

**ARBETSLIVS- OCH
JÄMSTÄLLDHETSUTSKOTTETS
UTLÅTANDE 6/2013 rd**

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av kommunallagen

Till förvaltningsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 10 april 2013 regeringens proposition med förslag till lag om ändring av kommunallagen (RP 32/2013 rd) till förvaltningsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att arbetslivs- och jämställdhetsutskottet ska lämna utlåtande till förvaltningsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsråd Auli Valli-Lintu, finansministeriet
- avdelningschef Tuija Oivo, konsultativ tjänsteman Eeva Vahtera och konsultativ tjänsteman Markku Virtanen, arbets- och näringsministeriet
- medicinalråd Kristiina Mukala, social- och hälsovårdsministeriet

- direktör Mika Tammilehto, undervisnings- och kulturministeriet
- chefsjurist Pirkka-Petri Lebedeff, Finlands Kommunförbund
- riskhanteringschef Sampsa Hakulinen, Tammerfors stad
- verkställande direktör Kari Välimäki, Sjömanspensionskassan
- ekonomidirektör Hannu Laurila, Ammatti-osaamisen kehittämissyhistys AMKE ry
- överläkare inom företagshälsovården, ordförande Asko Martikainen och verkställande direktör, sekreterare Riitta Pimiä, Arbete och Hälsa rf
- verkställande direktör Mikko Wirén, Pihlajalinna Oy.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av
— undervisnings- och kulturministeriet
— Terveyspalvelualan Liitto ry.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmänt

Regeringen föreslår en sådan ändring i kommunallagen att kommunen i regel ska bolagisera en uppgift som utförs i konkurrensläge på marknaden. Enligt motiven gäller skyldigheten kommu-

nens verksamhet både som affärsverk och ämbetsverk. Bolagiseringsskyldigheten hänger samman med Europeiska kommissionens beslut om förbjudna statliga stöd. Syftet är att eliminera de problem avseende konkurrensneutralitet och statligt stöd som kan uppstå till följd av sätet att organisera kommunens eller samkommu-

nens verksamhet i de fall där verksamheten bedrivs i ett konkurrensläge på marknaden.

En kommun anses inte bedriva verksamhet i ett konkurrensläge på marknaden, om de berörda tjänsterna produceras endast för dem som kommunen ska ordna service för med stöd av lag. Kommunen ska fortsättningsvis kunna vara verksam på marknaden i någon mån och i sådana fall där det med stöd av lag uttryckligen är möjligt. Dessutom är det tillåtet för kommunerna att med stöd av en undantagsbestämmelse producera stödtjänster för dottersamfund som ingår i kommunkoncernen och på grundval av anställning tjänster för anställda hos dottersamfund och för anknutna enheter. Även om kommunen inte behöver bolagisera en uppgift som utförs på marknaden ska verksamheten prissättas på marknadsmässiga villkor. Utskottet anser det bra att konkurrensneutraliteten stärks.

Bolagisering av företagshälsovårdstjänster

Kommunen ska enligt 18 § i hälso- och sjukvårdslagen ordna förebyggande företagshälsovårdstjänster för de anställda vid företag i kommunen, och kommunen kan avtala med arbetsgivaren om frivilliga sjukvårdstjänster och andra hälsovårdstjänster som ett led i företagshälsovården. Enligt propositionsmotiven skiljer sig bolagiseringsskyldigheten beroende på om det handlar om lagstadgade eller frivilliga tjänster. Frivilliga sjukvårdstjänster inom företagshälsovården ska bolagiseras medan de lagstadgade tjänsterna fortfarande kan skötas av kommunen.

Avsikten med den kommunala företagshälsovården är att alla arbetstagare och arbetsgivare ska ha tillgång till ett komplett utbud av företagshälsovårdstjänster, oavsett bostads- eller arbetsort eller företagsstorlek. Under de senaste åren har kommunerna förbättrat servicetillgången genom att grunda affärsverk för företagshälsovård med ett komplett utbud av tjänster för kommunens egna anställda och anställda hos företag i kommunen. De kommunala enheterna tillhandahåller tjänster för 58 procent av avtalskunderna och har drygt en halv miljon personer som kunder. Det är mestadels små och medelstora arbetsgivare som utnyttjar den kommunala fö-

retagshälsovården. Majoriteten av lantbruksföretagarna köper sina tjänster av kommunala leverantörer av företagshälsovårdstjänster.

Den förebyggande företagshälsovården och sjukvårdstjänsterna utgör en integrerad helhet där funktionerna stöder varandra och är praktiskt taget oskiljbara. Det ligger ett medvetet val bakom helheten; man kan främja och effektivt upprätthålla arbetstagarnas arbetsförmåga genom att utnyttja erfarenheter från sjukvården om sambandet arbete-hälsa. Målet är att stödja de anställdas arbetsförmåga under hela arbetslivet och därmed också förlänga arbetskarriären. År 2010 hade mer än 90 procent av de 1,8 miljoner personer som omfattades av företagshälsovården tillgång till förebyggande tjänster kompletterade med sjukvårdstjänster och andra hälsovårdstjänster.

Det blir problem med att ordna hela företagshälsovården på ett ändamålsenligt och resultatrikt sätt, om kommunerna blir skyldiga att bolagisera sjukvårdsbiten av företagshälsovården, menar utskottet. Bolagiseringsskyldigheten kan leda till att de samlade funktionerna splittras och att sjukvårdsproducerande företag med företagshälsovårdsinriktning växer fram eller att kommunen i stället för bolagisering helt tvingas avstå från att leverera sjukvårdstjänster inom företagshälsovården. Då kan det bli svårt att få tjänster, inte minst i glesbygden där den kommunala företagshälsan ofta är den enda vårdgivaren. För företagshälsovårdens kunder kan tjänsteuppsjälkningen innebära fördröjningar när det gäller att upptäcka arbetsrelaterade hälsorisker och att avvärja hot mot arbetsförmågan. Uppspjälkningen kan också ge högre kostnader och på så sätt öka de arbetsgivares utgifter som står för betalningen, och en splittrad tjänsteproduktion kan också göra det svårare att upphandla och utnyttja tjänster.

Enligt programmet för statsminister Jyrki Katainens regering är det tänkt att få vårdkedjorna att fungera bättre genom att intensifiera samarbete mellan primärvården, den specialiserade vården, företagshälsovården och socialväsendet. Utskottet menar att det vore bättre att bolagisera sjukvårdstjänsterna inom företagshälso-

vården först när man vet hur regeringens social- och hälsovårdsreform utfaller och hur företagshälsovården ordnas i det läget.

Det sägs i propositionsmotiven att det med tanke på den föreslagna bolagiseringsskyldigheten kan bli nödvändigt att precisera lagstiftningen om social- och hälsovård. Detta bör enligt propositionen ske under den föreslagna övergångsperioden, så att kommunen i fråga om de tjänster där det finns särskild grund för kommunal produktion av tjänster ska kunna producera tjänsterna, trots att uppgiften kan vara förenad med konkurrensneutralitetsproblem. Det är angeläget att tillgången till ett komplett utbud av företagshälsovårdstjänster tryggas i hela landet. När lagen om organisationen av social- och hälsovården bereds måste man komma ihåg kommunernas skyldighet att ordna företagshälsovård och se till att ett komplett tjänsteutbud finns att tillgå också i glesbygden och för små företag.

Övergångsperioden

Enligt övergångsbestämmelsen ska kommunerna eller samkommunerna senast före utgången av 2014 överföra verksamhet som omfattas av bolagiseringsskyldigheten till ett separat företag eller annars ordna verksamheten så att den inte snedvrider konkurrensen. Det kan i vissa fall krävas lång tid att bolagisera verksamheten och flytta över personalen, påpekas det i propositionsmotiven. Utifrån erfarenheterna av bolagisering krävs det åtminstone ett år för att bolagisera verksamhet och särskilt i fråga om tjänster som flera kommuner producerar i samverkan har bolagiseringen kunnat ta ända upp till tre år.

Innan ändringen träder i kraft bör man utreda företagshälsovårdens roll inom den kommunala primärvården och avsätta tillräckligt med beredningstid för bolagisering av företagshälsovården, menar utskottet. När man tar ställning till hur mycket tid som lämpligen behövs för beredningen bör man komma ihåg de förestående stora förändringarna i kommunstrukturen och organiseringen av social- och hälsovården.

Arbetskrafts- och företagstjänster

Kommunerna eller samkommunerna ska enligt övergångsbestämmelsen före utgången av 2016 överföra den arbetskraftspolitiska vuxenutbildningen till ett företag eller annars ordna verksamheten så att den inte snedvrider konkurrensen. I propositionen avses med arbetskraftspolitisk vuxenutbildning sådan utbildning enligt lagen om offentlig arbetskraftsservice (1295/2002) som har till syfte att förbättra vuxenbefolkningens yrkeskompetens och möjligheter att få arbete. Enligt den föreslagna 2 a § 2 mom. 4 punkten är en kommun eller samkommun inte bolagiseringsskyldig om den ordnar utbildning som kräver i lag avsett tillstånd att ordna undervisning eller utbildning.

Lagen om offentlig arbetskraftsservice upphävdes och ersattes av lagen om offentlig arbetskrafts- och företagsservice (916/2012), som trädde i kraft den 1 januari i år. I den vevan ändrades den arbetskraftspolitiska vuxenutbildningen till arbetskraftsutbildning och utbildningsinnehållet ändrades så att som arbetskraftsutbildning numera endast erbjuds utbildning som ger yrkesfärdigheter och integrationsutbildning plus grundläggande utbildning för vuxna som kompletterar lärokursen i grundläggande utbildning. Den gamla lagens icke yrkesinriktade handledande utbildning erbjuds i dag i form av s.k. träningstjänster. Arbetskraftsförvaltningen kommer från början av 2014 att kunna erbjuda små och medelstora företag utvecklingstjänster i form av s.k. nyckelpersonsutbildning.

Kommuner och samkommuner uppges vara stora producenter av arbetskraftsutbildning och andra tjänster som arbetskraftsmyndigheterna tillhandahåller. Merparten av den arbetskraftsutbildning som arbetskraftsmyndigheterna upphandlar ordnas av kommuner, samkommuner och privata vuxenutbildningscentraler. Kommunerna står också till tjänst med träning enligt den nya lagen och i viss mån även med utvecklingstjänster för små och medelstora företag. Däremot torde kommunerna och samkommunerna ha en mycket anspråkslös roll när det gäller att producera annan offentlig arbetskrafts- och företagsservice.

Arbets- och näringsministeriet anser i sitt utlåtande till utskottet den 28 maj 2013 att övergångsperioden inte bara bör omfatta den arbetskraftsutbildning kommunen ordnar utan också all annan arbetskrafts- och företagsservice som kommunen erbjuder arbetskraftsmyndigheten. Utskottet anser att övergångsbestämmelsen behöver preciseras och få exempelvis följande lydelse: "Om kommunens eller samkommunens verksamhet gäller att producera tjänster enligt lagen om offentlig arbetskrafts- och företagsservice (916/2012) i ett konkurrensläge på marknaden, ska kommunen eller samkommunen före utgången av 2016 överföra uppgifter för att skötas i aktiebolagsform eller i form av ett andelslag, en förening eller en stiftelse eller annars ordna verksamheten så att den inte snedvrider konkurrensen."

Bolagisering är ett problem om man vill att den utbildning som de kommunala och samkommunala utbildningsorganisationerna erbjuder ska vara ändamålsenlig och kostnadseffektiv. Skyldigheten leder till att den utbildning som säljs i ett konkurrensläge skiljs från den övriga utbildningen vid läroanstalten och kan resultera i ökade verksamhetskostnader och mer administrativt arbete. Vid en del läroanstalter utgör den i lagförslaget avsedda utbildningen bara en liten del av organisationens hela verksamhet och därför kan det hända att de i stället för att bolagisera avstår från att ordna tjänster för utomstående. Ett annat problem med bolagisering är att nedskärningarna i utbildningsresurserna kommer att

sätta stor press på utbildningsanordnarna när det gäller effektivitet och serviceförmåga de närmaste åren. Dessutom gör svårigheterna med internprissättning av utbildningshelheten att bolagisering inte kommer att borga för helt lika konkurrensvillkor.

Det är angeläget att samma villkor gäller för privata och offentliga utbildningsorganisationer på en konkurrensutsatt marknad, understryker utskottet och menar att man bör försöka finna andra konkurrensneutrala lösningar för att ordna verksamheten än att bolagisera den utbildning som kommunala utbildningsorganisationer producerar för marknaden, en utväg som ofta är konstlad och ökar läroanstalternas administrativa börda.

Enligt information till utskottet hade man när propositionen bereddes föresatt sig att föreskriva om en fem års övergångstid för att bolagisera arbetskraftsutbildningen eller ordna den på annat sätt så att konkurrensneutralitet säkerställs. Den nu föreslagna övergångsperioden på tre år är ganska kort med tanke på verksamhetens omfattning och annat som utmärker ordnandet av arbetskrafts- och företagsservice. Utskottet anser att det bör reserveras tillräckligt med tid att organisera verksamheten.

Ställningstagande

Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet föreslår

att förvaltningsutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors den 30 maj 2013

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Tarja Filatov /sd
vordf. Anne-Mari Virolainen /saml
medl. Anna Kontula /vänst
Jari Lindström /saf
Eeva-Maria Maijala /cent
Lea Mäkipää /saf
Merja Mäkisalo-Ropponen /sd
Elisabeth Naucélér /sv

Annika Saarikko /cent
Kristiina Salonen /sd
Sari Sarkomaa /saml
Arto Satonen /saml
Mikko Savola /cent
Katja Taimela /sd
Jani Toivola /gröna
ers. Laila Koskela /saf.

Sekreterare var

konsultativ tjänsteman Marjaana
Kinnunen.

AVVIKANDE MENING 1

Motivering

Propositionen innebär att kommunerna blir skyldiga att bolagisera även kommunal företagshälsovård. Förslaget innebär att den mest välfungerande delen av vår hälso- och sjukvård administrativt spjälks upp mellan flera aktörer.

Företagshälsovården består av två delar, preventiv hälsovård och sjukvård. Lagändringen kommer helt klart att innebära att företagshälsovården är antingen uppspjälkad eller bolagiserad efter övergångsperioden. Det kan också hända att kommunerna helt och hållet upphör med sjukvård kopplad till företagshälsovården. Det finns risk för att en separering försämrar företagshälsovårdens möjligheter att påverka antalet förtida sjukpensioneringar och dessutom motverkar det målet med längre arbetsliv.

Den övergripande hälso- och sjukvårdsreformen där funktionerna anges mer specifikt kommer inte att hinna verkställas innan övergångsperioden är slut. Detta leder till en flerårig osäkerhet som utgör en risk för den kommunala företagshälsovården.

Propositionen är ytterst problematisk för den regionala jämlikheten och likabehandlingen av företagare. De kommuner där det inte redan nu finns företag inom företagshälsovårdsbranschen kommer att hamna i ett sämre läge. Vi står inför en situation där det kommer att bli svårare för småföretag i glesbygden att få företagshälsovård.

Lagändringen leder sannolikt till tillämpningsproblem i kommuner av olika storlek. Vi är särskilt oroad för jordbruksföretagarnas företagshälsovård. Den nya lagen innebär att ända upp till en tredjedel av dem helt kommer att sakna sjukvårdsrelaterad service och erbjuds bara den lagstadgade förebyggande företagshälsovården. Detsamma gäller småföretag på orten.

Vidare står förslaget i bjärt kontrast till målet att hälso- och sjukvården ska vara en integrerad helhet. Det kan inte ligga i kundens intresse att

olika vårdgivare står för förebyggande av de anställdas sjukdomar och den faktiska sjukvården.

En samlad bild av hur social- och hälsovården ska ordnas saknas

Avsaknaden av en samlad bild av framtiden är ett av de största problemen för vår hälso- och sjukvård. Alla ändringar görs bitvis utan utvärdering av deras samlade effekter. Samtidigt skjuter man hela tiden upp de verkliga problemen.

Denna proposition om ändring av kommunallagen i syfte att bolagisera kommunala affärsverk är ett exempel på en ändring där det i praktiken är minst sagt svårt att bedöma hur helheten påverkas. Centern anser att propositionen inte bringar klarhet i hur hälso- och sjukvården ska ordnas eller i hur servicesystemet ska finansieras.

Regeringens riktlinjer för reformering av social- och hälsovården är en ogenomskinlig halvmesyr. Regeringen har högt ställda mål, men i praktiken ser det ut som om nuläget skulle förvärras. I stället för en tydlig tvåstegsmodell får vi en komplicerad konstruktion med fyra olika nivåer. Integreringen av social- och hälsovården blir ofullständig samtidigt som integreringen av primärvården och den specialiserade sjukvården är oöverskådlig. Kommuner försätts i olika ställning och en lösning med ansvarskommuner och underordnade drängkommuner håller på att se dagens ljus.

Börja genast reformera finansieringen av hälso- och sjukvården

Vi behöver nu en övergripande reform där inte bara förvaltningen utan också finansieringen av social- och hälsovården ses över. Dagens modell med finansiering genom flera kanaler har kommit till vägs ände.

Centern är redo att samarbeta, om strävan är att göra dagens mångförgrenade system för att

finansiera hälso- och sjukvården klarare och enklare. Målet måste vara att pengarna följer kunden och att man separerar de som ordnar social- och hälsovård från de som producerar servicen.

Centern har en förutsättningslös inställning till reformering och förenkling av finansieringssystemet. Vi anser att man inte ska skjuta upp reformeringen av systemet på obestämd framtid. Reformen måste börja förberedas omedelbart i syfte att fatta beslut om ett nytt finansieringssystem i samband med regeringsförhandlingarna våren 2015.

Helsingfors den 30 maj 2013

Eeva-Maria Maijala /cent
Annika Saarikko /cent
Mikko Savola /cent

Avvikande mening

Vi föreslår

att förvaltningsutskottet föreslår att riksdagen godkänner ett uttalande:

Den avvikande meningens förslag till uttalande

Riksdagen förutsätter att regeringen omedelbart börjar förbereda en reformering av systemet för att finansiera hälso- och sjukvården och i det sammanhanget ser till att kompletta företagshälsovårdstjänster finns tillgängliga i kommunerna.

AVVIKANDE MENING 2

Motivering

Regeringen föreslår att kommunallagen ändras. De flesta ändringarna avser att avskaffa stöd som Europeiska kommissionen anser strida mot EU-bestämmelserna om statligt stöd. Men regeringen föreslår också att kommunallagen ändras så att kommuner som sköter uppgifter i ett konkurrensläge på marknaden i regel ska överlåta dem till ett aktiebolag, ett andelslag, en förening eller en stiftelse. Regeringen har alltså bakat in en s.k. bolagiseringsskyldighet i sin proposition.

Sannfinländarnas utskottsgrupp ser både nackdelar och hot i propositionen. Dessa har i allt väsentligt att göra med att EU än en gång levererar lagstiftning som tvingar vår kommunsektor att agera på ett visst sätt. För det första: Om förslaget går igenom oförändrat måste kommunerna ombilda sina fungerande affärsverk exempelvis till aktiebolag. Det här kan resultera i en uppsjälkning av företagshälsovården och leda till splittring när den kommunala aktören bara skulle producera och anordna förebyggande tjänster. Därmed skulle man bli tvungen att konkurrensupphandla sjukvårdstjänsterna. Det här underminerar den offentliga sektorn och en integrerad företagshälsovård. En sådan utveckling kan vi inte acceptera.

För det andra: Vår utskottsgrupp vill erinra om att bolagisering och splittring av tjänster ofta

leder till stegrade kostnader och högre priser på tjänster. Ändringen drabbar vanligen små och medelstora företag — särskilt som de ofta köper sina tjänster av kommunala aktörer. Och förstås får man inte glömma att en sådan utveckling kan hindra obrutna vårdkedjor att uppstå och fungera. I själva verket skulle detta resultera i överlappningar och mindre effektivt utnyttjande av resurser på många håll. Sett i det stora perspektivet kan denna decentraliseringsmodell på sikt innebära undergången för den kommunala företagshälsovården i Finland.

Avslutningsvis: Vår utskottsgrupp ser som en ytterligare risk att man t.ex. inte längre kommer att följa offentlighetsprincipen i verksamheten. Beslut som ett bolag fattar kan alltså inte längre överklagas med stöd av kommunallagen. Bolagisering av verksamheten ökar också behovet att stärka ägarstyrningen i kommunerna. Även om man genom ägarstyrning kan göra kommunens röst gällande exempelvis i fråga om verksamhetens inriktning, är vi djupt oroliga för att påverkansmöjligheterna urholkas.

Avvikande mening

Vi föreslår

att förvaltningsutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors den 30 maj 2013

Jari Lindström /saf
Laila Koskela /saf
Lea Mäkipää /saf