

EKONOMIUTSKOTTETS UTLÅTANDE 21/2009 rd

Regeringens proposition med förslag till lagstiftning om revidering av regionförvaltningen

Till förvaltningsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 5 maj 2009 en proposition med förslag till lagstiftning om revidering av regionförvaltningen (RP 59/2009 rd) till förvaltningsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att ekonomiutskottet ska lämna utlåtande till förvaltningsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- förvaltnings- och kommunminister Mari Kiviniemi
- överdirektör Silja Hiironniemi, finansministeriet
- industriråd Marja-Riitta Pihlman, arbets- och näringsministeriet
- avdelningschef Eija Burke-Hildén, länsstyrelsen i Södra Finlands län
- överdirektör Juhani Jokinen, Konkurrensverket
- direktör Päivi Hentunen, Konsumentverket
- direktör Ari Ahonen, Tekes — utvecklingscentralen för teknologi och innovationer
- utredningschef Juhani Turtiainen, arbets- och näringscentralen i Birkaland

- byråchef Raili Nissinen, arbets- och näringsbyrån i Varkausregionen
- landskapsdirektör Olav Jern, Österbottens förbund
- förvaltningsdirektör Marko Korhonen, Pohjois-Pohjanmaan liitto
- biträdande direktör Annaleena Mäkilä, Finlands näringsliv
- sakkunnig Miia Wallén, Finsk Energiindustri rf
- miljøråd, förtroendeman Hannu Kokko, Förhandlingsorganisationen för offentliga sektorns utbildade FOSU rf
- direktör Juha Ruippo, Centralförbundet för lant- och skogsbruksproducenter MTK rf
- direktör Keijo Sahrman, Finlands Kommunförbund
- ordförande Antti Palola, Löntagarorganisationen Pardia
- direktör Antti Neimala, Företagarna i Finland.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av

- Försörjningsberedskapscentralen
- Akava ry
- Förbundet för den offentliga sektorn och välfärdsområdena JHL rf
- Finlands naturskyddsförbund
- professor Arto Haveri.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

*Motivering**Principerna för reformen*

Ekonomiutskottet anser att en totalreform av regionförvaltningen är behövlig och motiverad. Dagens förvaltningsmodell har blivit komplicerad och sektoriserad till följd av flera partiella översyner. Ur kundens synvinkel är steget fortfarande långt till en modell som bygger på sam-service. Utskottet ställer sig bakom propositionens mål att skapa en medborgar- och kundvänlig regionförvaltning som fungerar effektivt och ger resultat och där de olika sektorernas synpunkter bättre vägs in i besluten på regionnivå. Förslaget ger goda möjligheter att ta hänsyn till ett bredare sammanhang än det regionala (till exempel klimat- och energifrågor) och se till att de olika regionerna följer samordnade och förutsebara grundprinciper. När det gäller till exempel energiinvesteringar ser utskottet det som viktigt att tillståndsförfarandena utvecklas så att hela landet får mer standardiserade handlingsmodeller som garanterar likabehandling av aktörerna och förbättrar förutsebarheten.

I och med propositionen ändras verksamhetsformerna och organisationen både inom regionförvaltningen och centralförvaltningen. Tidsplanen är mycket krävande. En ny verksamhetskultur och gemensamma strategier kommer att innebära att organisationens ledning måste ha en klar vision och att hela organisationen måste engagera sig. Med tanke på ekonomiutskottets behörighetsområde kommer dagens ekonomiska läge att ställa den nya organisationen inför ytterligare utmaningar, eftersom det finns ett stort behov av tjänster till exempel för att stödja företagsamhet. De här tjänsterna måste fungera under omorganiseringen också.

För ekonomiutskottets del gäller de största ändringarna närings-, trafik- och miljöcentralerna, som det här utlåtandet därför fokuseras på.

Närings-, trafik- och miljöcentralerna

Enligt propositionen kommer närings-, trafik- och miljöcentralerna att ha ungefär 4 400 an-

ställda i början av 2010 och dessutom kommer 3 500 personer att arbeta inom styrningen. Årligen kommer ungefär 2,4 miljarder euro att kanaliseras via centralerna. Dessa har ett mycket brett arbetsfält och en omfattande kundkrets, även om de i viss mån har olika uppgifter. En extra utmaning utgör målen i produktivetsprogrammet, för de innebär att dagens årsverken före slutet av 2015 ska ha minskat med 25 procent på centralerna och med ungefär 20 procent på de byråer som sorterar under dem. I viss mån går det att nå målen genom att höja produktiviteten bl.a. med hjälp av omläggningar i ansvarsområdena och utbyggda e-tjänster. Men det finns också behov av att kritiskt granska enheternas uppgifter och sätta dem i prioritetsordning. Man måste också titta på vilka tjänster förutom rådgivningen som arbets- och näringsbyråerna eventuellt kan ta över.

Propositionen är i många avseenden relativt allmänt hållen. Det framgår till exempel inte hur den strategiska och operativa styrningen i praktiken kan samordnas med de disponibla medlen så att effektiviteten och lönsamheten förbättras. Vem är det som i sista hand ska fatta besluten och svara för dem?

Det är i princip ett bra mål att utvecklingen och de sedvanliga myndighetsuppgifterna, såsom tillsyn och verkställighet, skiljs åt. Utskottet anser ändå att den föreslagna regleringen av beslutsprocesserna i fråga om närings-, trafik- och miljöenheterna (7 § och 8 §) är alltför generell. Verkställigheten bör särskilt väga in samordning och utformning av ståndpunkter på ministerienivå. Horisontella, principiella vägval som går över en enskild sektors behörighet bör handhas av centralförvaltningen. Ansvar för att lösa problem bör inte flyttas ner på regional nivå. Det ska alltså sättas höga mål för strategisk planering och styrning.

En annan viktig fråga är hur direktören ska klara av att arbeta efter modellen "som särskilt uppdrag". En enskild närings-, trafik- och miljöenhet kan ha upp till 400—500 anställda och en stor årsbudget. Redan detta betyder att direktör-

ren bär ett stort ansvar. Dessutom tillkommer en helt ny organisation som behöver en ny verksamhetskultur som ska uppfylla kraven på produktivitet och resultat. Personalen från olika gamla organisationer ska anpassa sig efter en ny handlingsmodell.

Utskottet anser att det är mycket krävande att ha hand om de här uppgifterna som särskilt uppdrag. Det står heller inte klart vilka befogenheter direktören egentligen kommer att ha. Centralens olika ansvarsområden kan nämligen styras operativt av upp till sex olika ministerier. Direktören har därför inget inflytande över ansvarsområdenas verksamhet, varken i substansfrågor eller i fråga om att utnämna personal. I sin nuvarande form kan propositionen leda till problem med kollisioner och jäv, så att beslutsprocessen går långsammare. Därför anser utskottet att det

är viktigt att direktören garanteras en stark ställning.

Uppföljning

Det finns alltså stora utmaningar förknippade med närings-, trafik- och miljöcentralernas verksamhet och just nu är det inte säkert hur man kommer att klara av dem. Därför ser utskottet det som nödvändigt att det senast 2011 görs en heltäckande utredning om hur den nya regleringen fungerar och att man snabbt bereder sig på att åtgärda eventuella missförhållanden.

Utlåtande

Ekonomiutskottet anför

att förvaltningsutskottet bör beakta det som sägs ovan.

Helsingfors den 23 september 2009

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Jouko Skinnari /sd
vordf. Antti Rantakangas /cent
medl. Hannu Hoskonen /cent
Harri Jaskari /saml
Anne Kalmari /cent
Toimi Kankaanniemi /kd
Miapetra Kumpula-Natri /sd

Jouko Laxell /saml
Päivi Lipponen /sd
Marjo Matikainen-Kallström /saml
Sirpa Paatero /sd
Markku Uusipaavalniemi /cent
ers. Anne-Mari Virolainen /saml.

Sekreterare var

utskottsråd Tuula Kuloovesi,
utskottsråd Eelis Roikonen.

AVVIKANDE MENING

Motivering

Syftet med reformen av regionförvaltningen, att ur kundens synvinkel förenkla förvaltningen, är bra och nödvändigt. Men det sätt på vilket projektet har genomförts och den resulterande propositionen om en ny regionförvaltning når inte på långt när upp till de motiverade målen.

Fastän det är fråga om den största regionförvaltningsreformen sedan landet blev självständigt, försöker man nu driva igenom den enligt en sådan tidsplan att det inte har blivit tillräckligt med tid över för noggrann lagberedning, särskilt inte med tanke på proportionerna. Ändringen blir också bristfälligt förankrad i själva regionförvaltningsorganisationen. I viss mån har rekryteringen nämligen redan startat på grund av tidspressen, fastän lagen inte ens är färdig än. Omorganiseringens konsekvenser för behörighetsfördelningen mellan staten, kommunerna och de mellanliggande landskapen kan komma att komplicera systemet ytterligare.

Enligt propositionen kommer närings-, trafik- och miljöcentralerna på olika håll inte att ha samma uppgifter. Det här är förvirrande redan med tanke på kunderna. Statens produktivhetsprogram sätter ökad press på centralerna att klara av sina grundläggande uppgifter. Regeringens planer kommer nämligen att leda till personalneddragningar med upp till 25 procent på centralerna inom de fem kommande åren. Vi anser att centralernas uppgifter borde ha blivit klarare avgränsade och satta i prioritetsordning. Arbets- och näringscentralerna hade också kunnat tilldelas en del av uppgifterna. Vi menar att propositionen inte tillräckligt väger in personalens rättigheter och medverkan i beredningen. Personalen bör i princip ha rätt att välja exempelvis var de vill arbeta och bo. Det är osäkert om reformen tillförsäkrar de anställda denna grundläggande rätt.

Det kan inte anses befogat att slå samman vissa regioner på det sätt som planeras i utkastet till

förordningar som anknyter till propositionen. Exempelvis är det inte förenligt med ekonomiska intressen att Mellersta Österbotten slås samman med Norra Österbotten, för att inte tala om hur de svenskspråkiga kundernas språkliga rättigheter fullföljs. För näringslivet innebär propositionen att befintliga och fungerande myndighetskontakter bryts och att den stora staden Karlebens ståndpunkt ignoreras. Att det i förordningarna planeras att utan vare sig motiveringar eller konsekvensanalys flytta fungerande inrättningar (nuvarande Västra Finlands miljöcentral och Vasa vägdistrikt) från Vasa till Seinäjoki stärker uppfattningen om dålig beredning.

Ett genomgående problem i propositionen är det generella perspektivet. Det framgår varken tydligt eller entydigt hur den strategiska och operativa styrningen ska fördelas mellan de olika aktörerna, vilka medel som ska disponeras för verksamheten eller vem som ska fatta beslut om hur de ska användas. Strategisk planering och ansvarsfulla beslut måste gå hand i hand. Utöver den obestämda regleringen av beslutsprocessen föreslås närings-, trafik- och miljöcentralerna få en direktör som arbetar efter modellen "som särskilt uppdrag". Vi anser att det här inte är en hållbar modell för en sådan här viktig myndighet. Ledarskapet bör absolut ordnas ansvarsfullt och således ska direktören förväntas engagera sig på heltid.

Konsekvensanalysen är mycket ytlig. Eftersom styrsystemet är så obestämt, lämnas frågan helt öppen om hur meningsskiljaktigheter i sista hand ska lösas, till exempel i intressekonflikter inom centralerna.

Hela propositionen är slutligen misslyckad. Alltför många frågor förblir bara uppskattningar, motstridiga och svåra att omsätta i praktiken. Enligt många sakkunnigutlåtanden kommer propositionen inte att genomföra de mål som satts för reformen. Därför bör den avslås i sin helhet.

Ståndpunkt

Vi föreslår

att propositionen förkastas i sin helhet.

Helsingfors den 23 september 2009

Jouko Skinnari /sd
Miapetra Kumpula-Natri /sd

Päivi Lipponen /sd
Sirpa Paatero /sd