

REVISIONSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 5/2009 rd

Utlökaliseringen av statliga funktioner

Till statsrådet

INLEDNING

Remiss

Revisionsutskottet begärde den 7 maj 2009 (TrVP 23/2009 rd, 3 §) en utredning enligt 47 § 2 mom. i grundlagen från statsrådet om utskottets rapport om omlokaliseringen av statliga verksamheter.

Statsrådet sände den 12 juni 2009 en utredning till utskottet (TrVP 36/2009 rd, 5 §).

Sakkunniga

Utskottet har hört

- förvaltnings- och kommunminister Mari Kiviniemi, statssekreterare Timo Reina, finansråd, biträdande avdelningschef Heikki Joustie, projektdirektör Jaakko Kuusela och konsultativ tjänsteman Ilpo Takanen, finansministeriet
- dataadministrationsdirektör Risto Yrjönen, jord- och skogsbruksministeriet
- överdirektör Juhani Tervala, kommunikationsministeriet
- regionutvecklingsdirektör Pekka Urjanheimo, arbets- och näringsministeriet
- avdelningschef Raimo Ikonen och avdelningschef Jaana Koski, social- och hälsovårdsministeriet
- bostadsminister Jan Vapaavuori och förvaltningsdirektör Riitta Rainio, miljöministeriet
- justitiekansler Jaakko Jonkka, Justitiekanslersämbetet
- överdirektör Jarmo Soukainen och överinspektör Sanna Ollila, Statens revisionsverk, riksdagen

- generaldirektör Jukka Hirvelä, Vägförvaltningen
- direktör Tuija Kuusisto, Förvaltningens IT-central HALTIK
- direktör Martti Kunnasvuori, Nödcentralsverket
- överdirektör Kim Salonen, Luftfartsstyrelsen
- överläkare Pekka Eränkö och avdelningschef, professor Pekka Kurki, Läkemedelsverket
- överdirektör Leena Tenhola, Landsbygdsverket
- branschdirektör, diplomingenjör Pekka Kettunen, Försvarsförvaltningens byggverk
- direktör Hannu Pelttari, Försörjningsberedskapscentralen
- enhetschef Juha Honkatukia, Statens ekonomiska forskningscentral
- stadsdirektör Jussi Pajunen, Helsingfors stad
- utvecklingschef Matti Lipsanen, Tavastlands förbund
- landskapsdirektör Pauli Harju, Norra Österbottens förbund
- kontaktchef Esa Mänttari, Nylands förbund
- direktör Jorma Heinonen, Senatfastigheter
- delägare Petri Uusikylä, Net Effect Oy
- chef för forskning och samhällspolitik Ilkka Alava, Förbundet för den offentliga sektorn och välfärdsområdena JHL rf
- förhandlingschef Markku Nieminen, Förhandlingsorganisationen för offentliga sektorns utbildade FOSU rf
- ordförande Antti Palola, Löntagarorganisationen Pardia rf

- juris licentiat, förvaltningsråd Lauri Tarasti
- professor, emerita Liisa Turakka.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av

- inrikesministeriet
- försvarsministeriet
- finansministeriet
- jord- och skogsbruksministeriet
- miljöministeriet
- Landsbygdsverket

- Helsingfors stad
- Löntagarorganisationen Pardia.

Överingenjör Arto Mäkelä har varit utlokaliseringsexpert i revisionsutskottet.

Samband med andra handlingar

Utskottet har tidigare behandlat ärendet som eget ärende under signum TRO 4/2008 rd.

UTSKOTTETS UTREDNINGSARBETE OCH STATSRADETS REDOGÖRELSE

Regionaliseringen av statliga funktioner

Med regionalisering eller omlokalisering avses att enheter och funktioner inom den statliga centralförvaltningen flyttas bort från Helsingforsområdet till andra delar av landet. Regionaliseringen i dess nuvarande form (det s.k. regionaliseringsprojektet) startade utifrån ett beslut som Paavo Lipponens andra regering tag i aftonskolan den 4 oktober 2000. Regeringen lade då fast åtgärder för att effektivisera regionalpolitiken och det regionala samarbetet. Lagen (362/2002) och statsrådets förordning (567/2002, ändrad 201/2006 och 349/2008) om behörighet vid placering av statliga enheter och funktioner (nedan kallade regionaliseringslagen och regionaliseringsförordningen) trädde i kraft 2002.

Målet med regionaliseringslagen är att befohåheterna att placera enheter inom den statliga centralförvaltningen och rikstäckande eller centrala statliga verksamheter ska vara ordnade så

att placeringsbesluten säkerställer att de statliga uppgifterna sköts framgångsrikt, gynnar en balanserad regional utveckling över hela landet, stödjer sysselsättningen i hela landet, tryggar tillgången till arbetskraft för statliga verksamheter och baserar sig på sammanhållen praxis inom alla förvaltningsområden och på demokratiska beslut. Det kvantitativa målet är att 4 000—8 000 arbetstillfällen ska flyttas till orter utanför Helsingforsregionen senast 2015.

Omlokaliseringsåtgärderna har gällt 159 statliga verksamheter och 33 orter. Ungefär 3 900 arbetstillfällen har berörts av genomförda, beslutade och planerade flyttningar. Dessutom har cirka 1 000 årsverken flyttats mellan regioner utanför Helsingfors när arbetstillfällen har omlokaliserats. Ministerierna uppger att det fortfarande finns en regionaliseringspotential på 472—592 årsverken.

I oktober 2009 var regionaliseringsläget följande:

Regionaliseringsåtgärder	genomförda (årsverken)	beslutade (årsverken)	planerade (årsverken)	totalt (årsverken)	potential (årsverken)	alla totalt (årsverken)
Statsrådets kansli	3	2	0	5	0	5
Utrikesministeriet	3	14	1	18	0	18
Justitieministeriet	130	62	20	212	60	272
Inrikesministeriet	509	0	0	509	10	519
Försvarsministeriet	1 163	162	15	1 340	0	1 340
Finansministeriet	323	63	127	513	243	756
Undervisningsministeriet	17	13	120	150	0	150
Jord- och skogsbruksministeriet	169	362	7	538	34	572
Kommunikationsministeriet	165	283	13	461	0	461
Arbets- och näringsministeriet	184	20	359	563	125—245	688—808
Social- och hälsovårdsministeriet	114	311	0	425	0	425
Miljöministeriet	148	3	74	225	0	225
TOTALT	2 928	1 295	736	4 959	472—592	5 431—5 551

Tabell 1: Regionaliseringsåtgärder inom respektive förvaltningsområden 2002-2009 (12.10.2009)

För närvarande utarbetas det en övergripande plan för regionaliseringen. Den kommer huvudsakligen att bestå i att omsätta befintliga planer, potential som uppgetts av ministerierna och potential som preciseras senare i regionaliserings-

beslut. Planen ska också ta ställning till vilken typ av åtgärder det behövs för att nå den övre gränsen för det kvantitativa målet, nämligen att flytta 8 000 arbetstillfällen. Enligt en anvisning från finansministeriet från den 25 juni 2008 skulle planen ha blivit klar i september 2009, men ministeriet har förlängt fristen till den 31 december 2009. En orsak har varit att planen inte

på alla punkter har lagts upp enligt anvisningarna.

Regionalisering i den nuvarande formen har genomförts sedan 2000 och av fyra olika regeringar. Dessutom går decentraliseringssträvandena långt tillbaka i vår historia. Paavo Lippens andra regering genomförde 25 regionaliseringsåtgärder och de rörde cirka 450 arbetstillfällen. Matti Vanhanens första regering stod för 118 åtgärder och flyttade ungefär 3 500 arbetstillfällen, medan Matti Vanhanens andra regering än så länge har genomfört 16 åtgärder och flyttat ungefär 1 000 arbetstillfällen.

På 1970-talet var den offentliga förvaltningen och de offentliga tjänsterna stadda i kraftig tillväxt. Då omlokaliseras hela verk och inrättningar med motiveringen att decentraliseringen ska vara regionalt balanserad och att problemen med expansionen av Helsingfors därigenom minskar. Metoderna för att decentralisera och regionalisera är i princip fortfarande desamma trots att omvärlden för åtgärderna har förändrats och den offentliga förvaltningen inte längre eftersträvar tillväxt utan i stället vill banta ner personalen genom statens produktivhetsprogram.

Utskottets utredning

Revisionsutskottet har satt sig in grundligt i regionaliseringen av statliga verksamheter, har hört en rad experter och studerat material om lyckade omflyttningar och problem. Det skriftliga materialet omfattar cirka 10 000 sidor och består av bl.a. skriftliga yttranden från ministerier, ett antal relevanta ämbetsverk, regionala experter och organisationer för statligt anställda. Dessutom har utskottet haft tillgång till bedömningar av 22 regionaliseringsåtgärder där hela enheter eller inrättningar har omlokalisats. Den 17 mars 2009 inspekterade utskottet Finansierings- och utvecklingscentralen för boendet (ARA) i Lahtis.

Utskottets rapport om problem och utmaningar med regionaliseringen blev klar i maj 2009 och den fokuserar på operativa och ekonomiska effekter. Den 7 maj i år begärde utskottet en utredning enligt 47 § 2 mom. i grundlagen från statsrådet. Den 12 juni kom utredningen (VM/124/09/2008).

Utredningen från statsrådet

Den genomgående linjen i utredningen är att utlokaliseringen har lyckats väl och att det inte har funnits några särskilda problem. Men det finns vissa utvecklingsfrågor som kräver större debatt. Den rättsliga grunden för regionaliseringen är stabil och i högsta grad uppdaterad. Det finns ingen anledning att ändra regionaliseringsstrategierna, sägs det. Vidare framhåller statsrådet att en inventering av utlokaliseringens möjligheter har införlivats i den kontinuerliga utvecklingen och planeringen av förvaltningen. Det handlar alltså inte om ett tidsbegränsat projekt. Enligt utredningen är det uppenbart att det fortfarande finns en regionaliseringspotential inom så gott som alla förvaltningsområden.

De genomförda projekten befinner sig fortfarande i hög grad i en övergångsperiod och det är ett faktum som bör beaktas vid utvärderingar, påpekar statsrådet. På längre sikt kommer utlokaliseringsåtgärderna att generera operativa vinster och statsfinansiella besparingar. Statsrådet understryker på flera ställen att åtgärderna redan nu genererat en rad positiva effekter. Dessutom har de flyttade enheterna klarat av sina uppgifter bra. I en bedömning av de samlade omlokaliseringsåtgärderna måste man utgå från att vinsterna aldrig kommer att genereras om det inte finns en vilja att tolerera extra kostnader under en övergångsperiod eller omställningar i verksamheten.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Revisionsutskottet är på det hela taget skeptiskt till omlokaliseringar

Omlokaliseringarna har i och för sig relevanta utgångspunkter och mål. Utskottet har fått information om hur det nästan tio år gamla regionaliseringsprojektet har utfallit och det är något annat än det som läggs fram i utredningen. Projektet har inte till alla delar fortskridit som väntat och enligt målen. Regionaliseringen har varit behäftad med så stora brister, missöden och oklara frågor att möjligheterna att nå de eftersträlvade positiva effekterna har minskat och risken för irrationella placeringsbeslut i stället ökat. De många sakkunniguttalandena och det omfattade skriftliga materialet vittnar om att det har funnits problem och att det finns stora utvecklingsfrågor inom så gott som alla förvaltningsområden. Problemen är så viktiga att det bör utredas om utgångspunkterna och målen kan genomföras bättre, med mindre resurser och på något annat sätt. Då krävs det i så fall att författningarna ändras.

Beredningen måste bli bättre

Regionaliseringsåtgärderna måste förberedas bättre, påpekar utskottet. En punkt som måste förbättras är att det måste göras en effektivitetsbedömning innan besluten fattas. Dessutom behöver de verksamhetsmässiga, ekonomiska, personella och regionala effekterna utredas bättre. I sina beslut (OKV/1308/1/2009 och OKV/219/1/2009) om inrättningen och placeringen av centret för läkemedelsområdet (Säkerhets- och utvecklingscentret för läkemedelsområdet) anser justitiekanslern bl.a. att beredningen varit alltför bråskande och att samrådet inte gått rätt till. Det är viktigt med beredningen görs omsorgsfullt för att besluten om placeringsort ska vara relevanta och själva omlokaliseringsåtgärderna utfalla väl.

Vidare är det viktigt att inga flyttningsåtgärder vidtas om det inte är säkert att de ger vinster. Utskottet framhåller att ett av de främsta målen med omlokaliseringarna är att generera positiva effekter för själva verksamheten. Trots det finns det flera fall där det är osäkert om åtgärderna kommer att ha några positiva effekter för verksamheten på sikt. I en del fall har redan från början ifrågasatts om åtgärden har några positiva effekter. I sin utredning understryker statsrådet att riksdagen i sitt uttalande (RSv 46/2002 rd) framhåller vikten av att regionala aspekter och effekter beaktas i placeringsbeslutet. Regionala aspekter och effekter har inte beaktats på det sätt som avsetts, anser utskottet. Dessutom menar utskottet att verksamhetsmässiga, ekonomiska och personella effekter måste få större tyngd.

Uppföljningen av regionaliseringsåtgärder bör förbättras dels för hela projektet, dels för enskilda åtgärder. Möjligheterna att bedöma hur väl regionaliseringsåtgärderna har utfallit har försvårats av att det finns så lite material om uppföljning och att informationen om effekterna därför är bristfälliga. Det finns inga uppgifter om de ekonomiska effekterna av det samlade projektet trots att staten har gjort stora satsningar på omlokalisering av arbetstillfällen. Vidare saknas det ofta uppgifter om de ekonomiska effekterna av enskilda åtgärder även om de enligt den s.k. regionaliseringsförordningen ska utredas innan beslutet om omplacering fattas. När det inte finns information, är det svårare att utnyttja erfarenheterna av tidigare omlokaliseringar.

Det är bra att statsrådet i utredningen utfäster sig att förbättra utvärderingen och uppföljningen av regionaliseringen. Först i höst när projektet har pågått i nästan tio år har finansministeriet tillsatt en arbetsgrupp för att effektivisera utvärderingen och uppföljningen av de ekonomiska effekterna. Utskottet vill peka på den bristande samstämmigheten i att besluten eftersträvar en omlokalisering av 4 000—8 000 arbetstillfällen före 2011, vilket infaller innan arbetsgruppens

utvärdering av de ekonomiska effekterna är tillgängliga (31.12.2010).

Problemen under övergångsperioderna måste lösas

Utskottet förutsätter att problemen under den s.k. övergångsperioden lyfts fram mer och reduceras. Att döma av utskottsutfrågningen och det skriftliga materialet har beredningen av omlokaliseringarna och verkställigheten av besluten krävt en hel del ekonomiska resurser, men också bundit stora personella resurser. Ändå har det förekommit många och, som det ansetts, stora problem.

Få i personalen har varit beredda att flytta. Följaktligen har stor expertis gått förlorad samtidigt som samarbetsmöjligheterna försämrats eftersom de viktigaste aktörerna finns i Helsingforsområdet. Vidare har personalens arbetsmotivation och välbefinnande försämrats. På grund av dubbelbemanning har samma arbetsuppgifter utförts dubbelt, ofta ganska länge.

De negativa effekterna för personalen måste minska

I ett flertal fall har omlokaliseringarna haft stora negativa effekter för personalen. Det normala har varit att 10-30 % av personalen har flyttat med. I en del fall har det varit ännu färre. Bland annat oklarheter kring arbetsstället och eventuellt extra arbete på grund av flyttningen och problemen med att anställda låter bli att flytta kan i hög grad ha bidragit till att personalen mår dåligt och är omotiverad. Därmed kan också produktiviteten ha påverkats. Utskottet menar att de mänskliga nackdelarna för personalen och deras följer inte har getts tillräckligt stor uppmärksamhet när flyttningar har beretts och genomförts.

Dessutom är det av största vikt att åtgärder för att trygga personalens ställning och principerna för god personalpolitik får större uppmärksamhet. Chanserna för att utlokaliseringarna ska gå bra minskar, om personalen anser att informationen är bristfällig, att de inte ges tillräckligt stora möjligheter att delta och påverka och att placeringsutredningen är tendentiös (beslutet fattat i

förväg) eller om flyttningen upplevs som påtvingad. Det är också oroväckande om de som låter bli att flytta med inte får adekvata arbetsuppgifter eller om de inte behandlas korrekt. I likhet med statsrådet anser utskottet att det i god personalpolitik ingår bl.a. att satsa mer på förändringsledarskap och omplaceringar. Informationen om utlokaliseringarna har varit otillräcklig, påpekar utskottet.

I sitt beslut den 6 oktober 2009 kritiserar justitiekanslern sättet att inrätta och placera centret för läkemedelsområdet och påpekar bl.a. att placeringsbeslutet var vilseledande och bristfälligt och att det dröjt innan handlingarna har lagts fram. Justitiekanslern påpekar att man utifrån de inkomna uppgifterna inte kan undgå intrycket att den strama tidsramen och det sätt på vilket ministerietjänstemännen har fått reda på ärendet har påverkat samarbetsförfarandet. Vidare säger justitiekanslern att han av den tillgängliga informationen drar slutsatsen att det faktum att centret inrättas och tidsplanen för omorganiseringen av läkemedelsområdet i viss mån kom som en överraskning för ministerietjänstemännen efter den politiska beredningen av frågan.

I utredningen framhåller statsrådet att staten är en bra och i jämförelse med vilken sektor som helst en bärkraftig arbetsgivare. De uppgifter utskottet har fått talar ett annat språk. Statistikcentralen har gjort en omfattande studie om förändringar i arbetslivet de trettio senaste åren (Työolojen kolme vuosikymmentä; Työolotutkimusten tuloksia 1977-2008; Tilastokeskus 2008). Enligt uppgifter från Statistikcentralen har arbetsklimatet på statliga arbetsplatser försämrats snabbt och är i många fall sämre än inom den privata och den kommunala sektorn. Så sent som 2003 fick statligt anställda oftare än inom andra sektorer information om omställningar i arbetet redan på planeringsstadiet. Det är det tvärtom. Statligt anställda hotas allt oftare av oförutsedda omställningar i sitt arbete och flyttas till andra arbetsuppgifter.

Det är viktigt att konsekvenserna för personalens arbetshälsa, omplaceringen av personal som stannar kvar och även för personalstyrkan bevakas bättre dels i hela omlokaliseringsprocessen,

dels i enskilda projekt. I dagsläget har inte alla ministerier uppgifter om till exempel hur många som över huvud taget har flyttat till annan ort.

Ineffektivt att resa

En negativ sida av utlokaliseringen är att resandet har ökat tydligt. Det i sin tur har inte bara ökat kostnaderna utan också gjort arbetet ineffektivare och ökat stressen bland personalen. Den stora ökningen i resandet strider dessutom mot klimatmålen. De negativa effekterna av resandet har inte kunnat undanröjas i någon större utsträckning med tekniska hjälpmedel (till exempel videokonferenser). Det är enligt utskottet nödvändigt att de ekonomiska och personella konsekvenserna av resandet beaktas bättre när placeringsbesluten bereds.

Arbetslokalerna måste utnyttjas effektivt

Det är vidare angeläget att arbetslokalerna ordnas på ett rationellt sätt vid utlokaliseringar, framhåller utskottet. Man måste analysera lokalfrågan och bland annat behovet av att bygga nytt i ett totalekonomiskt perspektiv. Att döma av utfrågningen av de sakkunniga blir allt kontorslokaler lediga i Helsingforsområdet. Lokaler bör planeras så att de också under övergångsperioderna utnyttjas effektivt hela tiden

både på den nya orten och i Helsingforsområdet. Det är bra att statsrådet i utredningen utfäster sig att förbättra utvärderingen och uppföljningen av kostnaderna för arbetslokalerna.

Brister i den balanserade regionala utvecklingen i landet

Bättre regionalpolitik var ursprungligen ett av de viktigaste målen med utlokaliseringarna. Till exempel förvaltningsutskottet understryker i sitt betänkande om regionaliseringslagen (FvUB 3/2002 rd - RP 237/2001 rd) att lagen spelar en stor roll för att effektivisera regionalpolitiken. Till de viktigaste målen med lagen hör att stötta en balanserad regional utveckling, likaså sysselsättningen i hela landet. Utskottet menar att lagens viktiga syfte, det vill säga att effektivisera regionalpolitiken och stödja en balanserad utveckling i hela landet, inte har fullföljts. Omlokaliseringsåtgärderna har företrädesvis gällt södra Finland. Den regionala fördelningen måste bli mer systematisk och mer långsiktig och vara bättre samordnad.

I november 2009 fördelades omlokaliseringsåtgärderna enligt följande:

- Södra Finland 39,4 %
- Västra Finland 21,5 %
- Östra Finland 24,6 %
- Norra Finland 14,5 %

ReUU 5/2009 rd — MINU 4/2009 rd

Tabellen nedan visar omlokaliseringsåtgärderna i respektive landskap i november 2009. Dessut-

om anges förändringen i antalet anställda 2000-2008 inom budgetekonomin:

Landskap	Omlokaliseringsåtgärder 2002—2009		Andel av befolk- ningen (%)	Personal inom budgetekonomin förändring 2000— 2008
	htv	%		
Centrala Tavastland	654	15,3	3,3	93
Lappland	380	8,9	3,5	-1 241
Egentliga Finland	371	8,7	2,9	-370
Södra Savolax	361	8,5	8,7	-540
Norra Savolax	360	8,4	4,7	103
Norra Karelen	264	6,2	3,1	-223
Södra Österbotten	260	6,1	3,6	-134
Birkaland	227	5,3	9,1	-23
Mellersta Finland	222	5,2	5,1	181
Södra Karelen	221	5,2	2,5	253
Kymmenedalen	220	5,2	3,4	-158
Päijänne-Tavastland	165	3,9	3,8	-188
Norra Österbotten	162	3,8	7,3	-774
Satakunta	125	2,9	4,3	27
Österbotten	81	1,9	3,3	-109
Mellersta Österbotten	75	1,8	1,3	-79
Kajanaland	55	1,3	1,6	-261
Östra Nyland	34	0,8	1,8	-182
Nyland	27	0,6	26,7	1 205
TOTALT	4 264	100,0	100	-2 789

Tabell 2: Omlokaliseringsåtgärder i landskapen (2.11.2009; källa FM)

Bland landskapen är det Centrala Tavastland som berörts mest av omlokaliseringsåtgärderna. Minst har åtgärderna varit i bland annat Kajanaland, Mellersta Österbotten, Österbotten, Satakunta och Norra Österbotten. Dessa fem landskap har tillsammans fått betydligt färre arbetstillfällen än Centrala Tavastland ensamt.

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. Under omlokaliseringarna minskade personalen inom statens budgetekonomi med cirka 2 800

personer 2000-2008. Mest minskade personalen i Lappland (-1 241), Norra Österbotten (-774), Egentliga Finland (-540), Södra Savolax (-370) och Kajanaland (-261). Under samma tid ökade personalen i Nyland plus i fyra andra landskap (bland annat Centrala Tavastland). Med flyttningarna har man i en del landskap kunnat kompensera förlusten av statliga arbetstillfällen.

I de flesta fall har omlokaliseringarna haft positiva effekter för målområdena. Men i en del fall ser de regionala effekterna ut att bli ganska små. Till exempel i fallet ARA (Finansierings- och utvecklingscentralen för boendet) är effek-

terna anspråkslösa eftersom merparten av de anställda reser till Lahtis från sin bostadsort. Så Lahtis går miste om skatteinkomsterna. Även vinsterna i kompetenskluster, verksamhetscentra och synergi verkar bli små, att döma av inspektionen som utskottet gjorde.

Dessutom påpekar utskottet att flyttningarna mellan regioner utanför Helsingforsregionen än så länge har omfattat ungefär 1 000 årsverken. Det finns inga uppgifter om vilka regionala effekter de har haft.

De sakkunniga ansåg att ett sätt att satsa på större utveckling i utlokaliseringarna är att ta större hänsyn till kompetensklustren och verksamhetscentren. Det är enligt utskottet inte helt säkert att de överförda enheterna alltid vara klara över hur åtgärden har stärkt de regionala kompetensklustren och verksamhetscentren eller i övrigt gett synergivinster. Klustren kan lyftas bättre fram utifrån sina egna styrkor bland annat om finansministeriet och arbets- och näringsministeriet samarbetar bättre, framhöll de sakkunniga vidare. Justitiekanslern har påpekat att det är omöjligt att bedöma hur de befintliga kompetensklustren och verksamhetscentren har beaktats, det vill säga hänsyn tagits till 1 § 3 mom. i regionaliseringsförordningen vid besluten om placeringsort eftersom vare sig Helsingfors eller huvudstadsregionen överlag har varit aktuell vid utredningarna av placeringsort. Social- och hälsovårdsministeriets beslut om placeringsort från den 19 januari 2009 ger inget förtydligande, anser justitiekanslern.

Utlokaliseringarna och produktivetsprogrammet motstridiga

Både utlåtandena och sakkunnigyttrandena lyfter i många fall fram att det har varit svårt och rentav omöjligt att samtidigt genomföra regionaliseringsprojektet och produktivetsprogrammet som startat senare. Dessutom har det visat sig att projekten är motstridiga. I flera sammanhang har revisionsutskottet uppmärksammat produktivetsprogrammet och problemen och utmaningarna med det (ReUB 1/2009 rd — B 11/2009 rd — B 12/2009 rd, ReUB 1/2008 rd —

B 6/2008 rd, B 10/2008 rd och ReUB 1/2007 rd — B 12/2007 rd — B 13/2007 rd). Produktivetsprogrammet startade först efter utlokaliseringsprojektet och ställer utlokaliseringarna inför en rad stora frågor, eftersom projekten delvis har motstridiga mål.

Flyttningen av Polisens datacentral (numera Förvaltningens IT-central, HALTIK) till Rovaniemi nämns ofta som exempel på en lyckad omlokalisering, bland annat för de positiva regionala effekterna skull. Men Statens revisionsverk ställer sig kritiskt till flyttningen i ett produktivetsperspektiv. I sin berättelse till riksdagen om sin verksamhet för finansåret 2008 (B 15/2009 rd) påpekar revisionsverket att ett av de stora problemen med att flytta Polisens datacentral var att den tysta kunskapen inte följde med. I takt med att enheter att flyttas ut har staten ställts inför stora nyrekryteringar och det rimmar enligt berättelsen illa med produktivetsprogrammet.

I utredningen från statsrådet nämns servicecentralerna för ekonomi- och personalförvaltningen (5 st.) som exempel på lyckade flyttningar. Men enligt vad utskottet har erfarit har flyttningen av vissa av centralerna ansetts vara ett problem och en utvecklingsfråga med stora frågetecken. Det har varit problem med bland annat att så få har flyttat till den nya orten, att kompetens har gått förlorad, att arbetsuppgifterna överlappar varandra och datasystemen krånglar. Också utvärderingen av de ekonomiska effekterna kräver större satsningar. Resultaten och tjänstekvaliteten vid Statskontorets servicecentral har blivit sämre efter utlokaliseringen, har det ansetts.

I flera sammanhang har revisionsverket kritiserat produktiviteten på servicecentralerna. Utskottet menar att det fortfarande finns mycket som kan förbättras i deras produktivitet. Möjligheterna att förbättra produktiviteten är goda vid den samordnade servicecentralen för ekonomi- och personalförvaltningen, anser utskottet, förutsatt att de planerade och pågående utvecklingsinsatserna omsätts. Centralen startar 2010.

Statens produktivetsprogram innebär att de statligt anställda fram till 2011 minskar med 9

645 årsverken och med ytterligare 4 800 årsverken fram till 2015. Det finns inga uppgifter om hur personalneddragningarna är fördelade över regionerna.

Utskottet ifrågasätter nyttan av att flytta hela verk

Hela ämbetsverk och inrättningar bör inte flyttas, anser utskottet, eftersom det har både nackdelarna och problemen. I fortsättningen är det motiverat att understryka att det är enskilda arbetsuppgifter och hela arbetsuppdrag som ska flytta. Tack vare e-tjänster är det numera enklare att flytta enskilda arbetsuppgifter. I ett tidigare betänkande (ReUB 1/2009 rd — B 11/2009 rd, B 12/2009 rd) har utskottet lagt fram sina synpunkter på e-tjänster och snabbare utveckling av informationssamhället. De möjligheter som datatekniken och e-tjänster erbjuder har inte beaktats fullt ut i flyttningsbesluten. Den optimala formen av utlokalisering är att arbetsuppgifter flyttas ut till regionerna med hjälp av datanätet och elektronisk ärendehantering, anser utskottet. Samtidigt gäller det att analysera möjligheterna att förbättra processerna och arbetsmetoderna. Där har resultaten inte varit så bra.

Behövs det ändringar i författningarna?

Det är viktigt att utreda om regionaliseringslagen och regionaliseringsförordningen bör ses över. De gällande författningarna tillåter att flyttningsåtgärderna genomförs på ett irrationellt sätt utan att lagen eller förordningen för den skull överträds. Vidare vill utskottet påpeka att valet av jämförelseorter inte är samordnat i placeringsutredningarna. Det är alltså viktigt att procedurreglerna är lika i alla situationer.

De gällande författningarna backar inte tillräckligt mycket upp en balanserad regional ut-

veckling i hela landet och stöder inte de verksamhetsmässiga eller ekonomiska målen med flyttningarna.

Utlåtande

Revisionsutskottet anser

att statsrådet bör beakta det som sägs ovan och vidtar åtgärder för att de verksamhetsmässiga, ekonomiska, regionala och personella konsekvenserna av omlokaliseringarna ska beaktas bättre i beredningen av flyttningsbesluten.

Vidare anser utskottet att statsrådet bör vidta åtgärder för att ändra den berörda lagstiftningen för att den verkligen ska stödja en balanserad utveckling i hela landet och för att de verksamhetsvässiga och ekonomiska vinsterna ska nås. För det krävs det att datateknik får hög prioritet när arbetsuppgifter flyttas ut och att det beaktas att samordning är en nödvändighet när placeringsbesluten fattas.

Dessutom anser revisionsutskottet att statsrådet bör sätta sig in i de uppenbara problem som kommer sig av det samtidiga genomförandet av omlokaliseringen och statens produktivetsprogram som startade efter flyttningsprojektet, och vidtar åtgärder för att rätta till situationen.

Avslutningsvis anser revisionsutskottet att statsrådet bör informera utskottet om läget för dessa åtgärder och lämna en information till utskottet senast i januari 2010.

Helsingfors den 17 november 2009

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Matti Ahde /sd
vordf. Klaus Pentti /cent
medl. Pertti Hemmilä /saml
Marjaana Koskinen /sd
Erkki Pulliainen /gröna

Petri Salo /saml
Kari Uotila /vänst
Pekka Vilkuna /cent
Raimo Vistbacka /saf.

Sekreterare var

utskottsråd Nora Grönholm
utskottsråd Matti Salminen.