

REVISIONSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 10/2010 rd

Utredning från ministeriet: Utlokaliseringen av statliga funktioner

Till statsrådet

INLEDNING

Remiss

Revisionsutskottet begärde den 17 november 2009 (ReUU 5/2009 rd — MINU 4/2009 rd) utredning av statsrådet.

Statsrådet lämnade den 28 januari 2010 sin utredning till utskottet (VM 124/09/2008, TrVP 1/2010 rd, 4 §).

Sakkunniga

Utskottet har hört

- förvaltnings- och kommunminister Tapani Tölli, statssekreterare Mika Rossi, statssekreterare Juha Luukko, finansråd, biträdande avdelningschef Heikki Joustie, enhetschef, re-

- geringsråd Tarja Hyvönen och konsultativ tjänsteman Ilpo Takanen, finansministeriet
- direktör för effektivitetsrevision Arto Seppovaara, Statens revisionsverk
- chef för forskning och samhällspolitik Päivi Niemi-Laine, Förbundet för den offentliga sektorn och välfärdsområdena JHL rf
- ordförande Antti Palola, Löntagarorganisationen Pardia rf
- direktör, politices doktor Mikko Wennberg, Ramboll Management Consulting Oy.

Samband med andra handlingar

Utskottet har tidigare behandlat ärendet som eget ärende under signum TRO 1/2010 rd.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Revisionsutskottet gör den allmänna bedömningen att utlokaliseringen inte har gått vare sig enligt det som planerades eller det som ställdes som mål. Den har varit behäftad med så stora brister och oklara frågor att möjligheterna att nå de eftersträlvade positiva effekterna har minskat och risken för mindre rationella placeringsbeslut i stället ökat. Utskottet hänvisar till den omfattande utfrågningen av sakkunniga och det tidigare dokumentmaterialet och kan bara konstatera att det i många fall är osäkert om utlokalisering-

en ska ge någon utdelning ens på längre sikt. En synpunkt att beakta är också att ministerierna inte ser just någon ny utlokaliseringspotential inom sina egna förvaltningsområden. Principerna och målen för utlokalisering av statliga funktioner är ändå i sig lovvärda, anser utskottet.

Så vitt utskottet kan se beror problemen med utlokaliseringen till en del på att det brustit i styrning och uppföljning av utlokaliseringsprojektet. Regeringen utlovar först nu när projektet pågått i omkring 10 år en rad betydelsefulla utvecklingsinsatser som är nödvändiga för att det ska bli något av utlokaliseringen. Med beaktan-

de av tidsplanerna kommer de utlovade utvecklingsinsatserna inte att få någon nämnvärd effekt för projektet.

Det är utskottets syn att bristen på framgång i stor utsträckning kommer sig av att förflyttningarnas konsekvenser inte har analyserats tillräckligt ingående före flyttbesluten. Operativa fördelar och ekonomiska inbesparingar är centrala principer vid utlokalisering, men det är i många fall osäkert om de alls blir av. Bristerna i uppföljningen har i sin tur gjort det svårt att bedöma om utlokaliseringen varit lyckad eller inte och att tillgodogöra sig erfarenheterna av redan verkställda förflyttningar. Det är också en brist att man inte har fäst tillräckligt stort avseende vid verksamhetens kvalitet och möjligheterna att utveckla den när man fattat besluten om utlokalisering. De kvantitativa målen för utlokaliseringen och det tekniska genomförandet har fått alldeles för mycket plats.

Regeringen lovar i sina rapporter till revisionsutskottet den 12 juni 2009 och den 28 januari 2010 bättre utvärdering och uppföljning av utlokaliseringens effekter. Finansministeriet tillsatte hösten 2009 en arbetsgrupp för effektivare konsekvensbedömning och uppföljning av utlokaliseringen. Arbetsgruppen förmådde inte i sin rapport 2011 komma med någon bedömning av konsekvenserna, trots att det var en av gruppens viktigaste uppgifter. En del av uppdraget gick ut på att en utomstående utvärderare tog sig en närmare titt på effekterna av 11 utlokaliseringsfall. Enligt utvärderarens rapport var de samhällsekonomiska effekterna i samtliga fall negativa och de regionalekonomiska effekterna obetydliga. De som omfattades av förflyttningarna upplevde dessutom att deras samverkan med kunder och intressegrupper, organisationens funktion och deras eget välbefinnande hade försämrats med utlokaliseringen.

Utskottet menar att lagens främsta syfte, det vill säga att göra regionalpolitiken effektivare och stödja en balanserad utveckling i hela landet, inte har fullföljts som det var tänkt. Utlokaliseringen har koncentrerats till södra Finland och till exempel i ett ortsvis perspektiv har överlägset flest funktioner lokaliserats till Tavaste-

hus. Bland landskapen är det Centrala Tavastland som berörts mest av utlokaliseringsåtgärderna. Minst har åtgärderna varit i bland annat Kajanaland, Mellersta Österbotten, Österbotten, Satakunta och Norra Österbotten. Betydligt färre arbetstillfällen har utlokaliserats till de här fem landskapen tillsammans än enbart Centrala Tavastland. Utskottets uppfattning är att den främsta orsaken till den otillfredsställande situationen är bristande hantering av hela utlokaliseringsfrågan. Enskilda beslut vid ministerierna har i långa stycken fått avgöra utlokaliseringen, utan någon mer övergripande samordning eller styrning.

Staten bör i den utsträckning det är möjligt se till att den inte genom sina egna åtgärder försvårar för de landskap som har det sämst ställt. Utskottet tar upp Statistikcentralens utredning sommaren 2010 som visar att de statliga arbetsplatserna 1995—2007 har minskat mest i Lappland (-1 768), Norra Österbotten (-1 132), Kajanaland (-950), Södra Savolax (-993) och Norra Karelen (-620). Utlokaliseringen är inte till stor hjälp när man ska lösa de svåraste regionalpolitiska problemen bl.a. för att antalet personal inom statens budgetekonomi är bara omkring 3,5 procent av den sysselsatta arbetskraften. Statens personal har också minskat, vilket gör det ännu viktigare att planera för utlokaliseringar med största omsorg. Enligt uppgift från finansministeriet har antalet personal inom statens budgetekonomi 2000—2010 minskat med omkring 37 300 och var 2010 kring 86 400. Faktorer som universitetsreformen och statens produktivetsprogram är bidragande orsaker till att statens personal har minskat.

Riksdagen förutsatte i december 2010 (RSk 30/2010 rd—B 20/2010 rd) att regeringen utarbetar alternativa arbetskraftsprognoser med motiverade redovisningar av hur stor del av arbetskraften stats- respektive kommunsektorn kan sysselsätta i framtiden och hur stor personal de alternativa modellerna förutsätter inom statsförvaltningen. Finansministeriet har påbörjat en samlad analys av statsförvaltningens tjänster, tillgången på tjänster i regionerna och arbetskraftsbehovet.

Statsrådet lovar i sina rapporter till utskottet se på hur problemen i övergångsfasen ska åtgärdas och bl.a. hur de personella effekterna ska utvärderas och följas upp bättre. Bland övergångsproblemen kan man nämna bortfallet av sakkunskap, dubbel bemanning och överlappande uppgifter. I ett flertal fall har utlokaliseringarna dessutom haft betydande negativa effekter för personalen. Det är viktigt att staten agerar som en exemplarisk arbetsgivare och iakttar en god personalpolitik vid organisationsförändringar.

Det har ofta upplevts som svårt eller till och med omöjligt att genomföra utlokaliseringsprojektet och det något senare startade produktivhetsprogrammet samtidigt. Dessutom har det visat sig att projekten står i strid med varandra på vissa punkter. Det är bra att regeringen lovar se

på problemen. Utskottet tror ändå inte att det går att lösa problemet utan betydande omläggningar av strategier och verksamhetsmetoder. Det anser att man på allvar bör överväga att blåsa av utlokaliseringen i dess nuvarande form. Det är de samhällsekonomiskt effektivaste metoderna som gäller, understryker utskottet. Om man framhåller med utlokaliseringen ska det ske så att arbete och uppgifter flyttas genom utveckling av bl.a. informationsteknik och elektroniska tjänster.

Utlåtande

Revisionsutskottet föreslår

att statsrådet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors den 3 mars 2011

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Matti Ahde /sd
vordf. Klaus Pentti /cent
medl. Sinikka Hurskainen /sd
Eero Lehti /saml
Johanna Ojala-Niemelä /sd

Erkki Pulliainen /gröna
Kari Uotila /vänst
Pekka Vilkuna /cent
Raimo Vistbacka /saf.

Sekreterare var

utskottsråd Nora Grönholm
utskottsråd Matti Salminen.