

ARBETSPOLITISKA UTSKOTTET

Utlåtande 13/1996 rd

Regeringens proposition 103/1996 rd

Till Statsutskottet

I det syfte som anges i 18 a § 3 mom. arbetsordningen för riksdagen har riksdagens biträdande generalsekreterare genom en skrivelse den 17 september 1996 sänt ett utdrag ur riksdagens beslutsprotokoll om regeringens proposition 103/1996 rd om statsbudgeten för 1997 till arbetspolitiska utskottet för kännedom. Utskottet beslutade vid sitt möte den 20 september 1996 ge utlåtande i ärendet till statsutskottet.

Med anledning av ärendet har utskottet hört arbetsministern Liisa Jaakonsaari, kanslichefen Pertti Sorsa, konsultativa tjänstemannen Raila Kangasperko och avdelningschefen Anssi Paasivirta vid arbetsministeriet, konsultative tjänstemannen Juha Mäntyvaara och undervisningsrådet Hannu Sirén vid undervisningsministeriet samt biträdande avdelningscheferna Aino Inkeri Hansson, Raimo Ikonen och Matti Toiviainen vid social- och hälsovårdsministeriet.

Utskottets ställningstaganden*Allmänt*

Utskottet har tagit fasta på den arbetskraftspolitiska utbildningen inom arbetsministeriets förvaltningsområde, yrkesutbildningen inom undervisningsministeriets förvaltningsområde samt utkomtskyddet för arbetslösa och hur det är samordnat med utbildningen inom social- och hälsovårdsministeriets förvaltningsområde. Dessutom har utskottet behandlat frågan om samverkan dessa ministerier emellan och med andra instanser.

Det finns inga exakta uppgifter att tillgå om hur stora de totala arbetslöshetskostnaderna är. De har uppskattats röra sig kring 35—40 miljarder mark om året, men kalkylerna är i hög grad beroende av vilka värdeaspekter som vägs in. Anslagen i budgetpropositionen för sysselsättningsförbättrande åtgärder tillsammans med detta kalkylerade belopp ger en fingervisning om de samhällsekonomiska konsekvenserna av ar-

betslösheten och kräver en effektiv allokering av de finansiella resurserna för förbättring av sysselsättningen. Enligt utskottet bör det utredas hur stora de sammantagna arbetslöshetskostnaderna är och därefter utvärderas hur pengarna för sysselsättningsfrämjande åtgärder skall fördelas för att ge ett effektivare resultat.

Enligt statsrådets program för utveckling av lagberedningen skall de direkta och indirekta konsekvenser lagstiftningen får för olika målgrupper bedömas vid beredningen. Bedömningen bör ta hänsyn dels till konsekvenserna för det offentliga samfundet, medborgargrupper och näringslivet, dels till miljökonsekvenserna. Inte bara kostnaderna utan också andra ekonomiska konsekvenser bör anges i mark. Om detta inte är möjligt krävs åtminstone en uppskattning av storleksordningen. Sedan lagen trätt i kraft skall lagens konsekvenser följas upp och, om det visar sig nödvändigt, förslag utarbetas till hur missförhållanden skall röjas undan.

Utskottet har uppmärksammat att det förekommer stora brister vid bedömningen av de ekonomiska konsekvenserna och vid uppföljningen av åtgärderna och i informationen till riksdagen. Regeringen underlåter i sina propositioner att fullt ut bedöma konsekvenserna av lagstiftningen. I synnerhet bedömningen av den sammantagna effekten av olika förvaltningslagstiftning är otillräcklig.

Samverkan

Utskottet har fått en utredning om samverkan mellan arbetsministeriet, undervisningsministeriet samt social- och hälsovårdsministeriet. Ministerierepresentanterna medgav själva att samverkan väl kunde förbättras. Som ett exempel nämndes ministeriernas divergerande syn på frivillig långtidsutbildning för arbetslösa. Utskottet menar att i synnerhet samarbetets innehåll bör förbättras. För att få fram lösningar av avgörande betydelse för sysselsättningen bör samverkan utsträckas till alla nivåer. Skötseln av sysselsätt-

ningen och sammanjämkningen av olika former av yrkesutbildning kräver att ministerierna intensifierar samarbetet med varandra men också med kommuner, läroinrättningar, näringslivet, arbetsmarknadsorganisationer och andra intresseorganisationer.

Genom en ändring av lagen om arbetsmarknadsstöd i våras kringsskars 20—24-åringars rätt till arbetsmarknadsstöd. Samtidigt ändrades lagen om utkomstskydd för arbetslösa så att åldersgränsen för personer berättigade till s.k. tilläggsdagpenning höjdes till 57 år. För dem som uteslöts från arbetsmarknadsstödet måste man ordna utbildning, arbetspraktik eller något annat som främjar sysselsättningen. De som faller för åldersstrecket i fråga om tilläggsdagpenningen åter får delta i sysselsättningsfrämjande utbildning eller rehabilitering, och i sista hand har kommunerna ålagts en sysselsättningskyldighet under 10 månader. Exempelvis dessa åtgärder lyckas bara genom nära samverkan mellan olika instanser. Samverkan leder också till ett minskat bollande med ansvaret myndigheter emellan eller mellan staten och kommuner.

Yrkesutbildning

I och med att produktionen och arbetslivet undergått en snabb förändring och arbetslösheten är hög krävs det att yrkesutbildningen läggs om. Den europeiska integrationen åter har lett till att vissa av de tidigare använda industripolitiska instrumenten inte längre är tillåtna och att en översyn av industripolitikens innehåll och prioriteringar är av nöden. Resultatet är att yrkesutbildningen blivit ett allt viktigare led i arbetskrafts- och industripolitiken. Av tradition har forskning och produktutveckling lyfts fram som reella konkurrensfördelar, men en höjd standard på den allmänna yrkesutbildningen har ansetts ge hållbarare resultat. Ur samhälls-ekonomisk aspekt har investeringar i utbildning visat sig lönsamma och ger i allmänhet en bättre avkastning än realinvesteringar. Speciellt viktigt är det med en yrkesskicklig och kunnig arbetskraft inom de teknologiintensiva branscherna där företagen konkurrerar med kvalitet, hög produktivitet och avancerad teknik. För att fin-ska produkter skall vinna marknadsandelar här hemma och utomlands krävs att medel anvisas för ett effektivt exportfrämjande och för marknadsförings- och exportutbildning. I framtiden kommer den viktigaste uppgiften för det allmänna att vara att se till att det finns ett tillräck-

ligt utbud av utbildad och yrkesskicklig arbetskraft.

Enligt budgetpropositionen för 1997 finns det ett rätt stort utbud av yrkesutbildning. I synnerhet den arbetskraftspolitiska och yrkesinriktade vuxenutbildningen hör till de viktiga instrument som en aktiv arbetskraftspolitik kan utnyttja sig av. Det är av stor betydelse att äldre personer får yrkesutbildning, dels för att skillnaderna i utbildning mellan åldersklasserna är rätt stora, dels för att det krävs aktiva insatser för att de så kallade stora åldersklasserna skall stanna kvar på arbetsmarknaden och inte förtidspensionera sig. Regeringen har tillsatt utredningsmän för att göra upp ett förslag till en så kallad utbildningsförsäkring i anknytning till yrkesinriktad vuxenutbildning. I budgetförslaget ingår ett anslag på 300 miljoner mark för att införa systemet. Utskottet finner förslaget motiverat och skyndar på reformen. Att utbildningen byggs ut kraftigt får inte leda till att kvaliteten försämrats eller att de arbetssökande får en utbildning som inte alls förbättrar deras möjligheter att bli sysselsatta. Enligt en utredning som utskottet fått kommer utbildningens kvalitet och resultat att följas upp och utläsas ur bland annat sysselsättningseffekterna. De uppgifter som utskottet fått om uppföljningen av medelsanvändningen och resultaten av åtgärderna har varit rätt summariska och på vissa punkter talat mot varandra. Evalueringssystemet bör bli exaktare och bättre betjäna beslutsfattandet. Med hänsyn till riksdagens budgetmakt är det av vital betydelse att riksdagen vid rätt tidpunkt har tillgång till tillräckligt detaljerade uppgifter om hur medlen använts och vilka resultat som nåtts.

Genom anslagsfördelningen jämnas regionala sysselsättningsskillnader ut med stöd av sysselsättningslagen. Utskottet noterar att de arbetslösas absoluta antal är anmärkningsvärt stort inom vissa områden. Anslagsfördelningen bör omprövas, om olägenheterna av den absoluta och den relativa arbetslösheten kan jämföras med varandra. En ytterligare regional aspekt är vilken effekt och betydelse sysselsättningsåtgärderna har för ekonomin inom området.

För närvarande är arbetslösheten hög också bland utbildade personer. Delvis kan detta förklaras med strukturella orsaker. Arbetslivskraven har förändrats så snabbt att det inom vissa branscher samtidigt råder både arbetskraftsbrist och arbetslöshet. Det har varit svårt för utbildningssystemet att med tillräckligt noggrannhet föregripa behoven inom arbetslivet.

En revidering av yrkesutbildningssystemet och läroplanerna är just nu aktuell. Bland annat skall arbetslivskännedomen tas bättre tillvara och beslutsrätten delegeras nedåt, i synnerhet till huvudmännen för läroinrättningar. Utbildningsinnehållet anpassas såvitt möjligt till arbetslivskraven samtidigt som utbildningssystemets omedelbara kontakter med arbets- och näringslivet intensifieras. Arbetspraktiken spelar en viktigare roll i yrkesutbildningen än tidigare och ges därför mer utrymme i utbildningen. Reformen är enligt utskottets förmenande synnerligen behövlig, eftersom utbudet av utbildning och efterfrågan på yrkeskunnig arbetskraft inte går ihop på allra bästa tänkbara sätt. Representanter för industrin, arbetsgivare och arbetstagarorganisationer har alla offentligt uttryckt sin oro för samtidig arbetslöshet och inadekvat tillgång på yrkeskicklig arbetskraft. Utbildningssystemet bör vidareutvecklas med hänsyn till regionala behov. För att slutresultatet skall bli gott krävs det att samtliga behöriga instanser bedriver ett nära samarbete på olika nivåer.

Omstruktureringen inom näringslivet och företagen bör vägas in när yrkesutbildningen läggs upp. Företagen har gått in för att i allt högre grad skaffa service och underleveranser av varandra. Allt fler arbetar i små och medelstora företag, och egenföretagsamheten har ökat. Existerande verksamhetsformer för sammanlänkning av arbetslivet och utbildningen måste förbättras och nya utvecklas. Läroavtalsutbildningen kommer att öka som grundutbildning och fortbildning för såväl unga som vuxna. Målet för 1997 är 19 500 utbildningsplatser. Utskottet menar att utvecklingen går i rätt riktning. Erfarenheter utomlands talar för att läroavtalsutbildning bidrar till ett kvalitativt bättre utbildningssystem och underlättar övergången från utbildning till arbetsliv.

Utskottet poängterar hur viktigt det är med

praktik och läroavtalsutbildning i små och medelstora företag i och med att de ger kännedom om den arbets- och företagsmiljö som i framtiden i allt större utsträckning kommer att erbjuda arbetstillfällen. För att resultatet av reformerna skall bli det avsedda krävs att lärarna vid yrkesläroanstalterna ges större färdigheter och företagen får ekonomisk kompensation för kostnaderna. Kostnaderna för läroavtalsutbildningen lägger i dag hinder i vägen för små och medelstora företag att delta. Deltagandet kan göras mer attraktivt genom att läroavtalsbyråerna ges mer resurser för att effektivisera de handledande funktionerna så att de svarar mot de små och medelstora företagens behov. Åtgärderna är inriktade både på att stödja företagareverksamheten och på att förbättra yrkesutbildningen. Om företagen får delta i utvecklingen av utbildningssystemet, i beslutsfattandet och i själva utbildningen har de nyutbildade en större chans att snabbare få arbete och omsätta det nyaste kunskandet vid företagen.

Utskottet finner det också viktigt att det utreds om de föreslagna arbetskrafts- och näringscentralerna regionalt sett räcker till och är tillräckligt täckande.

Utskottet anför

att statsutskottet bör förutsätta att alla regeringspropositioner innehåller en bedömning av vilka konsekvenser propositionen har för sysselsättningen.

På grundval av det ovan sagda anför arbetspolitiska utskottet värdsamt

att statsutskottet bör beakta det som sägs i detta utlåtande när det utarbetar sitt betänkande.

Helsingfors den 11 oktober 1996

I den avgörande behandlingen deltog ordföranden Reijo Lindroos /sd, vice ordföranden Armas Komi /cent (delvis), medlemmarna Anne Huotari /vänst (delvis), Kari Kantalainen /saml, Kyösti Karjula /cent (delvis), Hannu Kemppainen /cent (delvis), Anne Knaapi /saml (delvis), Paula Kokkonen /saml, Pirkko Peltomäki /sd, Riitta Prusti /sd (delvis), Heikki Rinne /sd (delvis),

Outi Siimes /saml (delvis), Raimo Tiilikainen /sv (delvis), Maija-Liisa Veteläinen /cent (delvis), Marja-Leena Viljamaa /sd (delvis), Pertti Virtanen /rdgv (delvis) och Jorma Vokkolainen /vänst (delvis) samt suppleanterna Johannes Koskinen /sd (delvis), Esa Lahtela /sd (delvis), Tauno Pehkonen /fkf (delvis) och Eila Rimmi /vänst (delvis).

Avvikande åsikt

Arbetspolitiska utskottet har i sitt utlåtande till statsutskottet om budgetpropositionen varit mycket försiktigt i sina ställningstaganden och främst hållit sig till utbildningsfrågor. I och för sig är det helt på sin plats att ta upp utbildningsfrågor och plädera för ett bättre samarbete mellan myndigheterna. Helt riktigt är det också att framhålla att de nya utbildningsbehoven hänger samman med hur näringslivet och samhället i övrigt utvecklas.

Enligt vårt förmenande hade ännu större emfas bort läggas vid den senare aspekten. Det framgår inte med önskvärd tydlighet av utlåtandet hur stora omvälvningar hela samhället och arbetslivet har gått igenom. Omvälvningen kräver vittgående reformer inte bara i fråga om utbildningen utan också med avseende på andra strukturer inom arbetslivet och samhället. Det räcker inte med att konstatera att kostnaderna för arbetslösheten uppgår till 35–40 miljarder per år. Vi förundrar oss över att regeringen inte längre håller fast vid sitt mål att halvera arbetslösheten, och arbetspolitiska utskottet förefaller inte längre lyfta fram saken och hålla fast vid den. Vi anser att målet bör stå fast.

Det är utskottets sak att aktivt försöka hitta på sätt att drastiskt få ned arbetslösheten. Under arbetsministeriets förvaltningsområde sorterar inte bara den arbetskraftspolitiska utbildningen utan också frågor i anknytning till arbetslivsreformen. Alldeles särskilt bör vikt fästas vid att arbetslivslagstiftningen gynnar uppkomsten av små och medelstora företag, eftersom förhoppningarna om en minskad arbetslöshet uttryckligen ställs på dessa. Småföretagsamheten bör följaktligen stå under regeringens särskilda beskydd.

Det borde också grundligt utredas vilken vikt de traditionella arbetspolitiska medlen samt forsknings- och utvecklingsinsatserna tillmätts i statsbudgeten. De som slås ut på arbetsmarknaden får enligt vår åsikt inte glömmas bort.

Helsingfors den 11 oktober 1996

Armas Komi /cent
Maija-Liisa Veteläinen /cent

Tauno Pehkonen /fkf

I en rapport om utfallet av regeringens sysselsättningsprogram, som en uppföljningsgrupp under statssekreterare Rauno Saari kommit ut med, konstateras att de arbetskraftspolitiska åtgärderna nu är ansträngda till det yttersta. Det här är enligt vår åsikt en helt riktig bedömning. Vi befinner oss i en situation där tillfälliga arbeten eller upprepade utbildningstillfällen finansierade eller stödda av staten inte längre räcker till för att förbättra sysselsättningen. I viss mån blir det också fråga om en snedvridning av arbetsmarknaden.

I anknytning till reformen av den statliga regionalförvaltningen inrättas arbetskrafts- och näringscentraler genom sammanslagning av tidigare existerande organisationer. Vi anser att centralerna kommer att vara viktiga aktörer, som på ett naturligt sätt bör ta tillvara regionernas egenskaper och starka sidor. Deras viktigaste uppgift bör vara att sätta fart på det regionala utvecklingsarbetet. Endast 13 centraler räcker inte till att fylla dessa ambitioner. Därför bör det finnas en arbetskrafts- och näringscentral i varje landskap.

Av de förmåner som betalas ut till arbetslösa hör arbetsmarknadsstödet under arbetsministeriets huvudtitel. Regeringen har skärpt villkoren för arbetsmarknadsstödet, dragit ned barntillägget med 60 procent och föreslår ytterligare att indexjusteringen av arbetsmarknadsstödet slopas fram till 1999. Ändringarna leder till att samhället polariseras allt mer. Statsutskottet kunde enligt vår åsikt åtminstone överväga om arbetsmarknadsstödet och det grundläggande arbetslöshetsskyddet kunde indexjusteras från början av 1997.

Med stöd av det ovan sagda anför vi

att statsutskottet utöver utskottets utlåtande bör beakta det som sägs i denna avvikande åsikt när det utarbetar sitt betänkande.

Kyösti Karjula /cent
Hannu Kempainen /cent