

Ekonomiutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning som gäller en omorganisering av den offentliga arbetskrafts- och företagsservicen

Till arbetslivs- och jämställdhetsutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning som gäller en omorganisering av den offentliga arbetskrafts- och företagsservicen (RP 207/2022 rd): Ärendet har remitterats till ekonomiutskottet för utlåtande till arbetslivs- och jämställdhetsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsråd Jan Hjelt, arbets- och näringsministeriet
- regeringssekreterare Meri Pensamo, arbets- och näringsministeriet
- budgetråd Taina Eckstein, finansministeriet
- finansexpert Unna Heimberg, finansministeriet
- specialsakkunnig Simo Mentula, finansministeriet
- chefsforskare Kari Hämäläinen, Statens ekonomiska forskningscentral
- expert Mikko Räsänen, Finlands näringsliv rf
- direktör Johanna Sipola, Centralhandelskammaren
- direktör Harri Jaskari, Företagarna i Finland rf
- chefsforskare Ohto Kanninen, Forskning om arbete och ekonomi LABORE.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- Servicecentret för kontinuerligt lärande och sysselsättning
- Närings-, trafik- och miljöcentralen i Nyland
- Helsingfors stad
- Kajana stad
- landskapsförbund
- Mellersta Österbottens förbund
- Kymmenedalens förbund
- Birkalands förbund
- Norra Karelen landskapsförbund
- Norra Österbottens förbund
- Päijät-Häme förbund

Utlåtande EkUU 61/2022 rd

- Finlands Kommunförbund
- Nylands förbund
- Henkilöstöpalveluyritysten Liitto ry
- Finlands Regionala Utvecklingsorganisationer rf.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänt

I propositionen föreslås det att det stiftas en ny lag om ordnande av arbetskraftsservice, där det föreskrivs om den offentliga arbetskraftsservice som kommunen ska ordna och om uppgifterna i samband med den. Största delen av ansvaret för den arbetskraftsservice som tillhandahålls företag och andra arbetsgivare ska överföras till kommunerna. Ordlandet av arbetskraftsservicen och övriga lagstadgade uppgifter i samband med den blir för kommunerna en ny statsandelsuppgift.

Enligt propositionen är ett av syftena med reformen som överför ansvaret för att ordna arbetskraftsservice att öka sysselsättningen genom att främja efterfrågan på och utbudet av arbete genom samarbete mellan staten och kommunerna. Ett annat syfte är att stärka regionernas livskraft och konkurrenskraft med kundorienterade tjänster genom att utnyttja det kommunala ekosystemets möjligheter.

Staten ska även framöver ha det övergripande ansvaret för sysselsättningen och för att systemet med arbetskraftsservice fungerar nationellt. Staten ska övervaka effektiviteten i kommunernas skötsel av sysselsättningen samt svara för laglighetskontrollen. Staten ska tillhandahålla riksomfattande datasystemtjänster för arbetskraftsservice samt upprätthålla de nationella informationsresurserna.

Ekonomiutskottet fokuserar i sitt utlåtande särskilt på den föreslagna finansieringsmodellen, mängden sysselsatta i ett sysselsättningsområde samt den privata arbetsförmedlingens och de privata tjänsteproducenternas ställning.

Ordnande av arbetskraftsservice

Enligt propositionen kan kommunen ordna arbetskraftsservicen själv, om kommunens arbetskraft är minst 20 000 personer. Om en kommuns arbetskraft är mindre än 20 000 personer ska kommunen i syfte att ordna servicen bilda ett samarbetsområde tillsammans med en eller flera andra kommuner så att arbetskraften i de kommuner som ingår i sysselsättningsområdet uppgår till minst 20 000 personer totalt. Sysselsättningsområdet ska utgöra ett geografiskt sammanhängande och i arbetsmarknads- och pendlingshänseende funktionellt område.

Om de förutsättningar som anges i lagen uppfylls kan statsrådet ge ett sysselsättningsområde tillstånd att ordna arbetskraftsservice, när mängden arbetskraft i sysselsättningsområdet understiger 20 000 personer. Undantag får göras bland annat för att trygga invånarnas språkliga rättigheter eller om det på grund av karaktären av skärgård eller långa avstånd inte annars är ändamålsenligt att bilda en sådan funktionell helhet som krävs för att ordna arbetskraftsservice.

Utlåtande EkUU 61/2022 rd

I de sakkunnigyttranden som ekonomiutskottet har fått har det framförts motstridiga åsikter om storleken på den befolkningens mängd som krävs för ordnandet av arbetskraftsservice. En del av de sakkunniga anser att den föreslagna gränsen på 20 000 som förutsättning för arbetskraftsmängden är för låg. Risken med alltför små sysselsättningsområden anses vara att kostnaderna för att ordna tjänster stiger, servicenivån försämras och jämlikheten äventyras. Dessutom har det framförts att ett system med små sysselsättningsområden inte uppmuntrar arbetssökande till att söka arbete över regiongränserna, vilket gör det svårare att få arbete och tillsätta lediga jobb. En del av de sakkunniga betonar å sin sida att reformen bör trygga varje kommuns möjligheter att främja sysselsättningen och livskraften samt möjliggöra flexibel och kundorienterad närservice. Kommunernas lokalkännedom, uppgift att främja näringar, ansvar för att ordna utbildning på andra stadiet samt goda samarbetsnätverk med bland annat företag och andra aktörer anses vara faktorer som talar för att kommunerna med framgång kunde sköta arbetskraftsservicen.

Enligt propositionen stärks sysselsättningen med uppskattningsvis cirka 7 000—10 000 sysselsatta tack vare de föreslagna ändringarna. Bedömningen av sysselsättningseffekterna har dock konstaterats vara förenad med osäkerhetsfaktorer som i synnerhet beror på att propositionen om överföring av ansvaret för att ordna arbetskraftsservice är så pass omfattande och mångfasetterad. Också i ett sakkunnigyttrande till utskottet konstateras det att bedömningen av konsekvenserna för sysselsättningen av överföringen av ansvaret för att ordna arbetskraftsservicen är förknippad med stor osäkerhet. I vågskålen vägs de eventuella fördelarna med att ha kännedom om näringslivet i regionen samt nackdelarna med eventuell deloptimering, som uppstår när regionerna erbjuder arbetskraftsservice ur den egna regionens synvinkel i stället för att ta hänsyn till hela samhällets behov. För att främja samhällets helhetsintresse är det viktigt att undanröja hinder och öka incitamenten för att flytta efter arbete också över de kommande områdenas gränser.

I konsekvensbedömningen i propositionen konstateras det att den föreslagna överföringen av ansvaret för att ordna arbetskraftsservice på kommunerna kan förbättra tillgången till tjänster och öka den lokala servicen. En utvidgning av när servicen och servicenätet kan få positiva effekter på den regionala likvärdigheten. En utvidgning av servicenätet kan förbättra tillgången till tjänster särskilt för de arbetssökandes del som inte har möjlighet att utnyttja digitala tjänster i stor utsträckning eller som utöver de digitala tjänsterna har särskild nytta av när service.

Enligt propositionen hade sammanlagt 26 kommuner i Fastlandsfinland det föreslagna arbetskraftsunderlaget på minst 20 000 personer år 2019. I totalt 205 kommuner är mängden arbetskraft mindre än 5 000. Således kommer skötseln av sysselsättningen i betydande grad att överföras till samarbetsområdena i stället för kommunerna. Ekonomiutskottet konstaterar att den föreslagna lagen på grund av kravet på en enhetlig pendlingsregion i praktiken kräver ett samarbetsområde som består av en centralort och de omgivande kommunerna.

I propositionen granskas som ett genomförandealternativ en modell där ansvaret för att ordna arbetskraftsservice och finansieringsansvaret överförs på alla kommuner som kan ordna tjänsterna själva eller i samarbete enligt kommunallagen på det sätt de önskar och frivilligt söka sig till samarbete. I propositionen har man dock kommit fram till att det, om det bildas organiseringsansvariga aktörer enbart utifrån frivilligt samarbete, sannolikt inte i tillräckligt hög grad tryggar tillgodoseendet av tjänsteanvändarnas grundläggande fri- och rättigheter och lika tillgång till tjänster. Problemet med detta alternativ har i propositionen ansetts vara särskilt de utmaningar som

Utlåtande EkUU 61/2022 rd

hänför sig till säkerställandet av tillräcklig kompetens och yrkesskicklighet och därigenom kostnadsökningen.

Utskottet inser att alltför små sysselsättningsområden kan leda till att målen för reformen inte nås. Utskottet anser dock att den föreslagna kategoriska gränsen på 20 000 i fråga om mängden arbetskraft är något utmanande. Det finns risk för att reformen skapar oändamålsenliga och ineffektiva förvaltningsstrukturer utan att de uppställda positiva målen nås. Utskottet konstaterar att reformen i stället för förvaltningsstrukturerna bör fokusera på att förbättra kundservicen, vilket för sin del stöder målet att höja sysselsättningsgraden.

Ekonomiutskottet ställer sig bakom propositionens utgångspunkt att öka arbets- och näringsstjänsternas produktivitet, tillgänglighet och genomslag. Ur denna synvinkel är det viktigt att kommunerna har så omfattande möjligheter som möjligt att sinsemellan komma överens om hur tjänsterna ska ordnas på ett ändamålsenligt sätt som lämpar sig för regionen. Ekonomiutskottet ber arbetslivs- och jämställdhetsutskottet försäkra sig om att reformen inte skapar nya förvaltningsstrukturer på bekostnad av reformens mål.

Finansiering

Ett av de centrala elementen i reformen är en sporrande finansieringsmodell. Målet är att ge kommunen större ansvar för finansieringen av arbetslöshetsförmånen så att finansieringsansvaret sporrar kommunen att sköta sysselsättningen i regionen och att så effektivt som möjligt ordna tjänster för arbetslösa arbetssökande som leder till att de får arbete på den öppna arbetsmarknaden.

Avsikten är att finansieringen av den arbetskraftsservice som överförs ska riktas till kostnadsunderlaget för statsandelarna enligt två olika kriterier. Av de uppskattade kostnaderna för uppgifterna riktas 50 procent på basis av antalet arbetslösa och 50 procent på basis av mängden befolkning i arbetsför ålder, dvs. antalet invånare i åldern 18—64 år.

Ansvar för finansieringen av arbetslöshetsförmånerna ska omfördelas så att kommunens finansieringsansvar utsträcks från arbetsmarknadsstödet till att omfatta även grunddagpenningens och den inkomstrelaterade dagpenningens grunddel. Dessutom ska finansieringsansvaret enligt förslaget börja tidigare än det nuvarande ansvaret för finansieringen av arbetsmarknadsstödet och öka stegvis när arbetslösheten pågår länge. Kommunens finansieringsansvar avbryts inte heller som i dag för den tid som den arbetslösa deltar i sådan sysselsättningsfrämjande service som avses i lagen om utkomstskydd för arbetslösa.

Avsikten är att kommunerna ska kompenseras fullt ut för det utökade ansvaret för finansieringen av arbetslöshetsförmånerna genom en ersättning som betalas via statsandelssystemet för basservice. Som kompensation för kommunens utvidgade finansieringsansvar för arbetslöshetsförmåner ökas kommunens statsandel så att den motsvarar den kostnadsökning som det utvidgade finansieringsansvaret för arbetslöshetsförmåner i en tvärsnittssituation medför för kommunen. Fördelningen av ersättningarna mellan kommunerna ska inte justeras i efterskott. Den totala nivån på ersättningarna ska likväl justeras varje år enligt det folkpensionsindex som avses i lagen om folkpensionsindex för att nivån till sitt realvärde inte ska sjunka jämfört med tvärsnittssituationen.

Utlåtande EkUU 61/2022 rd

Ekonomiutskottet konstaterar att incitamenteffekterna av finansieringsmodellen för arbetskraftsservice spelar en central roll för att målen för reformen ska nås. Genom sporrande kriterier för statsandelsfinansieringen och kommunernas mer omfattande finansieringsansvar för utkomstskydd för arbetslösa kan kommunerna styras till att ordna effektiva och verkningsfulla tjänster. Det är ändamålsenligt att ansvaret för att ordna arbetskraftsservice ligger hos samma aktör som ansvarar för servicens resultat och som också ansvarar för de bötesavgifter som hänför sig till långtidsarbetslösheten och för finansieringen av arbetslöshetsförmånerna.

I ett sakkunnigyttrande till ekonomiutskottet lyfter man fram att inte bara arbetslösheten utan också dess struktur bör beaktas i statsandelskriteriet. Situationer med strukturell arbetslöshet och matchningsproblemet i fråga om arbetskraft och arbetsplatser varierar på olika håll i Finland, så den föreslagna finansieringsmodellen kan anses äventyra möjligheterna till jämlik arbetskraftsservice. I ett sakkunnigyttrande har det också ansetts att det finns en risk för att uppgifter i och med reformen kommer att överföras till kommunerna utan att de får tillräckliga resurser för skötseln av dem. I kostnadskalkylerna ska utöver personalkostnaderna också beaktas kostnaderna för till exempel lokaler och anordningar samt stödtjänster inom förvaltningen, såsom löneräkning och personaladministration.

Ekonomiutskottet anser det vara viktigt att man i fortsättningen noga följer upp kommunernas kostnader och hur de motsvarar statsandelarna. Utifrån resultaten av uppföljningen ska det vid behov göras ändringar i finansieringssystemet för att säkerställa att statsandelskriterierna och kompensationerna fungerar, riktas rätt och har optimala incitamenteffekter.

Privata tjänsteproducenter

I ett sakkunnigyttrande till utskottet sägs det att lagens syften i hög grad ser ut att bygga på de arbetssökandes behov i stället för företagens behov av arbetskraft eller tillsättandet av lediga jobb. När en arbetssökande utbildas och tränas ska målet vara att en ledig arbetsplats kan tillsättas och att ett företag får en arbetstagare. Det är varken förnuftigt eller kostnadseffektivt att erbjuda arbetssökande tjänster, om arbetsplatserna inte blir tillsatta med hjälp av tjänsterna.

Det verkar som om skrivningar om den privata arbetsförmedlingens och de privata tjänsteproducenternas roll och betydelse nästan helt saknas i propositionen. Till exempel i beskrivningen av nuläget nämns inte det omfattande samarbete som för närvarande bedrivs mellan den privata och den offentliga arbetsförmedlingen samt tjänsteproducenterna. Ekonomiutskottet anser det vara viktigt att såväl offentliga som privata aktörers roll som producenter av arbetskraftsservice identifieras och erkänns.

Den privata och den offentliga arbetsförmedlingen har samma mål, dvs. att hitta arbetstagare för företag och arbete för arbetssökande. Allt oftare blir jobben lediga via den privata arbetsförmedlingen, dvs. HR-företagen, medan rekryteringen blir allt svårare för andra företag. Utskottet håller med det som framförs i sakkunnigyttrandet om att samarbetet mellan den offentliga och den privata sektorn bör stödjas och vidareutvecklas.

Reformen kommer sannolikt att inverka också på mängden och storleken på de tjänster som köps av privata tjänsteproducenter, står det i propositionen. I nuläget har upphandlingarna av tjänster

Utlåtande EkUU 61/2022 rd

genomförts centraliserat som omfattande helheter hos närings-, trafik- och miljöcentralerna med beaktande av helhetsbehoven hos centralens område eller landskapet. När upphandlingsverksamheten framöver delas in i allt mindre enheter och upphandlingarna omfattar mindre områden och grupper av arbetssökande är det sannolikt att också storleken på köptjänsterna kommer att vara mindre än för närvarande. Ur en privat tjänsteproducents perspektiv kan skillnaden mellan arvodet för produktion av köptjänster på ett mycket litet marknadsområde och kostnaderna för produktion av organiserandet vara mycket liten eller negativ med tanke på lönsamheten. Ekonomiutskottet betonar vikten av samarbete mellan Arbetskraftsmyndigheterna vid större upphandlingar för att minimera de negativa konsekvenserna.

Övrigt

Ekonomiutskottet konstaterar att det för närvarande behandlar en proposition med förslag till lagar om ändring av lagen om Innovationsfinansieringsverket Business Finland och aktiebolaget Business Finland och 13 a kap. 2 och 3 § i lagen om offentlig Arbetskrafts- och företagsservice (RP 267/2022 rd). Utskottet konstaterar att de ändringar som i den regeringspropositionen föreslås i lagen om offentlig Arbetskrafts- och företagsservice har tagits in i 14 kap. i lagförslag 1 i regeringens proposition RP 207/2022 rd. Det har inte heller framkommit något behov av ändringar i det förslag till ändring av lagen om offentlig Arbetskrafts- och företagsservice som ingår i regeringens proposition RP 267/2022 rd, så det verkar inte finnas något behov att samordna bestämmelserna till denna del.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Ekonomiutskottet föreslår

att arbetslivs- och jämställdhetsutskottet beaktar det som sägs ovan.

Utlåtande EkUU 61/2022 rd

Helsingfors 8.12.2022

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Sanni Grahn-Laasonen saml
vice ordförande Katri Kulmuni cent
medlem Atte Harjanne gröna
medlem Mari Holopainen gröna
medlem Hannu Hoskonen cent
medlem Eeva Kalli cent
medlem Pia Kauma saml
medlem Matias Mäkynen sd
medlem Raimo Piirainen sd
medlem Minna Reijonen saf
medlem Janne Sankelo saml
medlem Hussein al-Tae sd
medlem Veikko Vallin saf
medlem Tuula Väättäinen sd
medlem Johannes Yrttiaho vänst.

Sekreterare var

utskottsråd Maiju Tuominen.