

Förvaltningsutskottet

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 förvaltningsutskottet för utlåtande till arbetslivs- och jämställdhetsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- äldre regeringssekreterare Kirsi Hyttinen, arbets- och näringsministeriet
- regeringsråd Jan Hjelt, arbets- och näringsministeriet
- regeringssekreterare Meri Pensamo, arbets- och näringsministeriet
- regeringsråd, enhetschef Minna-Marja Jokinen, finansministeriet
- finansexpert Unna Heimberg, finansministeriet
- specialsakkunnig Simo Mentula, finansministeriet
- specialsakkunnig Pekka Lindroos, Migrationsverket
- chefsjurist Marjaana Sauvola-Lukkari, Regionförvaltningsverket i Västra och Inre Finland
- servicedirektör Tiia Piikki, Sydöstra Finlands arbets- och näringsbyrå
- direktör Mika Salo, Nylands arbets- och näringsbyrå
- direktör Kjell Henrichson, Egentliga Finlands TE-byrå
- sysselsättningskoordinator Kaisu Lempinen, Lovisa stad
- utvecklingsdirektör Salla Korhonen, Paldamo kommun
- chef för juridiska ärenden Juha Myllymäki, Finlands Kommunförbund
- sysselsättningsdirektör Regina Saari, Tammerfors stad
- huvudförtroendeman Kari Reponen, Fackförbundet Pro rf
- förhandlingschef Minna Salminen, Förhandlingsorganisationen för offentliga sektorns utbildade FOSU rf
- huvudförtroendeman Sini Horttanainen, Förbundet för den offentliga sektorn och välfärdsområdena JHL rf
- sysselsättnings- och socialpolitisk expert Patrik Tötterman, Kommun- och välfärdsområdesarbetsgivarna KT
- professor Olli Mäenpää.

Utlåtande FvUU 36/2022 rd

Skriftligt yttrande har lämnats av

- justitieministeriet
- inrikesministeriet
- Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata
- UF-centret
- Lapplands TE-byrå
- Norra Karelen arbets- och näringsbyrå
- Närings-, trafik- och miljöcentralen i Norra Savolax
- Närings-, trafik- och miljöcentralen i Nyland
- Folkpensionsanstalten
- Helsingfors stad
- Kemi stad
- Kuhmo stad
- Uleåborgs stad
- Vasa stad
- Mellersta Finlands förbund
- Norra Karelen landskapsförbund
- Akava ry
- Finlands näringsliv rf
- STTK rf
- Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC rf
- Företagarna i Finland rf.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Propositionens utgångspunkter

Regeringen föreslår att det stiftas en lag om ordnande av arbetskraftsservice och en lag om sektorsövergripande främjande av sysselsättningen. Dessutom föreslås det ändringar i flera lagar, bland annat lagen om statsandel för kommunal basservice och utlänningslagen. I propositionen föreslås det att ansvaret för att ordna offentlig arbetskraftsservice överförs från staten till kommunerna. Samtidigt läggs arbets- och näringsbyråerna ned. Den personal som sköter uppgifter som överförs till kommunerna överförs enligt propositionen från staten till kommunerna och samkommunerna genom överlåtelse av rörelse. Ordlandet av offentlig arbetskraftsservice utgör en ny statsandelsuppgift för kommunerna. Samtidigt utvidgas också kommunernas ansvar för finansieringen av arbetslöshetsförmånerna.

Ett av syftena med reformen där ansvaret för att ordna arbetskraftsservice överförs är att öka sysselsättningen genom att främja efterfrågan och utbudet på arbete, vilket sker 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. 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.

Utlåtande FvUU 36/2022 rd

Förvaltningsutskottet välkomnar reformen och dess mål och anser att kommunerna har goda förutsättningar att svara för arbetskraftsservicen, som tryggar tillgången på kompetent arbetskraft och främjar regionernas livskraft.

Organiseringsansvar

Enligt propositionen kan kommunen ordna arbetskraftsservicen själv, om kommunens arbetskraft är minst 20 000 personer. Om det villkoret inte uppfylls ska flera kommuner bilda ett sysselsättningsområde i syfte att ordna servicen. Arbetskraften i ett sådant område ska uppgå till minst 20 000 personer. Området ska dessutom vara geografiskt enhetligt och funktionellt i arbetsmarknadshänseende. De kommuner som bildar ett sysselsättningsområde ska avtala om hur arbetskraftsservicen och de uppgifter som har samband med arbetskraftsservicen ska organiseras. Avtalet gäller ett gemensamt organ eller grundande av en samkommun. Sysselsättningsområdet fungerar således enligt modellen med ansvariga kommuner eller samkommuner.

I de yttranden som förvaltningsutskottet fått framfördes olika åsikter om ansvaret för att ordna arbetskraftsservicen. En del av de sakkunniga betonar att organiseringsansvaret ges varje kommun, varvid organiserings- och finansieringsansvaret ligger i samma händer. Då kan kommunerna komma överens om vilka tjänster som produceras inom den egna kommunens område och vilka som görs i samarbete inom det arbets- och näringsområde som man kommit överens om. Enligt de sakkunniga säkerställer man på detta sätt flexibla och kundorienterade tjänster samt tryggar varje kommuns möjligheter att främja sysselsättningen och livskraften. En del av de sakkunniga anser å sin sida att ett arbetskraftsunderlag på 20 000 personer är ett absolut minimum. Enligt utredning till utskottet kan för små områden för skötseln av sysselsättningen leda till en heterogen modell för skötsel av sysselsättningen, som kännetecknas av servicelösningar och resursdimensioneringar på många nivåer. De sakkunniga befarar att en jämlik tillgång till tjänster då sannolikt inte kommer att förverkligas.

Enligt utredning till förvaltningsutskottet kan dock inte ens flertalet av de stora städerna ordna tjänster ensamma trots att det finns tillräckligt med arbetskraft. Kravet på en enhetlig pendlingsregion förutsätter i praktiken ett samarbetsområde som består av en centralort och de omgivande kommunerna.

Förvaltningsutskottet fäster arbets- och jämställdhetsutskottets uppmärksamhet vid att pendlingsområdet i synnerhet på landskapens gränsorter sträcker sig till ett annat landskap, varvid arbetskraften rör sig mellan landskapen och de olika sysselsättningsområdena. De nya sysselsättningsområdena får enligt utskottet inte bli konstgjorda och samtidigt utgöra ett hinder för arbetskraftens naturliga rörlighet. Förvaltningsutskottet anser det vara viktigt att samarbetet mellan olika sysselsättningsområden säkerställs också över landskapsgränserna.

Finansiering

Organiseringsansvaret för arbetskraftsservice utgör enligt propositionen ett nytt statsandelsåliggande för kommunerna, och dessa föreslås få full finansiering för att sköta det. Kostnadsnivån för de uppgifter som överförs i propositionen beräknas utifrån statsbudgeten för 2024.

Utlåtande FvUU 36/2022 rd

Finansieringen av servicen fördelas mellan kommunerna som en del av statsandelen så att det föreslås att två nya statsandelskriterier fogas till statsandelssystemet: 1) antalet arbetslösa (omfattande arbetslöshet) och 2) antalet invånare i arbetsför ålder. Finansieringen av tjänsterna fördelas jämnt mellan dessa två kriterier. Kostnaderna för integrationsutbildningar för arbetslösa fördelas på basis av främmande språk som modersmål.

Utskottet konstaterar att statsandelen ökar särskilt i kommuner där dessa faktorer som gäller förhållanden och behov är avsevärda. Av propositionen framgår att de förändringar i euro som reformen medför har bedömts enligt kommunstorleksgrupp och välfärdsområde (s. 168). Det finns stora skillnader mellan kommunerna i varje kommungrupp och välfärdsområde. Sett till kommunernas storleksgrupper är de invånarspecifika konsekvenserna måttliga. Finansieringens balans (nettoeffekt) stärks något i de stora städerna med över 100 000 invånare. Ändringen är störst i kommuner med 2 000—5 000 invånare. Regionalt sett stärks balansen i alla välfärdsområden i Nyland och Helsingfors samt i Egentliga Tavastland, Birkaland och Österbotten. Balansen stärks mest i Västra Nylands samt i Vanda och Kervo välfärdsområde med 25 euro per invånare. Den högsta negativa nettoeffekten får reformen på Kajanalands välfärdsområde, där balansen försämras med 58 euro per invånare.

Förvaltningsutskottet har därför fäst uppmärksamhet vid de prioriteringar som valts i finansieringsmodellen och vid att den valda fördelningsgrunden inte når tillräckligt nära den behovsbaserade finansieringen. I synnerhet i östra, mellersta och norra Finland, där arbetsmarknadsläget är förenat med utmaningar, upplever man enligt uppgift att regionerna inte får den finansiering som motsvarar deras behov och att finansieringsmodellen därför på lång sikt inte fungerar för dessa regioner.

I fråga om de uppgifter som överförs till kommunerna föreslås det i propositionen att den kalkylerade statsandelsfinansieringen överförs med en övergångsperiod på två år. Därefter övergår man i sin helhet till finansiering som bestäms på kalkylmässiga grunder. Enligt utredning till utskottet upplevs övergångsperioden som för kort med tanke på balansen i kommunekonomin. Förvaltningsutskottet föreslår att arbets- och jämställdhetsutskottet för att trygga uppgifts- och penningöverföringen ytterligare bedömer längden på övergångsperioden för statsandelsfinansieringen.

Vid förvaltningsutskottets sakkunnigutfrågning har det dessutom uttryckts oro över andra kostnadsposter än sådana som hänför sig till täckning av personalkostnader i fråga om de uppgifter som överförs till kommunerna. Utöver personalkostnader uppkommer kostnader till exempel för lokaler, utrustning och förvaltningens stödtjänster. Utskottet anser det vara viktigt att man i ändringen till fullt belopp beaktar de totala kostnaderna för den verksamhet som överförs.

Enligt propositionen ses bestämmelserna om finansiering av arbetslöshetsförmåner över så att kommunen får ett mer omfattande finansieringsansvar. Det föreslagna finansieringsansvaret ska förutom arbetsmarknadsstödet omfatta även grunddagpenningen och den inkomstrelaterade dagpenningens grunddel. Kommunernas ökade finansieringsansvar för arbetslöshetsförmånerna ska enligt förslaget kompenseras via statsandelssystemet baserat på ett tvärsnitt 2023 av ansvaret. Den kompensation som varje enskild kommun får justeras inte i efterhand, så systemet medför en ekonomisk fördel för kommuner som lyckas förkorta perioderna av arbetslöshet och förebygga

Utlåtande FvUU 36/2022 rd

långtidsarbetslöshet. Detta utgör enligt propositionen ett incitament för kommunerna att arbeta så effektivt som möjligt för att höja sysselsättningen. Å andra sidan har det vid utfrågningen framförts att frysningen av kompensationen till 2023 års nivå leder till att den växande arbetskraften i utflyttningsöverskottskommunerna med tiden blir underkompenserad.

Vid förvaltningsutskottets utfrågningar har det framförts att den föreslagna finansieringsmodellen i betydande grad överför konjunkturrisken från statsfinanserna till den kommunala ekonomin. När konjunkturläget försämras är de kostnader för utkomstskyddet för arbetslösa som kommunen betalar och kommunens möjlighet att påverka sysselsättningsläget inte i balans.

Dessutom har det vid utskottets utfrågningar framförts att det föreslagna avgörandet om finansieringsansvaret för arbetslöshetsförmånen ger kommunerna betydligt större finansieringsansvar än för närvarande för arbetsmarknadsstödet till invandrare. Invandrare deltar ofta i sysselsättningsfrämjande tjänster under den inledande integrationen och staten svarar för finansieringen av arbetsmarknadsstödet under denna tid. I fråga om finansieringen av arbetsmarknadsstödet görs enligt propositionen ett undantag enligt vilket kommunen inte ska ha något ansvar för arbetsmarknadsstöd som betalas invandrare under ett år från den första anteckningen om hemort. I fråga om personer som får internationellt skydd och personer som kan jämföras med dem varar undantaget tre år. De undantag som avses ovan gäller bara arbetsmarknadsstödet. Det medför att kommunen trots att personen har invandrarbakgrund har kostnadsansvar om invandraren får grunddagpenning eller inkomstrelaterad dagpenning. Vid utskottets utfrågningar har det framförts att kompensationstiden utifrån olika utredningar är otillräcklig i fråga om den genomsnittliga tiden för sysselsättning av invandrare.

Förvaltningsutskottet anser utifrån det som uttalats ovan att det är viktigt att den kostnadsneutralitet som uppställts som mål för reformen uppnås både i fråga om de tjänster och uppgifter som överförs och i fråga om kompensationen av incitamentssystemet för utkomstskyddet för arbetslösa. Utskottet anser det vara viktigt att kommunernas finansiering är långsiktig och att finansieringsmodellen främjar befolkningsutvecklingen genom vilken livskraften kan tryggas i hela landet. Modellen ska också sporra till sysselsättning.

Utskottet noterar i detta sammanhang dessutom att sysselsättningseffekten beräknas uppgå till 7 000—10 000 sysselsatta genom ökad produktivitet, tillgång och genomslag för tjänsterna, men i propositionen nämns dock inte under vilken tidsperiod denna effekt kan förverkligas. Utskottet konstaterar också att en betydande del av de förväntningar som ställs på reformens sysselsättningseffekter står i beroendeförhållande till kommunernas fria prövning. Utskottet noterar att kostnaderna för ändringen enligt sakkunnigyttrandena har ansetts vara rätt höga i förhållande till propositionens uppskattade sysselsättningseffekter. Ofta är det svårt att göra en fullständig bedömning av de konkreta konsekvenserna av stora reformer.

Tillgång till tjänster och samarbete vid produktionen av dem

Förvaltningsutskottet anser det vara viktigt att man i fråga om alla kundgrupper inom arbetskraftsservicen säkerställer lika och jämlik tillgång till tjänster på en viss nivå och med ett visst innehåll i hela Finland. Enligt propositionen svarar utvecklings- och förvaltningscentret även i fortsättningen för de till arbetskraftsservicen anknyttande riksomfattande informationssystem-

Utlåtande FvUU 36/2022 rd

tjänster som i fortsättningen tillhandahålls Arbetskraftsmyndigheterna. Utskottet understöder att staten producerar och upprätthåller datasystem för Arbetskraftsservicen, men anser samtidigt att det är viktigt att kommunerna också har möjlighet att utnyttja till exempel sina egna digitala lösningar för att genomföra bättre kundservice, servicematchning, påvisande av verkningsfullhet och kunskapsledning.

Förvaltningsutskottet fäster också Arbets- och jämställdhetsutskottets uppmärksamhet vid att en del av dem som länge varit arbetslösa till stöd för sin sysselsättning i första hand behöver tjänster inom välfärdsområdet för social- och hälsovården. Till dessa delar kan en enskild kommuns möjligheter att påverka sysselsättningen vara begränsade. Utskottet anser det vara viktigt att Arbetskrafts- och integrationstjänsterna har ett fungerande samarbete och en tydlig Arbets- och ansvarsfördelning med välfärdsområdena. Välfärdsområdena har dock inte getts ekonomiska eller lagstiftningsmässiga incitament att sköta social- och hälsovårdstjänster för arbetslösa så att denna målgrupp bättre kan närma sig arbetsmarknaden eller övergå till rätt förmån. Därför faller ansvaret för de arbetslöshetskostnader som uppstår på grund av hälsa enbart på kommunerna, trots att de från och med 2023 inte längre har ansvar för att ordna och producera social- och hälsovårdstjänster.

Personal

Förslaget i propositionen att avveckla Arbets- och näringsbyråerna och omorganisering av deras uppgifter leder till omfattande personalöverföringar från Arbets- och näringsbyråerna till tjänst i kommunerna. Överföringen till kommunerna ska anses som överlåtelse av rörelse, det vill säga att personalen övergår i kommunens tjänst som så kallade gamla arbetstagare.

Förvaltningsutskottet betonar att ett jämlikt bemötande av personalen tidsmässigt är en kritisk framgångsfaktor för en snabb förändring. Utskottet anser att det är viktigt att säkerställa dels överföringen av kunnig personal, dels att personalen kvarstår i arbetet. Förändringsledarskapet har stor betydelse för lyckade personalöverföringar. Likaså ska personalen utbildas och introduceras så att personalen inom skötseln av sysselsättningen i kommunerna har faktiska förutsättningar att klara av de nya uppgifterna och användningen av systemen.

Uppföljning och utveckling

Förvaltningsutskottet konstaterar att överföringen av ansvaret för att ordna tjänster och ändringarna i finansieringssystemen som konstaterats ovan också är förenad med osäkerhetsfaktorer. Det är därför viktigt att man i samband med reformerna noggrant följer med konsekvenserna för den kommunala ekonomin och situationen för de enskilda kommunerna och att man vid behov vidtar korrigeringsåtgärder, med beaktande av även andra förändringar som sker i kommunernas uppgiftsfält.

Genomförandet

Lagarna i propositionen avses huvudsakligen träda i kraft den 1 januari 2025. Enligt införelagdelagen ska kommunerna före utgången av oktober 2023 meddela Arbets- och näringsministeriet hur de ämnar ordna tjänsterna. Samarbetsområdet ska inom samma tid tillstålla ministeriet sam-

Utlåtande FvUU 36/2022 rd

betsavtalet för kommunernas gemensamma sysselsättningsområde eller grundavtalet för samkommunen. Samtidigt ska centralen ange om den har för avsikt att använda de lokaler som för närvarande används och som utvecklings- och förvaltningscentret hyr. Tidtabellsmässigt ska samarbetsavtalet eller grundavtalet beredas och godkännas av fullmäktige i alla avtalskommuner senast i oktober 2023. Enligt utredning till utskottet är det möjligt att tidsfristen kommer att överskridas i vissa områden. Förvaltningsutskottet betonar att genomförandet av reformen kommer att vara en betydande kraftansträngning för många kommuner. Utskottet påpekar att nyttan med arbets- och näringsreformen 2024 riskerar att inte realiseras om inte projektet för digitalisering av arbets- och näringsstjänster framskrider samtidigt. Kommunerna bör trots ändringarna i lagstiftningen ges alla tänkbara förutsättningar att bygga upp egna lösningar för bättre kundservice, servicematchning och påvisande av genomslag.

Övrigt

Förvaltningsutskottet konstaterar att riksdagen samtidigt behandlar en proposition med förslag till lag om ändring av 5 kap. i utlänningslagen (RP 114/2022 rd), om vilken utskottet har lämnat ett betänkande (FvUB 37/2022 rd). I den propositionen föreslås ändring av 83 §, som i denna proposition föreslås bli upphävd, och i denna proposition föreslås ändring av 86 a §, medan den paragrafen föreslås bli upphävd genom proposition RP 114/2022 rd. De ändringar i utlänningslagen som föreslås i propositionen måste samordnas med de ändringar som föreslås i regeringens proposition RP 114/2022 rd, om riksdagen godkänner de föreslagna ändringarna. Dessutom ska 27 § 3 mom. 1 punkten i lagförslag 1 i denna proposition ändras så att omnämmandet av begränsningar som gäller arbetsgivaren i samband med uppehållstillstånd stryks.

Dessutom noterar förvaltningsutskottet att ändringarna bör föreslås i förhållande till den gällande lagstiftningen. Det verkar som om regeringen föreslår ändringar i bestämmelserna sådana de redan skulle ha ändrats i enlighet med det som föreslås i regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om främjande av integration och till lagar som har samband med den (RP 208/2022 rd). Till exempel i 11 § 1 mom. 7 punkten i den gällande lagen om behandling av personuppgifter i migrationsförvaltningen föreskrivs det inte om närings-, trafik- och miljöcentralernas rätt att få uppgifter av välfärdsområdets myndigheter, och en ökning av rätten har inte motiverats i den aktuella propositionen. Utskottet anser att de ändringar i migrationsförvaltningens personuppgiftslag som ingår i proposition RP 208/2022 rd bör avgöras i samband med den propositionen.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Förvaltningsutskottet föreslår

att arbetslivs- och jämställdhetsutskottet beaktar det som sägs ovan.

Utlåtande FvUU 36/2022 rd

Helsingfors 3.2.2023

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Mari Rantanen saf
medlem Tiina Elo gröna
medlem Eveliina Heinäluoma sd
medlem Hanna Holopainen gröna
medlem Hanna Huttunen cent
medlem Mikko Kärnä cent
medlem Mats Löfström sv
medlem Mauri Peltokangas saf
medlem Juha Pylväs cent
medlem Matti Semi vänst
medlem Jenna Simula saf
medlem Kari Tolvanen saml
medlem Heikki Vestman saml
medlem Heidi Viljanen sd
ersättare Ben Zyskowicz saml.

Sekreterare var

plenarråd Sanna Helopuro.