

**ARBETSLIVS- OCH
JÄMSTÄLLDHETSUTSKOTTETS
UTLÅTANDE 3/2013 rd**

**Statsrådets redogörelse till riksdagen om verk-
ställandet och utfallet av regionförvaltnings-
reformen**

Till förvaltningsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 5 mars 2013 statsrå-
dets redogörelse om verkställandet och utfallet
av regionförvaltningsreformen (SRR 1/2013 rd)
till förvaltningsutskottet för beredning och be-
stämde samtidigt att arbetslivs- och jämställd-
hetsutskottet ska lämna utlåtande i ärendet till
förvaltningsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsråd Tarja Hyvönen och överinspek-
tör Mikko Saarinen, finansministeriet
- industriråd Marja-Riitta Pihlman, arbets- och
näringsministeriet
- avdelningschef Leo Suomaa, social- och häl-
sovårdsministeriet
- direktör Kaarina Myyri-Partanen, Regionför-
valtningsverket i Södra Finland
- direktör Seppo Pekkala, Regionförvaltnings-
verket i Sydvästra Finland, ansvarsområdet
för arbetarskydd
- överdirektör Terttu Savolainen, Regionför-
valtningsverket i Norra Finland

- chef för arbetskraftsenheten Leena Ahonen-
Lätti, Närings-, trafik- och miljöcentralen i
Södra Österbotten
- strategichef Vesa Lipponen, Närings-, trafik-
och miljöcentralen i Nyland
- direktör Jarmo Ukkonen, Nylands arbets- och
näringsbyrå
- utvecklingschef Juha Antila, Finlands Fack-
förbunds Centralorganisation FFC rf
- expert, HTM Vesa Rantahalvari, Finlands Nä-
ringsliv rf
- överinspektör Eini Hyttinen, Förhandlingsor-
ganisationen för offentliga sektorns utbildade
FOSU rf
- förhandlingschef Kristian Karrasch, Förbun-
det för den offentliga sektorn och välfärdsom-
rådena
- ordförande Antti Palola, Löntagarorganisatio-
nen Pardia rf
- utredningsperson för arbetarskyddsinspektio-
nens resursutredning Mikko Hurmalainen
- utredningsperson för arbetarskyddsinspektio-
nens resursutredning Pentti Pekkala.

Dessutom har skriftliga utlåtanden lämnats av

- Fackförbundet Pro
- professor Niklas Bruun.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

I samband med regionförvaltningsreformen förutsatte riksdagen att regeringen lämnar en detaljerad redogörelse för verkställandet och utfallet av reformen. Redogörelsen omfattar verkningarna av en beskrivning och utvärdering av verkställandet och utfallet av reformen samt även vissa riktlinjer för den fortsatta utvecklingen av regionförvaltningen. Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet behandlar frågan med avseende på sitt ansvarsområde.

Arbetarskyddet i regionförvaltningsreformen

Regionindelning

Vid reformen av regionförvaltningen indrogs de regionala arbetarskyddsdistrikten och de förenades med regionförvaltningsverken som inrättades som nya verk. Organiseringen genomfördes genom att man bildade ett eget ansvarsområde för arbetarskyddet i alla regionförvaltningsverk med undantag för Regionförvaltningsverket i Lappland. Inom området för Regionförvaltningsverket i Lappland ansvarar Regionförvaltningsverket i Norra Finland för arbetarskyddets uppgifter.

Enligt utredning till utskottet har placeringen av ansvarsområden för arbetarskyddet i regionförvaltningsverken inte skett helt problemfritt. Arbetarskyddstillsynen hör till den statliga lokalförvaltningen. De lösningar som är typiska för regionförvaltningsmyndigheterna har inte fungerat fullt ut inom arbetarskyddets ansvarsområden. Arbetarskyddets ansvarsområden avviker betydligt från varandra i fråga om mängden tillsynsobjekt och geografisk omfattning vilket gör det svårare att producera tjänster av jämn kvalitet samt säkerställa och utveckla arbetarskyddsinspektörernas kompetens i landets olika delar.

Problemen med obalansen i regionfördelningen konstateras i redogörelsen och antalet regionförvaltningsverk och regionindelningen ska omprövas. Det här är behövligt och viktigt, menar

utskottet. Utskottet vill betona att en mer balanserad regionindelning i fråga om verksamhetsområden och personalmängd främjar en jämn kvalitet på verksamheten inom arbetarskyddets ansvarsområde och på så sätt likabehandling av medborgarna i hela landet.

Arbetarskyddsmyndighetens behörighet

Arbetarskyddsmyndighetens behörighet att inspektera arbetsplatser begränsas till regionförvaltningsmyndighetens geografiska område. Numa övervakar arbetarskyddsmyndigheterna arbetsplatser men också företagets verksamhet i bredare bemärkelse, särskilt i fråga om att bekämpa grå ekonomi. Det kräver handlingsfrihet oavsett regiongränser eftersom många företag och enheter inom offentlig förvaltning har verksamhet på flera orter och i flera regionförvaltningsområden. En handlingsfrihet oavsett regiongränser krävs också på grund av att arbetarskyddets ansvarsområden är specialiserade på vissa utvalda delområden som t.ex. arbetarskydd inom den kemiska branschen och på grund av att det genomförs riksomfattande tillsynsinsatser.

I sin framställning som överläts till social- och hälsovårdsministeriet den 26 oktober 2012 anser arbetsmarknadsorganisationerna att arbetarskyddsinspektörernas regionalt begränsade behörighet är problematisk. Organisationerna är ense om att arbetarskyddsinspektörerna bör ha en nationell behörighet som kan användas utanför det egna området med fullmakt av den behöriga regiondirektören. Utskottet anser det viktigt att möjligheterna utreds att omorganisera arbetarskyddsinspektionens verksamhetsområden och behörighet samt möjligheterna till nationell specialisering för arbetarskyddsregionerna.

Arbetarskyddets oberoende

Arbetarskyddsförvaltningen regleras av internationella arbetsorganisationen ILO:s konvention nr 81 som ratificerats av Finland. Enligt konventionen ska en arbetarskyddsmyndighet i sitt arbete vara oberoende och självständig. Övriga

uppgifter som eventuellt anförtratts en arbetarskyddsinspektör får inte inverka skadligt på inspektörens auktoritet och opartiskhet i förhållande till arbetsgivare och arbetstagare. Arbetarskyddets oberoende och hur det genomförs blir föremål för uppmärksamhet på flera ställen i redogörelsen. Det vinner utskottets fulla gillande. Arbetarskyddets oberoende har enligt redogörelsen gått att trygga vid reformen.

Enligt erhållen utredning har oberoendet därför uppenbarligen gått att garantera i fråga om enskilda förvaltningsbeslut. Däremot kvarstår oenigheten om mängden inspektionsresurser som används för regionförvaltningsverkets gemensamma utveckling och ledning, och om resursernas betydelse för arbetarskyddets oberoende. Arbetarskyddets ansvarsområden har bedömt att det årligen har använts ca 10 årsverken av inspektionens resurser till gemensamma lednings- och utvecklingsuppdrag inom regionförvaltningsverket som inte gagnar arbetarskyddet i högre grad. Enligt beräkningar av social- och hälsovårdsministeriets arbetarskyddsavdelning har högst 3 årsverken använts för gemensamma uppgifter. Utskottet betonade i sitt utlåtande om regionförvaltningsreformen (AjUU 12/2009 rd) att skapandet av samarbetet mellan regionförvaltningsverkets ansvarsområden inte i praktiken får innebära att resurserna för arbetarskyddsdistriktens egna uppgifter minskar ens tillfälligt. Utskottet upprepar sin tidigare ståndpunkt och anser det viktigt att regionförvaltningsverkets inspektionsresurser för regionförvaltningsverkets gemensamma verksamhet utreds med det snaraste.

Styrning

Styrningen av arbetarskyddet förändrades inte vid reformen, utan arbetarskyddets ansvarsområden styrs fortfarande av social- och hälsovårdsministeriets arbetarskyddsavdelning, och ansvarsområdena ingår ett operativt resultatavtal med den. Inom ansvarsområdena anses förfrandandet vara lyckat. Som problematiskt upplever ansvarsområdena däremot finansministeriets förvaltningsövergripande styrning. En styrning från två håll medför gränsdragningsproblem

mellan de styrande parterna och den förvaltningsövergripande styrningen, som tidvis också påverkar arbetarskyddsinspektionens innehåll, har stått i konflikt med arbetarskyddsavdelningens styrning.

Arbetarskyddets ansvarsområden avviker från regionförvaltningsverkets övriga ansvarsområden i fråga om föremålet för verksamheten och arbetets karaktär. Inspektionen fokuserar på inspektioner på arbetsställena medan arbetet inom andra ansvarsområden främst sker på det egna verksamhetsstället. Verkets gemensamma praxis för arbetsresor och uppföljning av arbetstid lämpar sig därför inte till alla delar för arbetarskyddets ansvarsområde. Det har medfört problem bl.a. vid inspektionsresor. På grund av skillnaderna mellan ansvarsområdena har reformen ännu inte lett till den synergifördel som eftersträvades.

Arbetsmarknadsorganisationerna har i sin gemensamma framställning betonat att relationen mellan social- och hälsovårdsministeriets arbetarskyddsinspektion och finansministeriets allmänna resultatstyrning måste göras tydligare. Utskottet instämmer i centralorganisationernas ståndpunkt och anser det viktigt och behövligt att styrningen av arbetarskyddets ansvarsområde görs tydligare.

Kundorientering

Arbetarskyddet förlorade i tillgänglighet och synlighet efter överföringen till regionförvaltningsverket. Antalet kundkontakter minskade tydligt 2009. Orsakerna bedöms vara den nya organisationen, komplicerade namn och ett statistiskt fel, men också problem i telefonväxlarna och på webbplatserna. Numera har kundkontakterna ökat.

Enligt regionförvaltningsverkens kundenkät har kunderna funnit och nått arbetarskyddsmyndigheterna väl och arbetarskyddets ansvarsområden har fått ett mycket högt betyg för sin verksamhet av kunderna. Det är en mycket gynnsam utveckling, anser utskottet. Utskottet betonar att medborgare och olika intressenter lätt ska kunna nå arbetarskyddet och förutsätter att arbetarskyddsmyndigheternas närbarhet ombesörjs

också i fortsättningen. Utskottet ser positivt på att telefonrådgivningen för arbetarskyddets regionförvaltning anordnas som ansvarsområdenas gemensamma verksamhet.

Antalet utförda arbetarskyddsinspektioner har ökat som planerat i enlighet med resultatavtalen med social- och hälsovårdsministeriet. Redogörelsen visar inte om kriterierna för arbetsplatsinspektioner har ändrats i det nya systemet.

Avslutningsvis

Utskottet observerar att det finns betydande skillnader mellan bedömningarna på regional nivå och på ministerienivå av reformens verkningar och verksamhetsförutsättningarna för arbetarskyddets ansvarsområde i de erhållna utredningarna. I utskottet har arbetarskyddets ansvarsområden lyft fram flera negativa verkningar av reformen och lämnat förslag till föremål för utveckling. Också en enkät till ansvarsområdets ledning och övriga personal 2012 visar att ledningen ger en negativ bedömning av reformens verkningar. Av cheferna bedömer 70 procent att reformen har haft negativa verkningar på deras personliga förutsättningar för att göra sitt jobb. Social- och hälsovårdsministeriet anser för sin del att reformen är lyckad och menar att de negativa omdömena delvis beror på chefernas attityder och är utslag för regionförvaltningsverkets interna problem. Också i redogörelsen hänvisas till att ledningens negativa attityd till regionförvaltningsmodellen har bidragit till att modellens samtliga möjligheter inte har blivit utnyttjade.

Utskottet finner det uppenbart att det inom arbetarskyddets ansvarsområde finns operativa problem och utvecklingsobjekt som beror på organiseringen. Ändå konstaterar utskottet att det har gått en relativt kort tid sedan regionförvaltningsreformen och att man ännu inte kan säga om problemen beror på reformen, ovisshet till följd av den förändrade kulturen eller om de t.ex. är resultatet av brister i styrning och ledarskap. Utskottet anser att oavsett orsakerna finns det skäl att med det snaraste finna lösningar på de problem som aktualiserats.

Arbets- och näringsbyråer

Vid regionförvaltningsreformen övergick arbets- och näringsbyråerna från att underlyda arbets- och näringscentralerna, som dras in, till att underlyda de nya närings-, trafik- och miljöcentralerna. Arbets- och näringsbyråernas styrningsförhållande och samarbete enligt den modell som utformats med arbets- och näringscentralerna fortgick också under närings-, trafik- och miljöcentralerna. Från början av 2013 minskade arbets- och näringsbyråernas antal från drygt 70 byråer till 15 byråer vilkas verksamhetsområde huvudsakligen motsvarar de 15 närings-, trafik- och miljöcentralernas verksamhetsområden.

Reformen av arbets- och näringsbyråerna och den betydande minskningen av byråernas antal inverkar oundvikligen på samarbetet och styrningen mellan närings-, trafik- och miljöcentralerna och arbets- och näringsbyråerna. När det bara finns en organisation att styra i regionen försvagas närings-, trafik- och miljöcentralens roll som garant för enhetliga verksamhetssätt och arbets- och näringsbyråernas direkta samarbete med arbets- och näringsministeriet ökar.

Utredningsman Rauno Saari föreslog i sin utredning om anpassning av närings-, trafik- och miljöcentralernas samt arbets- och näringsbyråernas verksamhet att arbets- och näringsbyråerna ska anslutas till närings-, trafik- och miljöcentralerna som separat ansvarsområde. De olika aktörernas roll, arbetsfördelning och ansvar i fråga om att producera arbetspolitiska tjänster bedöms i en bedömning av servicestrukturen för arbetspolitiken som inleds våren 2013. Utskottet finner det behövt och viktigt att styrnings- och samarbetsrelationen mellan arbets- och näringsbyråerna och närings-, trafik- och miljöcentralerna omprövas och påpekar att översikten också bör utreda möjligheten att koncentrera verksamheten och styrningen inom arbetspolitiken till arbets- och näringsbyråerna i stället för till närings-, trafik- och miljöcentralerna.

Personalens ställning

Genom regionförvaltningsreformen sammanfördes i samma verk myndigheter inom flera olika förvaltningsområden som alla hade sina egna lönesystem. Målet var att skapa en rättvis incitamentlön för hela den personal som omfattades av regionförvaltningsreformen.

Regionförvaltningsverkens nya lönesystem godkändes genom ett mer detaljerat kollektivavtal den 24 november 2011. Utgående från avtalet togs ett nytt lönesystem i bruk retroaktivt från den 1 februari 2011. Ibruktage av lönesystemet finansieras av de kommande ämbetsverksbudgeterna vilket medför att harmoniseringen av de nuvarande lönerna väntas ta flera år.

Enligt en enkät om arbetstillfredsställelse var index för personalens lön 2012 i regionförvaltningsverken 2,72 och i närings- trafik- och miljöcentralerna 2,60, vilket är lägre än statens allmänna medelvärde 2,86. Utskottet betonar att det är en väsentlig del av att motivera personalen att lönerna känns rättvisa och att det ingår incitament i lönesystemet. Utskottet anser det ytterst viktigt att en harmonisering av lönerna inom regionförvaltningsmyndigheterna genomförs med det snaraste.

Närings-, trafik- och miljöcentralerna har en stor andel visstidsanställd personal. År 2010 var deras andel totalt 27 procent och 2011 totalt 28 procent. Den totala andelen har varierat bland enskilda närings-, trafik- och miljöcentraler mellan 16 procent och 58 procent. På annat håll i statsförvaltningen fanns 2011 i genomsnitt 13,9 procent visstidsanställda. Utskottet anser att antalet visstidsanställd personal är mycket stort och förutsätter att personalen snabbt ska ordinarieanställas i de anställningar där det på grundval av en rättslig granskning inte finns grunder för visstidsanställning.

Personalresurser

Regionförvaltningen har före reformen och efteråt blivit föremål för produktivitetsmål som

innebär en minskning av personalmängden med totalt ca 19 procent. Trots minskningarna har såväl regionförvaltningsverken som närings-, trafik- och miljöcentralerna genomfört sina lagstadgade uppgifter och huvudsakligen nått sina tjänste- och prestationsmål. Med de personalresurser som de kommande årens utvecklingsnivå ger möjlighet till finns det ändå en risk att regionförvaltningsmyndigheterna inte i fortsättningen förmår sköta sina uppgifter så som lagstiftningen förutsätter.

De omfattande minskningarna ställer verken och personalen inför en svår situation. En stram personalutveckling försvagar personalens arbetshälsa och har också ökat användningen av visstidsanställd personal. Att minskningarna sammanfaller med en krävande omställningssituation har också försvårat utvecklingen av verksamheten. Personalresurserna för att sköta regionförvaltningsverkens och närings-, trafik- och miljöcentralernas uppgifter bör tryggas också i så fall att det innebär avsteg från målen för årsverken enligt rambeslutet, menar utskottet.

Rauno Saari har i sin utredning granskat pensionsavgången och konstaterat att krympningen av omkostnadsramen och antalet personer som uppnår full pensionsålder är av samma storleksklass om man ser till antalet årsverken. Tidsmässigt sammanfaller förändringarna dock inte helt. De stora omkostnadsnedskärningarna infaller 2014 och 2015, medan de flesta uppnår full pensionsålder 2017. Saari föreslog att anslagsramen för närings-, trafik- och miljöcentralerna omvärderas så att besparingarna delvis senareläggs inberäknat år 2017. Utskottet tillstyrker utredningsman Saaris framställning på denna punkt.

Ställningstagande

Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet anför

att förvaltningsutskottet bör beakta det ovan sagda.

AjUU 3/2013 rd — SRR 1/2013 rd

Helsingfors den 26 april 2013

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Tarja Filatov /sd
medl. Anna Kontula /vänst
Jari Lindström /saf
Eeva-Maria Maijala /cent
Lea Mäkipää /saf
Merja Mäkisalo-Ropponen /sd
Annika Saarikko /cent

Kristiina Salonen /sd
Sari Sarkomaa /saml
Arto Satonen /saml
Mikko Savola /cent
Eero Suutari /saml
Jani Toivola /gröna
Maria Tolppanen /saf.

Sekreterare var

konsultativ tjänsteman Marjaana
Kinnunen.