

**ARBETSLIVS- OCH
JÄMSTÄLLDHETSUTSKOTTETS
UTLÅTANDE 4/2010 rd**

Statsrådets redogörelse om kommun- och servicestrukturreformen

Till förvaltningsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 24 november 2009 statsrådets redogörelse om kommun- och servicestrukturreformen (SRR 9/2009 rd) till förvaltningsutskottet för beredning och beredde samtidigt de övriga fackutskotten möjlighet att lämna utlåtande om ärendet till förvaltningsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- konsultativ tjänsteman Inga Nyholm, finansministeriet
- utvecklingsdirektör Ulla-Maija Laiho, arbets- och näringsministeriet
- regeringsråd Riitta-Maija Jouttimäki, regeringsråd Päivi Salo och planerare Erkki Papunen, social- och hälsovårdsministeriet

- generalsekreterare Hannele Varsa, delegationen för jämlikhetsärenden
- specialmedarbetare Erja Lindberg, Finlands Kommunförbund
- utvecklingschef Pirjo Pulkkinen-Närhi, Arbetshälsoinstitutet
- chef för pensions- och karriärfrågor Kaija Kallinen, Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC rf
- direktör Jukka Ahtela, Finlands Näringsliv
- ombudsman Markku Hassinen, Valtakunnallinen työpajayhdistys ry.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av

- Tjänstemannacentralorganisationen FTFC rf
- Akava
- Företagarna i Finland.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmänt

Ett av målen med kommun- och servicestrukturreformen är att trygga tillgängligheten till och kvaliteten på service i hela landet genom att det strukturella och det ekonomiska underlaget för att ordna och producera service stärks. Refor-

men har ansetts nödvändig eftersom kommunerna de närmaste åren kommer att genomgå kraftiga omstruktureringar. Befolkningen blir äldre, pensionsavgångarna i kommunerna är omfattande, efterfrågan på service ökar, flyttningen inom hela landet stärks och arbetskraften hotar att minska. Allt detta kräver att kommunerna sinsemellan samarbetar intensivt, men också att den

offentliga, den privata och den tredje sektorn samarbetar.

Reformens verkningar så här långt märks i synnerhet i arbetet med att utveckla de administrativa strukturerna, enligt redogörelsen. Än så länge har projektet inte haft någon större effekt på själva innehållet i servicen eller på sätten att tillhandahålla tjänster.

På sikt kräver hållbara och strategiska lösningar både inom förvaltningen och inom servicen ett starkt förändringsledarskap, en gemensam vision, en målbild, bra kompetens och en skicklig personalledning, säger regeringen och utskottet håller med om detta.

Tillgång till arbetskraft

På grund av vår demografiska struktur riskerar vi de närmaste åren att ha en åldrande befolkning samtidigt som det behövs mer service och större personal i kommunerna. Mellan 2008 och 2025 kommer cirka 55 procent av de anställda inom kommunsektorn att gå i pension. Det finns dock stora regionala skillnader i pensionsavgångarna och behovet av arbetskraft. Flest personer blir pensionerade i Kajanaland och Lappland, drygt 60 procent.

I takt med att befolkningen åldras, arbetskraften minskar och efterfrågan på service ökar intar kravet på större produktivitet en framträdande roll i serviceproduktionen. Om servicen anlitas i samma omfattning som nu och produktiviteten inom social- och hälsovården utvecklas som hittills, behöver sektorn 200 000 nya anställda fram till 2040. Med större produktivitet kan behovet av arbetskraft påverkas i hög grad. Arbets- och näringscentralerna har räknat ut att en produktivitetsökning på en halv procent per år minskar behovet av mer social- och hälsovårdspersonal från 200 000 till 80 000 personer fram till 2040.

Inte bara produktiviteten är viktig, framhåller utskottet. Också effektiviteten måste kunna bli bättre och mätbar. Effektiviteten kan påverkas om det samtidigt införs åtgärder för att förbättra organisationen, ledarskapet, arbetsprocesserna, personalens kompetens och teknikanvändningen.

Det bästa sättet för kommunerna att få personal är att göra sektorn mer attraktiv och lockande. Den kommunala sektorn bör utvecklas över hela linjen för att själva arbetet och arbetsmiljön ska vara den bästa trumfen i konkurrensen om arbetskraft. Kommunerna bör satsa på öppen och långsiktig personalpolitik, särskilt på att förlänga tiden i arbetslivet och förbättra välbefinnandet på arbetsplatsen. De anställda får göra sin röst hörd, utveckla sig själva och sitt arbete och avancera, när den kommunala sektorn mår bra och är en attraktiv arbetsplats. Följaktligen bör kommunerna satsa extra mycket på ledarskap och chefsutveckling. Då är det angeläget att se till ledarskapet i olika åldersgrupper och fungerande samarbete mellan dem, ge medarbetarna möjligheter till inflytande och behandla alla lika. En organisation med bra ledarskap är en organisation med stor produktivitet.

Trots det dåliga ekonomiska läget bör kommunerna rekrytera ny personal bland nyutexaminerade unga, eftersom de då kan försäkra sig om att ha tillgång till kvalificerad arbetskraft. Dessutom bör de se till att trygga tillgången till arbetskraft genom att planera personalstrukturen och organisera arbetet så att alla arbetsuppgifter inte kräver omfattande utbildning, utan att de också kan rekrytera personer utan yrkesutbildning eller ge de anställda kortvarig introduktionsutbildning.

I fortsättningen måste kommunerna se sig om efter arbetskraft också i andra grupper än unga. De måste ta vara på folk som byter bransch, personer som inte ingår i arbetskraften och invandrare. Därför är det angeläget att värna om de äldres arbetsförmåga. Pensioneringen måste kunna skjutas på framtiden med hjälp av större flexibilitet i arbetstiderna. Vidare bör personer med sjukpension eller ålderspension och personer som länge varit borta från arbetsmarknaden ges möjlighet att återgå i arbete, åtminstone på deltid. Personer med partiell arbetsförmåga eller sjukpension bör ges större chanser att komma in på arbetsmarknaden.

Statistik från kommunernas pensionsförsäkring visar att drygt 5 600 förtidspensionerade sig från kommunala tjänste- och arbetsförhållanden

2008. De som blev pensionerade på grund av depression var i snitt 52 år och de som pensionerades av andra orsaker i snitt cirka 55 år. För att få arbetskraft är det mycket viktigt att personalen får stöd med sin arbetshälsa och sitt välbefinnande för att den äldre personalen ska fullgod arbetsförmåga, må bra på arbetsplatsen och vara tillräckligt motiverade för att arbeta kvar ända fram till ålderspensionen.

I synnerhet kommunerna i Lappland och Kajanaland antas bli drabbade av arbetskraftsbrist i framtiden. Där sätter pensionsavgångarna in tidigare än i andra delar av Finland. Dessutom minskar befolkningen där på grund av flyttningen inom landet. Det är inte omöjligt att det i framtiden är de kommuner som nu har den största arbetslösheten som i framtiden lider av arbetskraftsbrist. I de fortsatta åtgärderna och riktlinjerna för strukturreformen har man inte i tillräckligt hög grad satt fokus på tillgången till kvalificerad arbetskraft som tryggar servicen i glesbygden och avfolkningskommuner, anser utskottet.

Ungdomsarbete och sysselsättningstjänst

Arbetsverkstäder

Det finns ungefär 250 arbetsverkstäder som drivs av kommuner, stiftelser, föreningar och sammanslutningar. Årligen besöks de av 10 000—12 000 unga som får arbetslivsträning. Tanken är att nå framför allt de unga som riskerar att hamna utanför arbetslivet. I verkstäderna samarbetar bl.a. arbetsförvaltningen och socialtjänsten för att de unga ska få hjälp med arbetsliv och livshantering. Det multidisciplinära samarbetet uppfattas som ett bra sätt att förebygga marginalisering bland de unga.

I redogörelsen bedömer regeringen att förutsättningarna för verksamheten har förbättrats, särskilt i små sammanslagna kommuner. Genom sammanslagningarna har det uppstått nya verksamhetsenheter och arbetsverkstäder som tidigare var förbehållna stora kommuner är nu också tillgängliga för de sammanslagna kommunerna. Tillgängligheten till arbetsverkstäder och deras service bör lyftas fram mer. Till exempel långa

avstånd till centralorterna kan försvåra för personer med nedsatt arbetsförmåga och svårsysselsätta att delta i verksamheten.

Utskottet påpekar att finansieringen och administrationen av arbetsverkstäderna inte är tydligt sammanhållen i kommunerna. Merparten av de som får arbetslivsträning kommer till verkstäderna via arbetsförvaltningen, men de behöver ofta också social- och hälsovård och utbildningsåtgärder. Verkstäderna representerar flera olika områden, tar hänsyn till användarnas behov av service och samarbetar med myndigheterna. Det är angeläget att den allsidiga, sysselsättningsinriktade servicen i kommunerna får fortsätta och vidareutvecklas.

Uppsökande verksamhet i par

Med stöd från undervisningsministeriet startade kommunerna 2008 uppsökande verksamhet i par som delvis har kopplingar till verkstäderna. Arbetsparens verksamhet utsträckte sig till 148 kommuner och nådde 2008 sammanlagt 2 000 ungdomar, varav 1 500 främst anvisades till verkstäder eller utbildning. Tack vare kommun-sammanslagningarna kan de tidigare små kommunerna naturligt integreras i servicen, sägs det i redogörelsen. Det är en positiv utveckling, anser utskottet och understryker att man bör vara noga med tillgängligheten till verksamheten i par.

Arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte

I arbetsverksamheten i rehabiliteringssyfte utreder man klienternas arbets- och funktionsförmåga och möjligheter att återgå i arbete. Målet är att hjälpa och stödja klienterna att få jobb och komma ut på den öppna arbetsmarknaden.

Den rehabiliterande arbetsverksamheten begränsas inte bara av kommunernas finansiella läge, utan också av bristen på lämpliga arbetstillfällen och handledarresurser. Lagen om arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte har ett förbud mot att lägga ut verksamheten på privata. Sociala företag kan enligt utskottets uppfattning ha specialkompetens som med fördel kunde utnyttjas i verksamheten. I den fortsatta reformen av kommun- och servicestrukturen är det därför

viktigt att ge kommunerna praktiska och ekonomiska möjligheter att ordna och utveckla arbetsverksamheten i rehabiliteringssyfte.

Servicecentraler för arbetskraften

Verksamheten vid servicecentralerna för arbetskraften är ett multidisciplinärt samarbete mellan kommunerna, arbetsförvaltningen och FPA och den bygger på frivilliga samserviceavtal. De ser var de arbetssökande som har svårast att få jobb. Servicen är individuell och skräddarsydd och tar sikte på att förbättra klienternas arbets- och funktionsförmåga och möjligheter att få arbete. En viktig komponent är att tjänstemännen i kommunerna och på arbetskrafts- och näringsbyråerna tar emot klienterna i par eller i större team.

Enligt uppgifter till utskottet fungerar samarbetet mellan myndigheterna på det lokala planet och erfarenheterna av verksamheten är relativt bra. Svagheten med frivilligt samarbete är att verksamheten är sårbar och att det lätt att skära ner resurserna i dåliga tider.

Det är viktigt att servicecentralerna för arbetskraften får stärkt verksamhet, större resurser, bättre multidisciplinär kompetens i den fortsatta strukturen för att klienterna ska få mer individuell service.

Kommunal företagshälsovård

I allt fler kommuner svarar kommunala affärsverk och aktiebolag för den kommunala företagshälsovården. I dag har de ungefär 60 procent av alla patienter inom den kommunala företagshälsovården. Enligt uppgifter till utskottet har tillgängligheten till och kvaliteten på företagshälsovården förbättrats sedan de tog över.

I många kommuner är det emellertid fortfarande små enheter på hälsovårdscentralerna som svarar för företagshälsovården. De har haft svårigheter med att rekrytera läkare med specialisering i företagshälsovård och annan specialiserad personal och därmed också med att tillgodose patienternas behov. Det är påkallat att se till att också små enheter för företagshälsovård har fortsatta verksamhetsmöjligheter. För att mot-

verka den hotande arbetskraftsbristen i kommunerna och stötta personalen är det av största vikt att den kommunala företagshälsovården kan stötta den äldre kommunala personalen som tampas med stora omställningar.

Personalens ställning

Enligt 13 § i ramlagen har kommunal personal fem års uppsägningsskydd vid kommunala omstruktureringar. Anställningstryggheten gäller personal inom tjänsteområden som omorganiseras vid anställning hos både nya och gamla arbetsgivare.

Särskilt de stora kommunerna med egna affärsverk och bolag och samkommuner i upplösning har ansett detta vara ett problem. Och de har många anställda. I sådana kommuner kan det bli problem när anställda flyttar till nya arbetsgivare och får nya arbetsuppgifter. Anställningstryggheten på fem år har varit viktig när kommunerna har omstrukturerats och förändringarna har genomförts.

Under femårsperioden bör personalen ha motiverande jobbalternativ och få omskola sig för nya arbetsuppgifter inom och utanför den kommunala sektorn. Personalen bör ges möjligheter att förbättra sin kompetens och växla karriär genom omskolning. Det är det bästa sättet att garantera att de anställda har jobb när anställningstryggheten går ut.

Enligt 13 § i ramlagen ska de omorganiseringar och beredningen av de utredningar och planer som avses i lagen genomföras i samarbete med personalen. Då gäller bestämmelserna i lagen om samarbete mellan kommunala arbetsgivare och arbetstagare. I de styrande arbetsgrupperna har det vanligen funnits tjänsteinnehavare, förtroendevalda och personalrepresentanter, säger regeringen. Ända från början har det ansetts vara viktigt att personalen involveras i processen eftersom det medverkar till större engagemang i reformen bland de anställda.

Det är ytterst viktigt att personalen ges chansen att påverka strukturen, både för utfallet av reformen och för personalens välbefinnande på arbetsplatsen. Särskilt vid förändringar då

personalen måste få tid och chans att anpassa sig är det angeläget att personalrepresentanterna ges möjligheter att agera, blir informerade och får påverka. Möjligheterna att få information och påverka måste finnas i alla stadier av processen.

Utskottet framhåller att personalen också bör vara representerad i förvaltningen av kommunala affärsverk och bolag. Det är angeläget att de som flyttar över till affärsverk eller bolag får arbetstagarinflytande och blir hörda redan när den nya organisationen inrättas.

Hur reformen påverkar jämställdheten

I detta läge går det inte att göra någon djupbedömning i ett jämställdhetsperspektiv av hur reformen påverkar dem som anlitat tjänsterna, det samhälleliga engagemanget eller personalen, sägs det i redogörelsen. Utskottet påpekar att bedömningar ur ett jämställdhetsperspektiv borde ha gjorts ända från början av reformen. Då kunde informationen användas redan under reformprocessen och åtgärder i förekommande fall sättas in för att öka jämställdheten.

I Finland arbetar en tredjedel av de förvärvsarbetande kvinnorna inom kommunsektorn. Dessutom är cirka 80 procent av de anställda i kommunerna kvinnor. Reformen har därför extra stora konsekvenser för de kvinnor som arbetar i kommunerna. En konsekvensbedömning i jämställdhetsperspektiv bör följaktligen ta fasta på dels arbete och arbetsmiljö inom kvinno- och mansdominerade branscher, dels utvecklingen av kvinnors och mäns löner. Vidare bör det undersökas vilka konsekvenser utläggning av verksamhet och beställar-utförar-modellen har för personalen och för kvinnor och män. Eftersom arbetsplatserna omorganiseras genom reformen, bör man se på hur de anställda, särskilt kvinnornas, möjligheter till inflytande och ledarskapet utvecklas.

Män och kvinnor, pojkar och flickor anlitat kommunala tjänster på olika sätt och de anlitat delvis olika tjänster. Kvinnor anlitat många kommunala tjänster mer än män. Det är viktigt att ta reda på hur kvinnor och män i kommuner-

na upplever olika sätt att tillhandahålla kommunala tjänster och hur de ser på tjänstekvaliteten.

Ett framträdande mål är att garantera demokratiska beslutsprocesser som tillåter öppenhet och insyn i omstruktureringsarna. Inte bara kommunerna och det kommunala samarbetet ska tillåta insyn i förvaltningsstrukturerna och fungerande politisk styrning. Detsamma gäller också kommunala affärsverk och bolag. Det är viktigt att det finns både kvinnor och män i de politiska beslutsprocesserna. Förändringar i kommunstorleken och kommunsammanslagningarna kan påverka röstningsaktiviteten, den politiska representativiteten, engagemanget i beslutsfattandet och maktstrukturerna. Också detta kan inverka på politikernas handlingsutrymme.

Redogörelsen refererar till en undersökning från Finlands Kommunförbund och lägger fram fakta om förändringar i kvinnors och mäns representation i kommunledningen. Den kommunala personalen är mycket kvinnodominerad. Trots det är kvinnorna underrepresenterade i tjänstemannaledningen. I januari 2009 var 14 procent av alla kommun- och stadsdirektörer kvinnor, enligt redogörelsen. Den relativa andelen kvinnliga kommundirektörer är störst i små kommuner. Det bör noteras att de högsta tjänstemännen i de sammanslagna kommunerna alla är män. Enligt utskottet är det viktigt att det följs upp om kvinnor får direktörsposter i de stora kommunerna.

Kommun- och servicestrukturreformen följer kvotbestämmelserna i jämställdhetslagen och det betyder att minst 40 procent av båda könen ska vara representerade i de kommunala organ som väljs indirekt. Däremot påverkas inte valet av ordförande av kvotbestämmelserna. Kvinnorna har varit få bland ordförandena i fullmäktige och nämnder jämfört med deras andel i andra liknande organ. Hälften av de sammanslagna kommunerna har valt en man till förste ordförande i både fullmäktige och styrelsen. Ungefär en fjärdedel av de sammanslagna kommunerna har valt en kvinna till fullmäktigeordförande och ungefär en femtedel av ordförandena i kommunstyrelserna är kvinnor.

Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet ser det som påkallat att kommunerna gör en konsekvensbedömning i jämlikhetsperspektiv redan i genomförandefasen av reformen. En bedömning av reformens konsekvenser i jämställdhetsperspektiv är en åtgärd som genast bör sättas in i reformarbetet, framhåller utskottet.

Statsrådet har sammanställt en handbok för jämställdhetshänsyn i kommun- och servicestrukturreformen. (Kunta- ja palvelurakennemuutos: sukupuolen huomioon ottaminen uudistuksen toimeenpanossa alueilla. Opas/Käsikirja 31.10.2006.) Det är viktigt att regeringen satsar på att informera kommunerna om handboken, anser utskottet.

Bättre service och serviceproduktion

A och O i servicen att kommuninvånarnas intressen har högsta prioritet. Kommunerna bör lägga upp kvalitetskrav och andra krav och regler för upphandling och tillhandahållande av service i sina servicestrategier.

Utskottet understryker att priset inte får vara det enda avgörande kriteriet när tjänster upphandlas. Man måste också kräva god kvalitet. Vid anbudsförfaranden måste det finnas urvalskriterier, och tjänsteleverantörerna måste förutsättas ha kvalificerad och kompetent personal och behöriga anställningsvillkor också när utländska företag deltar i anbudsförfarandet, efter-

som lagen om beställarens ansvar också gäller kommunerna. Vidare bör kommunerna ta hänsyn till hur sysselsättningen i regionen påverkas av upphandlingarna.

På tjänstemarknaden är det viktigt att göra en bedömning av hur den offentliga och den privata sektorn står i förhållande till varandra och att utvecklingen går därhän att de kan finnas på marknaden på lika villkor och rentav vara partner. Konkurrens- och upphandlingsbestämmelserna får alltså inte försvåra för den tredje sektorn och sociala företag att uppfylla sitt syfte.

För många kommuner har kommun- och servicestrukturreformen blivit en konkret påminnelse om pensionsavgångarnas betydelse och så gott som alla kommuner har gått in för systematisk uppföljning. Konkurrensen om arbetskraften kommer att hårdna dels mellan kommunerna och den privata sektorn, dels kommunerna sinsemellan. Därför måste kommunerna systematiskt satsa på servicestrategier och strategisk planering av sina personalresurser. Då gäller det att kunna förutse kvantitet och kvalitet på personalbehoven så bra som möjligt.

Utlåtande

Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet anför

att förvaltningsutskottet bör beakta det som sägs ovan.

Helsingfors den 26 mars 2010

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Arto Satonen /saml
vordf. Jukka Gustafsson /sd
medl. Arja Karhuvaara /saml
Johanna Karimäki /gröna
Merja Kyllönen /vänst
Esa Lahtela /sd
Jari Larikka /saml

Sanna Perkiö /saml
Paula Sihto /cent
Katja Taimela /sd
Kimmo Tiilikainen /cent
Jyrki Yrttiaho /vänst
ers. Juha Rehula /cent.

Sekreterare var

konsultativ tjänsteman Marjaana
Kinnunen.