

Ekonomiutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om offentlig service för rekrytering och kompetensutveckling, lag om finansiering av regionutveckling och tillväxttjänster och lag om privata arbetsförmedlingstjänster samt till lag om ändring av 1 och 2 § i lagen om allmänna förutsättningar för stöd som beviljas för ekonomisk verksamhet

Till arbetslivs- och jämställdhetsutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om offentlig service för rekrytering och kompetensutveckling, lag om finansiering av regionutveckling och tillväxttjänster och lag om privata arbetsförmedlingstjänster samt till lag om ändring av 1 och 2 § i lagen om allmänna förutsättningar för stöd som beviljas för ekonomisk verksamhet (RP 93/2018 rd): Ärendet har remiterats till ekonomiutskottet för utlåtande till arbetslivs- och jämställdhetsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsråd Tiina Korhonen, arbets- och näringsministeriet
- direktör Kari Komulainen, Innovationsfinansieringsverket Business Finland
- direktör Jaana Hernelahti, Egentliga Finlands TE-byrå
- jurist Tarja Krakau, Finlands Kommunförbund
- servicechef Sari Oksanen, Tammerfors stad
- expert Mikko Räsänen, Finlands näringsliv rf
- arbetskraftspolitisk expert Alli Tiensuu, Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC rf
- näringschef Susanna Kallama, Företagarna i Finland rf
- projektdirektör Jaakko Pesola, Nylands förbund.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- Työttömien Keskusjärjestö ry.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Bakgrunden till den föreslagna regleringen och det huvudsakliga innehållet. Propositionen ingår i den omstrukturering av förvaltningen som finns inskriven i regeringsprogrammet och som innebär att nya självstyrande landskap ska inrättas (RP 15/2017 rd och RP 14/2018 rd) och att re-

Utlåtande EkUU 68/2018 rd

gionutvecklingen och tillväxttjänsterna ska omorganiseras i de nya landskapen (RP 35/2018 rd). I samband med behandlingen av den sistnämnda propositionen har ekonomiutskottet tagit ställning till de föreslagna reformerna av tillväxttjänsterna.

Vid bedömningen av lämpligheten av den föreslagna regleringen betonade ekonomiutskottet att syftet med propositionen är att öka tjänsternas genomslagskraft. För att uppnå detta föreslår regeringen att produktionsstrukturen diversifieras, tjänsterna öppnas upp för mer konkurrens och kunderna får större valfrihet. Utskottet anser att den föreslagna regleringen är ett konsekvent och relevant sätt att nå de uppställda målen och tillstyrker regeringens proposition med följande kommentarer.

Landskapets prövningsrätt. Ekonomiutskottet konstaterar att utgångspunkterna för organiseringen av tjänsterna enligt den aktuella lagstiftningen är utmanande. Landskapen är sinsemellan olika i fråga om befolknings- och företagsstrukturen. Serviceanvändarnas behov varierar mycket beroende på region. Med rikstäckande lagstiftning reglerar man ett tjänsteutbud som är rätt så omfattande. Utskottet påpekar att kunderna kan ha väldigt olika möjligheter att bland annat anlita elektroniska tjänster. Hindren kan ha att göra med mobilitet, ekonomisk situation eller kunskaper och förmåga, vilket bör beaktas vid planeringen av servicekanaler. Det är nödvändigt att man i lagstiftningen känner igen dessa situationer.

Informationssystem och samarbete mellan aktörer. För att reformen ska kunna bidra med sådana effektivitetsfördelar som uppställts som mål bör man i lagstiftningen undvika en delning av funktioner och behörighet på ett sätt som kan leda till att tjänsterna splittras eller fördelas på ett oändamålsenligt sätt. Ekonomiutskottet anser att denna utmaning för sin del kan mötas genom att samordna och likrikta verksamhetsmodeller och i synnerhet informationssystem och med hjälp av ett strukturerat samarbete mellan landskapen. I bestämmelserna om informationssystemen och användningen av dem måste man därför ta hänsyn till hurdana roller och behov staten, landskapen, tjänsteleverantörerna, kommunernas utvecklingsbolag och andra berörda parter har. I detta sammanhang måste det säkerställas att informationen fungerar mellan aktörerna, det vill säga att kunddata finns tillgängliga för alla som behöver dem, och på ett relevant och säkert sätt. Ekonomiutskottet anser att den föreslagna lagstiftningen gör det möjligt att införa en systematisk verksamhetsmodell för dataskyddet som säkerställer samordnad användarrätt och kontroll av sekretessbelagd information.

Hur företagen anlitar tjänster. Det kan hända att tjänsterna till företagen kommer att variera från landskap till landskap när landskapen får prövningsrätt i fråga om att ordna tjänster. Ordnanande av tjänster som har att göra med en fungerande arbetsmarknad, exempelvis arbetsförmedling, är obligatoriskt för landskapen. Däremot är företagsverksamhet, företagande och internationalisering tjänster som landskapen kan ordna efter prövning. Med tanke på kravet på att de offentliga tjänsterna ska vara jämlika kan det uppstå problem ifall det mellan landskapen uppstår betydande skillnader i tjänsteutbudet.

Hur tjänster produceras. Enligt lagförslaget om ordnandet och produktionen av tillväxttjänster (EkUU 20/2018 rd — RP 35/2018 rd) ska landskapen skilja åt ordnandet av tillväxttjänster för att bland annat säkerställa konkursneutraliteten. En kommun eller en enhet som är anknuten till en kommun får enligt den föreslagna regleringen inte producera tjänster för ett landskap utan att bo-

Utlåtande EkUU 68/2018 rd

lagisera dem, utom när det råder marknadsbrist enligt upphandlingslagen (1397/2016). Då kan direktupphandling också göras hos kommunen eller hos en enhet som är anknuten till den. Landskapet ska antingen kunna producera tjänsterna själv eller genom en dottersammanslutning eller välja utomstående tjänsteproducenter. Landskapet ska välja utomstående tjänsteproducenter genom konkurrensutsättning eller genom att godkänna alla tjänsteproducenter som uppfyller villkoren.

Ekonomiutskottet understryker att upphandlingarna bör planeras på så sätt att så många olika typer av aktörer som möjligt kan delta i dem. Med uppdelning enligt 75 § avses att en naturlig upphandlingshelhet delas upp i delar till exempel så att de olika delarna av helheten kan konkurrensutsättas var för sig eller så att den upphandlande enheten vid ett och samma anbudsförfarande kan definiera de delar för vilka anbudsgivaren kan ge ett delanbud. När en upphandling delas upp enligt denna bestämmelse gäller det dock att se till att det inte blir fråga om en lagstridig uppdelning av upphandlingen som görs för att undgå att tillämpa upphandlingslagstiftningen.

Ekonomiutskottet påpekar att upphandlingarna blir allt större när upphandlingsverksamheten centraliseras. Samtidigt blir skyldigheten att dela upphandlingar allt viktigare. Ekonomiutskottet hänvisar till sin tidigare ståndpunkt om vikten av upphandlingskompetens och anser att den nu föreslagna lagstiftningen skapar en god grund för mångsidiga tillväxttjänster. En förutsättning är dock att verksamheterna inom den offentliga förvaltningen överlag ordnas på ett konkurrensneutralt sätt.

Vid utfrågningen av sakkunniga i ekonomiutskottet uttrycktes det också farhågor om att resurserna till utvecklingsåtgärder för företag kan bli mycket lågprioriterade när de generella medlen fördelas. Ekonomiutskottet omfattar denna oro med beaktande av i synnerhet de betydande offentliga satsningar som behövs för den omfattande omstruktureringen av social- och hälsovården.

Avslutningsvis. Ekonomiutskottet framhåller att den modell vi har idag för att förbättra sysselsättningen och ordna med företagstjänster allmänt taget inte är särskilt effektiv.

Lösningarna på matchningsproblemet, det vill säga att föra samman arbete och arbetssökande, har dock en mycket stor inverkan på den framtida utvecklingen i vår ekonomi. Med tanke på dessa utgångspunkter är en nationell omstrukturering av förvaltningen rätt kontext för att modernisera sysselsättnings- och näringslivstjänsterna.

I detta sammanhang hänvisar utskottet till sitt utlåtande (RP 16/2018 rd – EkUU 18/2018 rd) om regeringens proposition med förslag till lagar om kundens valfrihet inom social- och hälsovården, där regeringen framhåller att omfattande reformprojekt alltid innehåller en del osäkerhetsfaktorer i fråga om både ekonomiska och funktionella effekter. Efter att ha avvägt sakkunnigbedömningarna anser utskottet det dock sannolikt att en uppdelning av ordnande och produktion av tjänster, bolagisering av landskapens produktion vid konkurrens och anlitande av utomstående tjänsteproducenter sannolikt kommer att öka konkurrensen, vilket i sin tur effektiviserar tjänsteproduktionen och dämpar kostnadsutvecklingen.

Utlåtande EkUU 68/2018 rd

FÖRSLAG TILL BESLUT

Ekonomiutskottet föreslår

att arbetslivs- och jämställdhetsutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 5.3.2019

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Martti Mölsä blå
vice ordförande Harri Jaskari saml
medlem Touko Aalto gröna
medlem Harry Harkimo liik
medlem Petri Honkonen cent
medlem Hannu Hoskonen cent
medlem Laura Huhtasaari saf
medlem Lauri Ihalainen sd
medlem Lea Mäkipää blå
medlem Arto Pirttilahti cent
medlem Hanna Sarkkinen vänst
ersättare Markku Rossi cent
ersättare Maria Tolppanen sd.

Sekreterare var

utskottsråd Teija Miller.

Utlåtande EkUU 68/2018 rd Avvikande mening

AVVIKANDE MENING

Motivering

Ekonomiutskottet ger ett utlåtande till arbetslivs- och jämställdhetsutskottet om RP 93/2018 rd till riksdagen med förslag till lag om offentlig service för rekrytering och kompetensutveckling, lag om finansiering av regionutveckling och tillväxttjänster och lag om privata arbetsförmedlingstjänster samt till lag om ändring av 1 och 2 § i lagen om allmänna förutsättningar för stöd som beviljas för ekonomisk verksamhet.

Propositionen syftar till att i enlighet med riktlinjerna från 2016 överföra närings-, trafik- och miljöcentralernas (NTM-central), arbets- och näringsbyråernas, regionförvaltningsverkens, landskapsförbundens och kommunernas uppgifter som hänför sig till tillväxttjänsterna till landskapen. Samtidigt ska NTM-centralerna, arbets- och näringsbyråerna och landskapsförbunden läggas ned. Propositionen ingår i en helhet som också omfattar RP 15/2017 rd och RP 35/2018 rd där man fastställer ramarna för ordnandet och produktionen av tillväxttjänster. Eftersom lagarna bildar en helhet är det också ändamålsenligt att bedöma dem som en sådan.

De statliga styrmedlen och incentiven till landskapen är svaga

Propositionen ger de landskap som ska inrättas en omfattande autonomi att inom ramen för vagt formulerade minimikriterier och stadgarna för EU-fonder ordna tillväxttjänsterna inom sitt område. De statliga styrmedlen är svaga i den föreslagna strukturen. I den nya modellen har det inte reserverats medel för uppställande av landsomfattande strategiska mål eller för konjunkturpolitisk styrning. När statens styrande roll minskar, framhävs landskapens roll och frågan om vilka incentiv de har för att styra sin allmänna finansiering till tillväxttjänster. Mot denna bakgrund är det speciellt anmärkningsvärt att de arbetskraftspolitiska incentiven till landskapen är svaga och delvis motstridiga i propositionen.

Som helhet betraktat är propositionsmotiven till varför det är ändamålsenligt att organisera i synnerhet sysselsättningspolitiken på landskapsnivå svaga på flera ställen. Å ena sidan krävs det åtgärder på det nationella planet för att främja tillgången på och rörligheten av arbetskraft, å andra sidan är kontakterna till och kännedomen om det lokala näringslivet bäst i kommuner och städer. I fråga om flera funktioner är motiveringarna till en centralisering av dem till landskapet svaga. Det verkar som om man skulle ha utgått ifrån den valda förvaltningsstrukturen och inte ifrån den verksamhet som den bör tjäna.

Tillväxttjänsternas roll är oklar

Det är oklart vilken roll tillväxttjänsterna spelar för den samlade näringspolitiken. Till landskapen centraliseras stöden för främjande av företagstillväxt och affärsverksamhet samt den styrning till riksomfattande tillväxttjänster som ansluter sig till dem, stöden för offentligt- och privaträttsliga juridiska personers utvecklings- och investeringsverksamhet, lönesubvention, startpeng och stöd för specialarrangemang på arbetsplatsen. Hur helheten och de olika stödformerna fungerar ihop har inte utretts tillräckligt i propositionen. Även efter reformen ska kommu-

Utlåtande EkUU 68/2018 rd

Avvikande mening

nerna, landskapen och staten ha hand om uppgifter i anknytning till den offentliga näringspolitiken. Men regeringen kommer inte heller i fråga om näringspolitik med en tillräcklig analys av vad som kan vara en relevant roll för landskapen.

De viktigaste förslagen är bara mycket löst kopplade till de framförda målen för ändringarna. Det skiner igenom av propositionen att det verkliga motivet är att privatisera produktionen av arbetskraftsservice i enlighet med valfrihetspropositionen som berör vårdreformen. Det här valet motiveras dåligt.

Stora städer

När lagen om tillväxttjänster bereddes, togs det inte tillräckligt stor hänsyn till de stora städernas roll. De sex största städerna har fler invånare än merparten av landskapen och i de fyra största stadsregionerna bor nästan hälften av Finlands befolkning. De stora städernas roll som motor för tillväxten måste lyftas fram mer kraftfullt i lagen om tillväxttjänster. Många av målen i lagen om tillväxttjänster lyfter särskilt fram stadsregionernas betydelse och ger städerna rollen som finansierare, strateger och verkställande krafter. I Nyland ordnas tillväxttjänsterna genom specialarrangemang.

Den fungerande modellen för en aktiv arbetskraftspolitik är hotad

I den form som regeringen lägger fram lagstiftningen om tillväxttjänsterna handlar det om en stor omstrukturering som minskar statens och kommunernas strategiska roll i politiken för tillväxt, näringsliv och sysselsättning och i stället ger landskapen en större roll. Lagförslagen om tillväxttjänster åsidosätter den nordiska verksamhetsmodellen för en aktiv arbetsmarknadspolitik, där den offentliga sektorn spelar en framträdande roll och kompletteras av den privata sektorn. Tjänsterna privatiseras och marknadsmässiga aktörer kommer att dela på skattemedel. Sannolikt kommer det att gå så att marknaden inriktar sig på att serva de som allra lättast får jobb.

Att fördela dem som behöver sysselsättas i olika kategorier enligt arbetsmarknadsduglighet löser enligt internationella erfarenheter inte heller problemet med att aktörerna börjar plocka russin ur kakan utan flyttar det i stället in i kategorierna. Försöken att bilda sådana incentiv för marknadsaktörer som styr verksamheten åt ett ändamålsenligt håll har varit utmanande internationellt sett. Även om man lyckas med det konststycket finns det en risk för att det tar tid innan det uppstår en marknad och ett fungerande styrsystem. Finlands stora strukturella hållbarhetsgap tillåter inte en lång övergångstid för arbetskraftstjänsterna under vilken dessa tjänster är svaga. En stor ändring av servicesystemet kan nämligen lätt leda till en lång övergångstid.

Den gällande och fungerande modellen för sektorsövergripande samservice som främjar sysselsättningen ska slopas i den nya strukturen och förutsättningarna för Ohjaamo-verksamheten försvagas. I propositionen framförs en önskan att landskapen ska utnyttja Ohjaamo-verksamhetens rådande strukturer och verksamhetssätt men de facto blir incentiven svaga och tillräckliga resurser garanteras inte. Det konstateras i lagen att "landskapet, kommunen och de övriga aktörer avtalar om en fördelning av kostnaderna" och att "lagen inte förpliktar kommunerna eller sammanlutningarna på området att delta i verksamheten, utan möjliggör deras deltagande". Situationen för unga och dem som behöver sektorsövergripande tjänster kan i den nya modellen utvecklas

Utlåtande EkUU 68/2018 rd

Avvikande mening

mycket ojämnt beroende på landskapet. När arbetslösheten som beror på konjunkturer ger vika kommer en allt större andel av de arbetslösa att behöva allt mer omfattande tjänster och en allt mindre andel kommer att enkelt kunna nås med hjälp av digitala tjänster som kräver självstyrning.

Det saknas incentiv

I och med vård- och landskapsreformen ska de eventuella landskapen få generella medel från staten med en viss viktning. Var finns incentiven till att minska på arbetslösheten då det kommer desto mer pengar ju högre arbetslösheten är?

När kommunerna mitt i alla sparkrav och med stigande vårdkostnader avväger de generella anslagen, finns det anledning till att fråga sig om det över huvud taget kommer att finnas pengar kvar för tillväxt-, närings- och sysselsättningspolitik när vårdbehoven sannolikt slukar merparten av anslagen. Man måste också fråga sig om vi behöver öronmärkta anslag för tillväxt och sysselsättning.

I denna modell finns det varken tvång eller incentiv att finansiera tillväxttjänster, vilket är en ohållbar kombination. Samtidigt avgränsar propositionen om tillväxttjänster kommunernas roll i att ordna och producera sysselsättningstjänster. Kommunerna har spelat en viktig roll i att genomföra och finansiera sysselsättningspolitiken. Årligen satsar de över en miljard euro på sysselsättningsfrämjande åtgärder. De regionala sysselsättningsförsöken i kommunerna borde ha behållits i lagen om tillväxttjänster och deras fortsättning borde ha inkluderats i alliansmodellen för tillväxttjänsterna.

Ge kommunerna en stark roll i skötseln av sysselsättningen

Statens, landskapens och kommunernas roll och arbetsfördelning är inte tillräckligt tydliga och de måste genomlysas bättre innan beslut fattas. Vad vi behöver är ett partnerskapsavtal och möjligheter för landskap och kommuner att komma överens om relevant arbetsfördelning inom sysselsättningsområdet. I och med vårdreformen ändras kommunernas roll och uppgifter. Avsikten är att kommunerna utifrån sina egna styrkor ska svara för kommunernas livskraft, dvs. näringspolitik, samarbete med andra kommuner, kultur och utbildning, planläggning och investeringar, och den vägen skapa förutsättningar för sysselsättning. I konsekvensens namn skulle det betyda att kommunerna har en stark roll och ett stort ansvar också i fråga om sysselsättningen. Det är inte ändamålsenligt att kapa den stödjande förbindelsen mellan närings-, utbildnings- och sysselsättningspolitik.

För att företagsamhet och sysselsättning ska förbättras är det av största vikt att vi lyckas samordna kommunala och statliga åtgärder. Samtidigt gäller det att se till att kommunernas kompetens, tjänster och resurser inom sysselsättningsområdet inte sjabblas bort i reformen.

Landskapen måste ha rätt att komma överens med kommunerna om samarbete, arbetsfördelning och resursanvändning på bästa sätt för att stödja företagsamhet och sysselsättning. Dessutom måste landskapen inom ramen för landskapslagen kunna lyfta över ansvaret för att ordna tillväxttjänster på en eller flera kommuner eller städer. Landskapen och kommunerna måste kunna komma överens om ansvarsförbindelser, skulder och arbetsfördelning genom partnerskapsavtal.

Utlåtande EkUU 68/2018 rd

Avvikande mening

Det syns i propositionen hur den har kommit till. De facto är de viktigaste målen med reformen att skapa starka landskap med omfattande självstyre och en privat marknad för tillväxttjänster. Arbetskrafts- och näringspolitikens effektivitet och genomslag är sekundärt.

Fungerande tjänster bör inte avvecklas. Den sektorsövergripande samservicen och fungerande sysselsättningsförsök ska inte dras in, utan i stället måste de stärkas och anpassas till de nya förhållandena. Att skilja åt beställare och producent är ett gammalmodigt sätt att ordna tjänster. Ett bättre alternativ vore att bygga ett strategiskt partnerskap, där det under ledning av en offentlig aktör tas fram och produceras tjänster och den tredje sektorn ges bättre förutsättningar att fungera på den kompletterande arbetsmarknaden. Kommunerna ska kunna samordna sysselsättningsservicen och vara ansvariga myndigheter utan att behöva bolagisera sina verksamheter.

Myndighetsuppgifter och rättssäkerhet

I 11 § i lagförslaget konstateras att landskapet eller tjänsteproducenten ska bedöma en arbetssökandes servicebehov. Enligt 12 § i lagförslaget har arbetssökande dessutom rätt till en sysselsättningsplan som i praktiken utarbetas i samband med bedömningen av servicebehovet. Således är det alltså landskapet eller tjänsteproducenten som utarbetar sysselsättningsplanen. Bedömningen av servicebehovet och sysselsättningsplanen har betydande inverkan på den enskildes rättsliga ställning. Bedömningen av servicebehovet och utarbetandet av en sysselsättningsplan bör förbli myndighetsverksamhet.

Examensinriktad utbildning och tredje sektorns ställning

Enligt lagförslaget får examensinriktad (eller delexamensinriktad) utbildning inte tillhandahållas som tillväxttjänstutbildning. Detta kan ses som en begränsning av metodarsenalen jämfört med nuläget då arbetskraftspolitisk utbildning också kan vara examensinriktad, och för personer som saknar examen är en utbildning som ökar möjligheterna till en examen en klar fördel. Lagen bör också i fortsättningen möjliggöra examensinriktad utbildning som en del av de arbetskraftspolitiska utbildningarna. Lagen om tillväxttjänster får inte begränsa de möjligheter som yrkesutbildningsreformen för med sig.

Dessutom vill vi som undertecknat denna avvikande mening ta fasta på att tredje sektorns ställning, inklusive lönesubventionerat arbete, bör tryggas också i framtiden. Med sysselsättningspolitiskt understöd, som nu föreslås bli upphävt, möjliggjordes även handledning i samband med arbetsprövning och arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte. Lönesubventionsmedel bör i större grad än för närvarande öppnas upp för tredje sektorn och det kvantitativa taket för dem bör slopas. Vi är oroliga i synnerhet för konsekvenserna av regeringens proposition för verkstadsverksamheten som omfattar hela landet och som upprätthålls av över två hundra aktörer. Risker finns att förutsättningarna för verkstadsverksamheten äventyras.

Vi förhåller oss kritiska till nödvändigheten av reformen av tillväxttjänster och det sättet som valts för genomförandet av den. Dessutom ser vi flera missförhållanden som i värsta fall kan försvaga sysselsättningstjänsterna.

Utlåtande EkUU 68/2018 rd
Avvikande mening

Avvikande mening

Vi föreslår

att arbetslivs- och jämställdhetsutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 5.3.2019

Lauri Ihalainen sd
Touko Aalto gröna
Harry Harkimo liik
Laura Huhtasaari saf
Hanna Sarkkinen vänst
Maria Tolppanen sd