eller undanröja olägenheter som beror på diskriminering inte diskriminering. När diskrimineringslagen stiftades fäste grundlagsutskottet uppmärksamhet vid bestämmelsen om positiv särbehandling i regeringspropositionen (RP 19/2014 rd), framhävde vikten av den och uppmanade betänkandekommittén att överväga att avskilja den till en separat paragraf (GrUU 31/2014 rd, s. 6), vilket sedan också skedde.

Den nu föreslagna regleringen gäller också sådan positiv särbehandling som avses i 9 § i diskrimineringslagen. Avsikten är att främja sysselsättningen av dem som är allra svårast att sysselsätta, sjuka eller funktionsnedsatta arbetssökande. Det handlar om personer vars ställning anknyter till precis dessa jämlikhetsproblem för personer som är svåra att sysselsätta, och genom att sträva efter att förbättra deras sysselsättningsmöjligheter försöker man åtgärda problemen och på så sätt främja faktisk jämlikhet.

Diskrimineringslagen föreskriver också om legitima grunder för särbehandling (11 §). Enligt 1 mom. i den paragrafen är särbehandling inte diskriminering, om behandlingen föranleds av lag och annars har ett godtagbart syfte och medlen för att uppnå detta syfte är proportionerliga. Den nu föreslagna regleringen utfärdas på lagnivå i godtagbart syfte, att främja sysselsättningen av de partiellt arbetsföra som är allra svårast att sysselsätta, och den sträcker sig inte längre än vad som är nödvändigt.

Det är motiverat att också granska den föreslagna regleringen med tanke på huruvida det är problematiskt ur jämlikhetssynvinkel att endast vissa arbetslösa arbetssökande enligt det föreslagna 4 § 1 mom. kan sysselsättas i Jobbkanalen Ab. Det är motiverat att utvärdera om den ovan beskrivna helheten är problemfri med tanke på systemet för de grundläggande fri- och rättigheterna och jämlikhetssynvinkeln.

De partiellt arbetsföra är en mycket heterogen grupp där den sjukdom eller funktionsnedsättning som ligger till grund för den partiella arbetsförmågan på olika sätt påverkar personens möjligheter till sysselsättning. Alla partiellt arbetsföra erbjuds många olika stödåtgärder. Målgruppen för den föreslagna lagen är endast de som är allra svårast att sysselsätta, dvs. sådana partiellt arbetsföra som trots stödåtgärder inte lyckats få sysselsättning. De stödåtgärder som tillhandahålls de partiellt arbetsföra är således inte tillräckliga för att sysselsätta dem som är allra svårast att sysselsätta, och arbetet i specialuppgiftsbolaget är för dem ett alternativ och en möjlighet i sista hand. Arbetet i bolaget kan ge dem tillräckligt tilläggsstöd så att de har möjlighet att uppnå samma beredskap för att få arbete som största delen av de andra partiellt arbetsföra. Avsikten är att grunderna för bedömningen av arbetsförmågan hos de partiellt arbetsföra som sysselsätts i det nya aktiebolaget ska vara så tydliga som möjligt samt ändamålsenliga och godtagbara med tanke på syftet med regleringen.

Dessutom bör det beaktas att propositionen alltså delvis också handlar om att skapa jämlikhet i samhället i enlighet med 6 § i grundlagen genom att på ovan anförda sätt främja sysselsättningen av partiellt arbetsföra och personer med funktionsnedsättning.

På ovan nämnda grunder anses propositionen inte problematisk med avseende på jämlikheten enligt 6 § i grundlagen.

13.4 Språkliga rättigheter

Förslaget har betydelse med avseende på 17 § i grundlagen som föreskriver om rätten till eget språk och egen kultur. Enligt 17 § 2 mom. i grundlagen ska det allmänna tillgodose landets finskspråkiga och svenskspråkiga befolknings kulturella och samhälleliga behov enligt lika grunder. Enligt 17 § 3 mom. i grundlagen utfärdas bestämmelser om samernas rätt att använda samiska hos myndigheterna genom lag. Rättigheterna för dem som använder teckenspråk och dem som på grund av funktionsnedsättning behöver tolknings- och översättningshjälp tryggas genom lag.

I princip tillämpas språklagen (423/2003) och samiska språklagen (1086/2003) endast på myndigheternas verksamhet. I 25 § i språklagen föreskrivs det att när en offentlig förvaltningsuppgift genom lag eller med stöd av lag hör till en enskild, gäller för denne i uppdraget det som i språklagen sägs om myndigheter. En motsvarande bestämmelse om skyldigheten för enskilda att tillhandahålla tjänster på samiska finns i 18 § i samiska språklagen. Jobbkanalen Ab avses dock inte sköta offentliga förvaltningsuppgifter, och därför ska språklagen eller samiska språklagen inte tillämpas på den grunden.

Enligt 24 § i språklagen ska statliga affärsverk samt sådana tjänsteproducerande bolag där staten har bestämmanderätt betjäna och informera allmänheten på finska och svenska i den omfattning det behövs med tanke på verksamhetens art och sammanhanget och på ett sätt som enligt en helhetsbedömning inte kan anses oskäligt för bolaget. På motsvarande sätt ska enligt 17 § i samiska språklagen statliga affärsverk samt sådana tjänsteproducerande bolag där staten har bestämmanderätt inom samernas hembygdsområde ge sådan språklig service som förutsätts i samiska språklagen och informera allmänheten också på samiska i den omfattning det behövs med tanke på verksamhetens art och saksammanhanget och på ett sätt som enligt en helhetsbedömning inte kan anses oskäligt för affärsverket eller bolaget.

Tillämpningen av 24 § i språklagen och 17 § i samiska språklagen iakttar proportionalitet, så att ägarbasen i aktiebolaget inte inverkar menligt på bolagets möjligheter att agera på den konkurrerade marknaden. Proportionaliteten fungerar i två hänseenden. Å ena sidan gäller det att ta hänsyn till hur viktig verksamhet det är fråga om ur allmänhetens synvinkel. Kravet på att bestämmelsen ska tillämpas accentueras i det fall att verksamheten har en större betydelse ur allmänhetens synvinkel och tvärtom. Å andra sidan gäller det att bedöma vad som skäligen kan krävas av ett bolag. Om efterfrågan är mycket liten kan det inte krävas att bolaget har kontinuerlig beredskap att betjäna alla fullständigt på båda nationalspråken. Uppmärksamhet bör fästas vid om företaget i fråga har monopolställning eller dominerande marknadsställning när det gäller de tjänster som erbjuds, eller om motsvarande tjänster tillhandahålls av flera aktörer på en marknad med konkurrens. (RP 92/2002 rd, s. 92-93) Ett bolag kan dock alltid ge bättre service än vad språklagen förutsätter.

Samhälleligt viktiga tjänster ska finnas tillgängliga på finska, svenska och samiska. Om bolaget är den enda eller viktigaste aktören på marknaden kan dess skyldigheter jämföras med dem som tvåspråkiga myndigheter har enligt språklagen och som myndigheter har ålagts i samiska språklagen.

De språkliga skyldigheterna gäller också informationen. Informationen behöver inte vara likadan på båda nationalspråken eller på finska och samiska. Det väsentliga är att den information som är väsentlig för individen ska finnas tillgänglig på det egna språket. Det kan inte heller anses oskäligt för bolaget att information av varaktig natur, till exempel på webbplatser, produceras på det språk som lagen förutsätter.

Jobbkanalen Ab avses producera samhälleligt betydande tjänster, men bolaget får inte en monopolställning på marknaden. Språklagen tillämpas inte på bolaget på samma sätt som om ordnandet av tjänsten skulle ha ålagts en myndighet. Därmed blir den språkliga serviceskyldigheten beroende av hur betydande tjänsten är för enskilda och på vilka orter bolaget har verksamhet.

13.5 Rättssäkerhet och skydd för privatlivet

Propositionen är av betydelse också med avseende på skyddet för privatlivet enligt 10 § i grundlagen. Enligt 10 § 1 mom. i grundlagen är vars och ens privatliv, heder och hemfrid tryggade, och närmare bestämmelser om skyddet av personuppgifter utfärdas genom lag. Av betydelse i

propositionen är till denna del bestämmelserna om vilka uppgifter om de personer som ska sys-selsättas som det nya bolaget Jobbkanalen Ab ska behandla inom ramen för skötseln av sin uppgift. I propositionen konstateras att alla bedömningar av en persons hälsotillstånd med av-seende på den partiella arbetsförmågan görs som myndighetsarbete vid arbets- och näringsbyrån som ett led i den lagstadgade kartläggningen av kundinformationen. Därmed får bolaget inga andra uppgifter än sådana som en arbetsgivare som anställer en person normalt skulle få.

Skyddet av personuppgifter regleras i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).

Avvikelser från rätten till utkomtskydd för arbetslösa och från skyldigheten att söka ett visst antal jobb kan också utvärderas ur grundlagsperspektiv. Likabehandlingen av människor tryg-gas i 6 § i grundlagen. Paragrafen är relevant i detta sammanhang till den del att jobbsökningen hos Jobbkanalen Ab inte är förpliktande för den arbetssökande som en förutsättning för att er-hålla arbetslöshetsförmån. Det föreslås också vara möjligt att lämna arbetet utan påföljder för den arbetssökande enligt 2 a kap. i lagen om utkomtskydd för arbetslösa. En anställd hos Jobb-kanalen Ab åläggs inte heller den skyldighet att söka ett visst antal jobb som avses i regeringens proposition 167/2021 rd.

Det är motiverat att avvika från huvudreglerna på ovan anförda sätt eftersom de arbetssökande som erhåller arbetslöshetsförmån då har samma ställning som de arbetstagare som är anställda eller söker anställning hos Jobbkanalen Ab, som inte erhåller arbetslöshetsförmån utan någon annan socialförmån och som inte omfattas av motsvarande skyldigheter.

Alla som uppfyller kriterierna för att väljas till anställning kan söka anställning hos Jobbkanalen Ab. Undantagen i lagen om utkomtskydd för arbetslösa föreslås endast gälla arbete i Jobbka-nalen Ab. Om bedömningen gäller en situation där en person som har en svag ställning på ar-betsmarknaden vägrar ta emot annat erbjudet arbete eller om personens anställning hos en annan arbetsgivare upphört av orsaker som beror på personen själv, ska de föreslagna avvikelserna inte tillämpas.

I Jobbkanalen Ab:s uppgifter ingår enligt förslaget att stödja och handleda arbetstagaren i sö-kandet efter andra arbetsmöjligheter. När man dessutom beaktar att det arbete som Jobbkanalen Ab erbjuder är avsett att vara ett sistahandsalternativ när inga andra möjligheter tidigare kunnat hittas, och att det handlar om personer som har en svag ställning på arbetsmarknaden, är det motiverat att avvika från den skyldighet att söka ett visst antal jobb som avses i regeringspro-positionen 167/2021 rd.

På ovan anförda grunder kan de avvikelser som föreslås i fråga om rätten till utkomtskydd för arbetslösa och skyldigheten att söka ett visst antal jobb inte anses strida mot förutsättningarna för likabehandling som tryggas i 6 § i grundlagen.

På de grunder som anges ovan kan samtliga lagförslag behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Kläm

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

1.

Lag

om Jobbkanalen Ab

I enlighet med riksdagens beslut föreskrivs:

1 §

Bolagsform för och ägarstyrning av Jobbkanalen Ab

Jobbkanalen Ab, på finska Työkanava Oy, är ett aktiebolag som ägs och förvaltas av staten. Bolaget hör till arbets- och näringsministeriets förvaltningsområde, och arbets- och näringsministeriet svarar för bolagets ägarstyrning.

2 §

Uppgifter och verksamhetsområde för Jobbkanalen Ab

Jobbkanalen Ab har till uppgift att främja partiellt arbetsföra personers sysselsättning och stödja partiellt arbetsföra vid övergång till den öppna arbetsmarknaden.

Jobbkanalen Ab bedriver sådan serviceverksamhet som lämpar sig för att sysselsätta partiellt arbetsföra. Jobbkanalen Ab kan också bedriva produktionsverksamhet med låg risk i förhållande till bolagets uppgifter. För att utföra sin uppgift kan bolaget ha dotterbolag. Om värdet av ett dotterbolags aktier är betydande eller om förhållandet mellan Jobbkanalen Ab och ett dotterbolag annars ska anses vara betydande eller om ett dotterbolag bedriver ny serviceverksamhet, behövs statsrådets tillstånd för att bilda dotterbolaget och för att förvärva och överlåta dotterbolagets aktier. Jobbkanalen Ab får inte ge koncernbidrag till sina dotterbolag.

Bolaget ska bedriva en resultatrik verksamhet, men dess syfte är inte att vara vinstgivande. I verksamheten och i de resultatmål som ställs upp för bolaget ska de samhälleliga förpliktelser och villkor som föreskrivs i denna lag och som preciseras i statsbudgeten beaktas.

3 §

Beaktande av bestämmelser om konkurrens och statligt stöd

Jobbkanalen Ab ska bedriva sin verksamhet så att verksamheten inte snedvrider konkurrensen. De tjänster som bolaget producerar ska prissättas enligt marknadsvillkor. Jobbkanalen Ab är ett bolag som tillhandahåller tjänster av allmänt ekonomiskt intresse som avses i Europeiska unionens regler om statligt stöd. På bolaget tillämpas även konkurrenslagen (948/2011) och lagen om offentlig upphandling och koncession (1397/2016).

Genom beslut av arbets- och näringsministeriet får utfärdas närmare föreskrifter om utarbetandet av den handling om tilldelning och den kalkyl som förutsätts enligt kommissionens beslut 2012/21/EU om tillämpningen av artikel 106.2 i fördraget om Europeiska unionens funktions sätt på statligt stöd i form av ersättning för allmännyttiga tjänster som beviljas vissa företag som fått i uppdrag att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse samt om rapportering.

4 §

Inriktning av Jobbkanalen Ab:s verksamhet

Jobbkanalen Ab sysselsätter endast arbetssökande som arbets- och näringsbyrån har hänvisat till bolaget med förslag att personen anställs där. Arbets- och näringsbyrån hänvisar till bolaget sådana arbetslösa arbetssökande som avses i lagen om offentlig arbetskrafts- och företagsservice (916/2012) och vilkas möjligheter att få ett lämpligt arbete har minskat väsentligt på grund av en sjukdom eller en funktionsnedsättning som har konstaterats på behörigt sätt. Dessutom förutsätts att personerna vill få arbete, men att de inte har lyckats med det trots hjälp av de tjänster som förbättrar förutsättningarna för sysselsättning eller att det annars vid tidpunkten för bedömningen är uppenbart att personens möjligheter att få arbete inte kan förbättras väsentligt med hjälp av dessa tjänster och att det inte är sannolikt att personen får arbete hos en annan arbetsgivare.

Hela personalen hos Jobbkanalen Ab är anställd i arbetsavtalsförhållande.

5 §

Styrningen av Jobbkanalen Ab

Efter det att riksdagen har fattat beslut om statsbudgeten, beslutar arbets- och näringsministeriet närmare om Jobbkanalen Ab:s servicemål, andra verksamhetsmål samt resultatmål. Resultatmålet ska fastställas så att Jobbkanalen Ab kan uppnå de servicemål och andra verksamhetsmål som föreskrivs för bolaget i denna lag på ett affärsekonomiskt lönsamt sätt.

Jobbkanalen Ab ska på begäran av arbets- och näringsministeriet ge ministeriet de uppgifter som behövs för ägarstyrningen och tillsynen.

6 §

Jobbkanalen Ab:s organisation

Jobbkanalen Ab har en styrelse och en verkställande direktör samt en delegation. Bolaget kan ha andra enheter och funktioner enligt vad som bestäms i bolagsordningen.

Styrelsen för Jobbkanalen Ab har minst sex och högst åtta medlemmar. Styrelsens medlemmar utnämns för högst tre år i sänder och en av medlemmarna förordnas till ordförande och en till vice ordförande. Verkställande direktören för Jobbkanalen Ab kan inte vara styrelsemedlem.

Arbets- och näringsministeriet utser för Jobbkanalen Ab en delegation, som har till uppgift att ge bolaget rekommendationer om genomförandet av den prissättning enligt marknadsvillkor och den marknadsandel som avses i 3 § och andra omständigheter som gäller konkurrens.

7 §

Finansieringen av Jobbkanalen Ab

Jobbkanalen Ab har ett grundkapital, och skötseln av dess uppgifter finansieras med ett understöd som anvisas årligen i statsbudgeten samt med de inkomster som fås vid försäljning av bolagets tjänster.

8 §

Ikraftträdande

Denna lag träder i kraft den 20 . _____

2.

Lag

om ändring av 2 a kap. i lagen om utkomstskydd för arbetslösa

I enlighet med riksdagens beslut
fogas till 2 a kap. i lagen om utkomstskydd för arbetslösa (1290/2002) en ny 15 § som följer:

2 a kap.

Förfaranden som är arbetskraftspolitiskt klandervärda

15 §

Avvikande tillämpning av detta kapitel på arbetssökande som har en svag ställning på arbetsmarknaden

Till den del det är fråga om arbete i ett sådant statsägt företags tjänst som erbjuder arbetsmöjligheter åt personer som har en svag ställning på arbetsmarknaden, tillämpas inte det som i 1 § föreskrivs om att lämna arbetet och att bli uppsagd eller det som i 4 § föreskrivs om vägran att ta emot arbete på rätten till arbetslöshetsförmåner för en i 4 § 1 mom. i lagen om Jobbkanalen Ab (/) avsedd arbetssökande som har en svag ställning på arbetsmarknaden.

Till den del det i sysselsättningsplanen eller i en plan som ersätter den har avtalats om att söka sig till ett sådant statsägt företags tjänst som erbjuder arbetsmöjligheter åt personer som har en svag ställning på arbetsmarknaden, tillämpas inte det som i 11 § föreskrivs om försummelse att fullfölja planen på rätten till arbetslöshetsförmåner för en i 4 § 1 mom. i lagen om Jobbkanalen Ab (/) avsedd arbetssökande som har en svag ställning på arbetsmarknaden.

Denna lag träder i kraft den 20 . _____

3.

Lag

om ändring av 13 kap. 1 § i lagen om offentlig arbetskrafts- och företagsservice

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om offentlig arbetskrafts- och företagsservice (916/2012) 13 kap. 1 § 1 mom.,
sådant det lyder i lag 447/2020, som följer:

13 kap.

Arbets- och näringsbyråns kundinformationssystem

1 §

Arbets- och näringsbyråns kundinformationssystem

Arbets- och näringsbyråns kundinformationssystem används för ordnande och produktion av offentlig arbetskrafts- och företagsservice samt för skötsel av de uppgifter som arbets- och näringsbyrån eller arbets- och näringsförvaltningens kundservicecenter har enligt lagen om främjande av integration, lagen om utkomstskydd för arbetslösa, lagen om alterneringsledighet, lagen om arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte, lagen om yrkesutbildning och lagen om Jobbkökanalen Ab (/) och för skötsel av de uppgifter som arbets- och näringsministeriet har enligt lagen om sociala företag.

Denna lag träder i kraft den 20 .

Helsingfors den 21 oktober 2021

Statsminister

Sanna Marin

Arbetsminister Tuula Haatainen

3.

Lag

om ändring av 13 kap. 1 § i lagen om offentlig arbetskrafts- och företagsservice

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om offentlig arbetskrafts- och företagsservice (916/2012) 13 kap. 1 § 1 mom.,
sådant det lyder i lag 447/2020, som följer:

Gällande lydelse

13 kap.

Arbets- och näringsbyråns kundinformat- ionssystem

1 §

Arbets- och näringsbyråns kundinformat- ionssystem

Arbets- och näringsbyråns kundinformat-
ionssystem används för ordnande och pro-
duktion av offentlig arbetskrafts- och före-
tagsservice samt för skötsel av de uppgifter
som arbets- och näringsbyrån eller arbets- och
näringsförvaltningens kundservicecenter har
enligt lagen om främjande av integration, la-
gen om utkomstskydd för arbetslösa, lagen
om alterneringsledighet, lagen om arbetsverk-
samhet i rehabiliteringssyfte och lagen om yr-
kesutbildning och för skötsel av de uppgifter
som arbets- och näringsministeriet har enligt
lagen om sociala företag.

Föreslagen lydelse

13 kap.

Arbets- och näringsbyråns kundinformat- ionssystem

1 §

Arbets- och näringsbyråns kundinformat- ionssystem

Arbets- och näringsbyråns kundinformat-
ionssystem används för ordnande och pro-
duktion av offentlig arbetskrafts- och före-
tagsservice samt för skötsel av de uppgifter
som arbets- och näringsbyrån eller arbets- och
näringsförvaltningens kundservicecenter har
enligt lagen om främjande av integration, la-
gen om utkomstskydd för arbetslösa, lagen
om alterneringsledighet, lagen om arbetsverk-
samhet i rehabiliteringssyfte, lagen om yrkes-
utbildning *och lagen om Jobbkanalen Ab (/)*
och för skötsel av de uppgifter som arbets-
och näringsministeriet har enligt lagen om so-
ciala företag.

Denna lag träder i kraft den 20 .
