

**ARBETSLIVS- OCH
JÄMSTÄLLDHETSUTSKOTTETS
UTLÅTANDE 3/2007 rd**

**Regeringens proposition med förslag till lagar
om ändring av 1 § i lagen om statsrådet samt om
överföring av vissa uppgifter till arbets- och nä-
ringsministeriet**

Till grundlagsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 21 september 2007 en proposition med förslag till lagar om ändring av 1 § i lagen om statsrådet samt om överföring av vissa uppgifter till arbets- och näringsministeriet (RP 54/2007 rd) till grundlagsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att arbetslivs- och jämställdhetsutskottet om det så önskar kan lämna utlåtande om ärendet till grundlagsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- arbetsminister Tarja Cronberg
- understatssekreterare Heikki Aaltonen, statsrådets kansli
- kanslichef Markku Wallin, arbetsministeriet
- jurist Janne Metsämäki, Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC rf
- direktör Markku Lemmetty, Akava r.f.
- juridisk ombudsman Hannu Rautiainen, Finlands Näringsliv
- direktör Antti Neimala, Företagarna i Finland rf

- ordförande Lea Karjalainen, Finlands Arbetslösas Samarbetsorganisation-TVY
- direktör Keijo Sahrman, Finlands Kommunförbund
- biträdande byråchef Tarja Hassinen, arbetskraftsbyrån i Östra centrum
- ordförande Eija Tuutti, Arbets- och näringsförvaltningens personalförbund ANPF rf
- huvudförtroendeman, yrkesvalspsykolog Tapio Suvanto, Förhandlingsorganisationen för offentliga sektorns utbildade FOSU rf
- huvudförtroendeman, biträdande byråchef Marja Jaakkola, Förbundet för den offentliga sektorn och välfärdsområdena JHL rf
- sakkunnig i FOSU rf, äldre regeringssekreterare Tarja Brandes, arbetsministeriet
- huvudförtroendeman Kirsti Siponen, Löntagarorganisationen Pardia / Statens tjänstemannaförbund rf.

Skriftligt utlåtande har dessutom lämnats av inrikesministeriet, Tjänstemannacentralorganisationen FTFC rf och direktör Raimo Harjunen, Södra Österbottens arbetskrafts- och näringscentral.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Det nya arbets- och näringsministeriet

Regeringen föreslår att ministerierna omorganiseras så att handels- och industriministeriet samt arbetsministeriet dras in och ett arbets- och näringsministerium inrättas i stället för dem.

Propositionens viktigaste syfte är att förbättra arbetsmarknadens funktion. Om arbetskrafts- och företagsärendena koncentreras till ett och samma ministerium och styrs gemensamt förbättras samhällets förutsättningar att svara på de utmaningar som gäller arbetsmarknadens funktion. Det blir möjligt att för företagen och dem som överväger att bli företagare producera helhetsbetonad och enhetligt styrd service. Det blir lättare för företagskunderna att sköta sina ärenden då de blir erbjudna rätt service enligt ett snabbare och enklare koncept. Avsikten är att allt mer företagsfokuserat genomföra och inrikta de arbetskraftspolitiska åtgärderna, vilket främjar en effektiv matchning av efterfrågan och utbud på arbetskraft.

Utskottet anser det motiverat att inrätta ett arbets- och näringsministerium. Om de nära sammanhängande arbets-, närings- och regionpolitiska frågorna sorterar under samma ministeriums behörighet och organisation erbjuder sig nya möjligheter att bemöta utmaningarna när det gäller fungerande näringsliv och arbetsmarknad samt balanserad regionutveckling. Utskottet anser att den nya organisationen också gör det möjligt att hitta nya redskap för att åtgärda matchningsproblemet. Det kan innebära ett mervärde att bl.a. sysselsättnings- och företagsamhetspolitiken kombineras, innovationspolitiken diversifieras och en balanserad regionutveckling beaktas i allt beslutsfattande.

Det nya ministeriet för med sig nya chanser till bättre samverkan med företagen och en övergripande översyn av företagsstöden. Utskottet lyfter fram de små företagens betydelse för sysselsättningen och ser det som påkallat att tjänster och olika slags stöd till dem blir mer framträdande i den nya organisationen. Det är särskilt viktigt att skapa en mellanliggande arbetsmarknad. Den nya organisationen bör också se till att sociala företag får bättre verksamhetsmöjligheter.

Utskottet har fått en rapport om det nya ministeriets organisationsstruktur och menar att denna gör det möjligt att slå samman de arbets-, närings- och regionpolitiska kompetensområdena och att ta fram kreativa lösningar. Men samtidigt utgör organisationen en stor utmaning för den nya tjänstemannaledningen. Det är nämligen ledningens visioner och förmåga att leda personalen vid förändringar som i stor utsträckning avgör hur sammanslagningen av olika arbetskulturer och prioriteringar lyckas och bär frukt.

Samtidigt lyfter utskottet fram vilka konsekvenser det nya ministeriet kommer att få för produktivhetsprogrammet, som bör ses över för att motsvara den nya organisationen. Omorganiseringen gör det möjligt att öka produktiviteten på ministerienivå. Men samtidigt kommer det att bli allt svårare att få arbetskraft både regionalt och lokalt de närmaste åren. Därför är det viktigt att produktivhetsprogrammet i synnerhet tillförsäkrar arbetskraftsbyråerna de personella resurser de behöver för att klara av sina uppgifter på tillbörligt sätt.

Kvaliteten på arbetsrätten

Arbetsrätten bör vara så tydlig och lättfattlig att den möjligast entydigt kan tolkas på gräsrotsnivå, också på små arbetsplatser utan juridiska fackkunskaper. Det här är en stor utmaning. Moderniteten och klarheten har stor betydelse för hur arbetet löper och hur produktivt det är. För att arbetsrätten ska bemöta arbetslivets behov är det angeläget att arbetsmarknadsparterna är med i beredningen ända från början samt utarbetar anvisningar och ordnar utbildning i arbetsrättsliga frågor.

De ovan beskrivna särdragen innebär att beredningens kvalitet och resurstilldelningen bör

få särskild uppmärksamhet. Utskottet framhåller att det nya ministeriet bör tillförsäkras tillräckliga resurser och kompetens för att uppdatera och förbättra arbetsrätten.

Arbetskraftspolitiken

Enligt motiven till propositionen finns det skäl att inom arbetskraftspolitiken prioritera problemen med flaskhalsarna på arbetsmarknaden och företagens rekrytering framom problemet med arbetslöshet. På den här punkten har motiven väckt förvåning i arbetsförvaltningen och ansetts visa på okunskap om arbetsförvaltningens verksamhet.

Arbetsförvaltningen har nu i många års tid prioriterat och avdelat resurser för samverkan med företagen. Personalen har gått ut på fältet för att erbjuda företagen tjänster och hitta möjligheter att ordna sammanskaffningsutbildning samt placera arbetslösa i läroavtalsutbildning och stödsysselsättning i företag. Näringslivsorganisationerna har också varit nöjda med utvecklingen och gett den nya praxisen erkänsla.

I alla omställningar som sker när det nya ministeriet inrättas är det viktigt att personalen på alla nivåer från ministerium till arbetskraftsbyrå upplever att deras arbete är uppskattat. Det är nödvändigt att personalen är stolt över sitt arbete och kan förbättra det för att nå önskat resultat och förse landet med kunnig arbetskraft de kommande åren.

I den nya organisationen är det viktigt att behålla förmågan att reagera på förändringar på arbetsmarknaden genom en aktiv arbetskraftspolitik, också snabbt om det behövs och på det sätt som den nya situationen kräver. Dessutom är det påkallat att arbetsmarknadsorganisationerna, företagen och andra som inverkar på den regionala utvecklingen också i fortsättningen har medinflytande på den arbetskraftspolitiska planeringen och prioriteringsområdena via regionala delegationer eller andra liknande organ.

De arbetslösa utgör en betydande arbetskraftsreserv och det blir allt nödvändigare att kunna utnyttja deras arbetsinsats nu då befolkningen åldras och antalet personer i arbetsför ål-

der minskar. En del av dem har mycket svårt att få arbete t.ex. på grund av långvarig arbetslöshet, låg utbildningsnivå, handikapp, funktionshämning eller hög ålder. Därför krävs det mer personlig service och skraddarsydd åtgärder för att hitta arbete åt dem. Det är viktigt att de som har det svårt att få jobb tillförsäkras tillgång till de tjänster de behöver. Matchningsproblemen i fråga om utbildningen för arbetskraften bör lösas i samarbete med utbildningsförvaltningen, understryker utskottet.

Utvecklingen av arbetslivet

Det är positivt att de frågor som gäller teknologiska och sociala innovationer slås samman till en innovationsavdelning vid det nya ministeriet. En avdelning som kombinerar utveckling av arbetslivet med teknologipolitik gör det möjligt att tänka om och utforma en mer övergripande syn på hur resurserna lämpligen bör disponeras.

De sociala innovationerna är ett väsentligt led i förbättringen av produktiviteten på arbetsplatserna. Utan dem och personalens friktionsfria medverkan blir det omöjligt för arbetsenheterna att fullt ut ta vara på produktivitetsnyttan av nya tekniska lösningar. Det är centralt att utveckla arbetslivet med tanke på arbetshälsan och en förlängd karriär.

Utskottet anser det angeläget att arbetet för att utveckla arbetslivet prioriteras i den nya organisationen på ett sätt som motsvarar dess samhälls- och ekonomiska betydelse och att det inlemmas som ett viktigt led i allt arbete för att nyttiggöra innovationer.

Personalens ställning

Enligt motiven till propositionen utgår omorganiseringen från att personalens ställning tryggas. Enligt utredning förhåller sig personalen positiv till omställningen och har med beaktande av den snabba tidtabellen fått relativt bra information och medverkat i beredningen via olika arbetsgrupper. Det är ytterst viktigt att personalen får uppdaterad information och upplever sig ha medinflytande över sitt kommande arbete och arbetsmiljön för att omställningen ska löpa

möjligast friktionsfritt och störa verksamheten så lite som möjligt.

Det är påkallat att alla i personalen upplever sig bli likabehandlade och rättvist bemötta i den nya organisationen och att de får en verklig chans att utveckla sig själv och ta emot krävande uppgifter. Samtidigt påpekar utskottet att det kan ha bildats löneskillnader mellan ministerierna. Därför bör skillnaderna i lönenivå kartläggas och lönerna bör i förekommande fall samordnas för att personalen ska uppleva likabehandling i den nya organisationen.

Utskottet uppmärksammar grundlagsutskottet på att 3 mom. i ikraftträdandebestämmelsen i lagförslag 1 föreskriver att "personalen bibehåller de rättigheter och skyldigheter som hänförs till anställningsvillkoren vid övergångstidpunkten". Avsikten är antagligen att personalens ställning inte ändras och att samma rättigheter och skyldigheter gäller efter övergången tills något annat avtalas eller bestäms i tillbörlig ordning. Utskottet föreslår att grundlagsutskottet klarlägger om ordalydelsen bör justeras så att den bättre motsvarar syftet med bestämmelsen.

Utredning av genomslagskraften för arbets- och näringsministeriets verksamhet

Det är en stor utmaning att inrätta ett nytt ministerium enligt en så här snabb tidtabell och att samordna tre ministeriers arbetskulturer. Det är också svårt att förutse hur framträdande de olika samhälleligt viktiga arbets-, närings- och regionpolitiska synvinklarna blir i den nya organisationen. Det framgår inte av propositionen hur om-

organiseringen på ministerienivå kommer att påverka den regionala och lokala förvaltningen.

I fråga om utskottets behörighetsområde är det särskilt viktigt att kunna bevaka hur det nya ministeriet förmår bemöta problemet att matcha efterfrågan på och utbudet av arbetskraft. Dessutom är utskottet oroat över hur den nya organisationen ska bära sitt ansvar för att sysselsätta dem som har det svårast på arbetsmarknaden och samtidigt ordna med metoder för att sysselsätta unga. Det är påkallat att regeringen i början av 2010 lämnar en heltäckande utredning till utskottet om hur reformen lyckats i fråga om ministeriets verksamhet och i synnerhet åtgärderna för att lösa matchningsproblemet och förbättra villkoren för dem som har det svårast att hitta arbete. Utskottet föreslår att grundlagsutskottet tar in ett förslag till uttalande i sitt betänkande.

Utlåtande

Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet anför

att grundlagsutskottet beaktar det ovanstående och

att grundlagsutskottet föreslår att riksdagen godkänner följande uttalande: "Riksdagen förutsätter att regeringen till arbetslivs- och jämställdhetsutskottet i början av 2010 lämnar en utredning som särskilt gäller lösningar på problemet att matcha arbetskraften och förbättra villkoren för dem som har det svårast att hitta arbete."

Helsingfors den 10 oktober 2007

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Arto Satonen /saml
vordf. Jukka Gustafsson /sd
medl. Outi Alanko-Kahiluoto /gröna
Susanna Haapoja /cent
Anna-Maja Henriksson /sv
Arja Karhuvaara /saml
Merja Kuusisto /sd
Merja Kyllönen /vänst

Jari Larikka /saml
Markus Mustajärvi /vänst
Sanna Perkiö /saml
Paula Sihto /cent
Katja Taimela /sd
Tarja Tallqvist /kd
Jyrki Yrttiaho /vänst
ers. Elsi Katainen /cent.

Sekreterare var

utskottsråd Ritva Bäckström.

AVVIKANDE MENING

Motivering

Det innebär en betydande omställning i statsförvaltningen att handels- och industriministeriet och arbetsministeriet läggs ner och att ett nytt gemensamt arbets- och näringsministerium inrättas. I nuläget är det helt omöjligt att bedöma vilka resultaten och konsekvenserna kommer att bli. Det vore naturligare att tala om möjligheter och hot, resurser och risker än om bra eller dåliga följder som säkert kommer att bli verklighet. I bästa fall kan det nya ministeriet medge en effektivare resursanvändning och en uppluckring i den traditionella, sektorspecifika byråkratin. Men i värsta fall kan det bli ett verktyg för centralisering som leder till ökad ojämlikhet och en förlust av de sista statliga förvaltningstjänsterna på glesbefolkade områden. De senaste decennierna har uppvisat vissa trender som gör det befogat att misstänka att åtminstone en del av hoten kommer att förverkligas.

Statens produktivitetsprogram

Under förra regeringsperioden ställdes det som mål i produktivitetsprogrammet att skära ner personalen i statsförvaltningen med 15 000. På grund av politiska påtryckningar sänktes sparmålet till 9 650 men höjdes igen med 5 000 i den nya regeringens program och första redogörelse om statsfinanserna i våras. Det innebär alltså en nästan lika stor nedskärning som den ursprungliga. Det är anmärkningsvärt att det aldrig lagts fram en enda utredning, undersökning eller rapport som skulle ha visat att statsförvaltningen är så slapp utan det är snarare fråga om en ideologisk nedkörning av den offentliga sektorn.

Om produktivitetsprogrammet bara går ut på att se till att den privata sektorn kan rekrytera ny arbetskraft de närmaste åren är det inte en acceptabel grund när det gäller personalens ställning vid omorganiseringar eller medborgarnas rätt till tjänster på lika villkor oavsett socioekonomisk status och hemort.

Ett kategoriskt spartvång från hög till låg leder till slöseri med personella resurser, mindre meningsfullt arbete och uppluckring av intakta organisationer. Motiven till propositionen bygger på en makroekonomisk synvinkel och tar inte alls hänsyn till hur uppgifterna kan ordnas på ett för kunderna meningsfullt sätt. I själva verket uppger regeringen att inbesparingarna kommer att ske först på lång sikt.

Den lokala sysselsättnings- och näringspolitiken i relation till den centraliserade förvaltningen

Regeringen uppger sig sikta på att kunna bemöta utmaningar som gäller arbetsmarknadens funktion. Hittills har det här inte inbegripit några försök att minska de regionala skillnaderna i arbetslösheten eller tillräckliga resurser för stöd till långtidsarbetslösa. Följden är att den värsta bristen på arbetskraft de närmaste åren kommer att drabba de områden som längst har lidit av massarbetslöshet. Problemet med att få arbetskraften att matcha efterfrågan har avgränsats till behovet att få arbetskraft i en enda riktning, från östra och norra Finland till centrumen, inte tvärtom. Den här stora linjen påverkas inte av ministeriesammanslagningen utan i stället ska den regionala sysselsättningspolitiken och den lokalt inriktade näringspolitiken sortera under en centraliserad förvaltning.

Motiven accelererar med att konkurrenskrafts- och sysselsättningsmålen i det nationella handlingsprogrammet med anknytning till Lisabonstrategin för sysselsättning ska förverkligas i form av konkreta åtgärder. En befäst ministeriecentrerad styrning kommer att leda till en oroväckande ökning i de regionala och sociala skillnaderna i en situation där kommunernas, de ekonomiska regionernas och landskapens utveckling allt mer börjar likna ett mosaikmönster. I en brytningsfas där lokala sysselsättnings- och näringsstrategier bör ges mer livsrum fung-

erar det inte med en nationell eller EU-strategisk, centraliserad administration.

I en globaliserad värld klarar sig inte Finland eller några andra små länder med en politik som medger ett enda alternativ. I stället behövs det många lokala, samverkande lösningar. Det är beskrivande att t.ex. administrationen av ESF-anslagen till skillnad från tidigare praxis centraliserades till ett ministerium under den här programperioden.

Sysselsättningspolitiken i relation till närings- och företagspolitiken

Det finns fortfarande fler än tvåhundra tusen arbetslösa i Finland och långtidsarbetslösheten vill inte ge med sig. Reformen av arbetsmarknadsstödet ledde till att tusentals stödtagare blev tvungna att söka utkomststöd. Dessutom gav arbetsministeriet i våras nya anvisningar om hur arbetslösa arbetssökande ska prioriteras och vilken service de ska erbjudas. De här åtgärderna kan ses som ett förebud om vem som kommer att tilldelas service och anslag i fortsättningen.

Ministeriesammanslagningen hemsöks av en farhåga att de som har det svårt på arbetsmarknaden kommer att bli åsidosatta av den hårda näringspolitiken. De här målen behöver inte stå i konflikt, för det ligger i allas intresse att möjligen många kan försörja sig efter egen förmåga och egna krafter. De som berett propositionen visar prov på sin ensidiga inställning till sysselsättningspolitiken i meningen "det är därför skäl att inom arbetskraftspolitiken flytta över tyngdpunkten från skötseln av arbetslöshet till ett avskaffande av flaskhalsarna på arbetsmarknaden och av de rekryteringsproblem som företagen upplever".

Statsförvaltning på lika villkor överallt

För en tid sedan övergick arbetsförvaltningen till en uppdelning av Arbetskraftsbyråerna enligt

ekonomisk region. Det ledde t.ex. till skärpta tolkningar av utkomtskyddet vid arbetslöshet, för avgörandena byggde inte längre på sund prövning i varje enskilt fall, trots att de lokala Arbetskraftskommissionerna ursprungligen inrättades för att inlemma lokal kompetens och lokal kännedom i tjänstemannatänkandet. Enbart den samordnade anmälningspraxisen ledde till onödiga besök på Arbetskraftsbyråerna och ökade resekostnader. Samtidigt gick kommunerna miste om en viktig samarbetspartner med beslutsrätt då filialerna blev underställda chefen för Arbetskraftsbyrån i den ekonomiska regionen.

Samserviceprincipen har prövats ut på många orter. Arbetskrafts- och näringsmyndigheterna, den kommunala socialbyrån och FPA har tillhandahållit sina tjänster över samma disk. Den gamla förvaltningsstrukturen har inte hindrat ett betydelsefullt samarbete men det har de stelnade attityderna gjort. Även företagen har haft smidig tillgång till tjänster både i de ekonomiska regionerna och på Arbetskrafts- och näringscentralerna.

Vid tidigare omorganiseringar inom den offentliga sektorn har beslutsrätten alltför ofta blivit centraliserad först och sedan tjänsterna.

Ståndpunkt

Med stöd av det ovan anförda anser vi

att arbetslivs- och jämställdhetsutskottet klarare och mer kraftfullt borde ha beaktat de personalrelaterade riskerna vid omorganiseringen, de negativa konsekvenserna av produktivetsprogrammet, tillgången till offentliga tjänster på lika villkor överallt i landet och situationen för de arbetslösa som har det svårast att hitta arbete.

AjUU 3/2007 rd — RP 54/2007 rd

Helsingfors den 10 oktober 2007

Markus Mustajärvi /vänst
Merja Kyllönen /vänst

Jyrki Yrttiaho /vänst
Tarja Tallqvist /kd