

SOCIAL- OCH HÄLSOVÅRDSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 13/2009 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 social- och hälsovårdsutskottet ska lämna utlåtande i saken till förvaltningsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsråd Tarja Hyvönen och lagstiftningsråd Ilkka Turunen, finansministeriet
- biträdande avdelningschef Mikko Staff, social- och hälsovårdsministeriet
- direktör för IT och information Olli Nylander, Valvira, Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården

- länssocialinspektör Leena Kirmanen, länsstyrelsen i Södra Finlands län
- landshövding Rauno Saari, länsstyrelsen i Västra Finlands län
- avdelningschef Marja-Leena Kärkkäinen, länsstyrelsen i Uleåborgs län
- landskapsdirektör Jussi Huttunen, Pohjois-Savon liitto
- näringspolitisk sakkunnig Aino Närkki, Socialbranschens Arbetsgivar- och Branschförbund rf
- generalsekreterare Eeva Kuuskoski, Social- och hälsovårdsorganisationernas samarbetsförening SAF rf
- utvecklingschef Kirsi Markkanen, Tehy rf
- näringspolitisk sakkunnig Jarno Talvitie, Terveyspalvelualan Liitto.

Dessutom har Finlands Kommunförbund lämnat ett skriftligt utlåtande.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

De social- och hälsovårdsfrågor som länsstyrelserna nu har hand om ska enligt den föreslagna lagstiftningen koncentreras till regionförvaltningsverken. Nästan alla uppgifter som länsstyrelsernas social- och hälsovårdsavdelningar haft på sitt bord ska flyttas över. Regeringens proposition behandlar främst de nya verkens struktur

och styrning. Social- och hälsovårdsutskottet bedömer omorganiseringens effekter för sitt ansvarsområde.

Regionförvaltningsverkens uppgifter och organisation

Inom social- och hälsovårdsutskottets ansvarsområde ska regionförvaltningsverken utifrån

lagförslagets 4 § ha hand om uppgifter inom social- och hälsovård, miljö- och hälsoskydd och främjande och fullföljande av rättsskyddet enligt vad som föreskrivs särskilt i annan lagstiftning. Dessutom ska regionförvaltningen utvärdera den regionala tillgången till basservice.

Social- och hälsovårdsfrågorna föreslås bli koncentrerade till regionförvaltningsverken. De uppgifter i anknytning till Europeiska socialfonden och Europeiska regionutvecklingsfonden som länsstyrelsernas social- och hälsovårdsavdelningar nu har hand om ska flyttas över på närings-, trafik- och miljöcentraler och landskapsförbund. På detta stadium av regionförvaltningsreformen föreslås inga innehållsliga ändringar i regionförvaltningens uppgifter inom social- och hälsovården. Regionförvaltningsmyndigheternas uppgifter anges i detalj i speciallagstiftning. Det finns ett fyrtiotal uppgiftsspecifika speciallagar inom social- och hälsovården och de följdändringar som regionförvaltningsreformen kräver i dem kommer att anges i en särskild proposition.

Enligt 5 § 2 mom. ska det föreskrivas om regionförvaltningsverkens ansvarsområden genom förordning av statsrådet. Social- och hälsovårdsfrågor ska enligt motiven platsa inom ansvarsområdet regionförvaltningsverkens basservice, rättsskydd och tillstånd. Samtliga sex regionförvaltningsverk ska ha ett ansvarsområde för detta.

Om indelningen i ansvarsområden och verksamhetsställenas eventuella specialisering vid regionförvaltningsverken och närings-, trafik- och miljöcentralerna genomförs som regeringen tänker sig, blir det svårt att greppa regionförvaltningsenheterna som helhet. Social- och hälsovårdens tillstånds- och tillsynsuppgifter ska finnas inom samtliga sex regionförvaltningsverk. Indelningen i ansvarsområden och specialuppgifterna bör enligt utskottets mening genomföras så att verken inte blir för små för att ha nödvändig social- och hälsovårdskompetens och därmed äventyrar en effektiv och fungerande tillsyn och styrning. Samtidigt är det viktigt att underlätta för medborgarna att kommunicera

med regionförvaltningsmyndigheten, bl.a. genom bättre e-tjänster och samservicekontor.

När lagen om Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården stiftades påpekade utskottet att tillsynen över socialvården kan förbättras tack vare det nya centrala ämbetsverkets lagfästa uppgift att samordna socialvården och styra tillsynen över regionalförvaltningen och tack vare en eventuell arbetsfördelningen inom den regionala förvaltningen (ShUB 14/2008 rd). Det finns ett fortsatt behov av att utvärdera arbetsfördelningen dels mellan det centrala ämbetsverket och regionförvaltningen, dels inom regionförvaltningen, liksom också hur tillsyn och styrning fungerar och om verktygen är adekvata och effektiva.

Ett ansvarsområde inom ett regionförvaltningsverk ska enligt 11 § i lagförslag 1 ledas av en chef för ansvarsområdet. Chefen för ett ansvarsområde ska enligt 14 § utnämnas av det ministerium som har huvudansvaret för att styra verksamheten inom området. Det är viktigt att chefen för ansvarsområdet basservice, rättsskydd och tillstånd i linje med propositionens motivering utnämns av social- och hälsovårdsministeriet, anser utskottet.

I 5 § 3 och 4 mom. om organisering av regionförvaltningsverken föreslås bli föreskrivet att ansvarsområdena arbetarskydd, miljötillståndsärenden och konkurrensärenden ska skötas oberoende och opartiskt. Att det behövs bestämmelser i lag motiveras med internationella överenskommelser och principer om oavhängiga rättsskipningsorgan för behandling av vissa tillståndsärenden. Men det finns ju bestämmelser som garanterar en oberoende och opartisk myndighetsverksamhet också i grundlagen och till exempel i den allmänna lagstiftningen om myndighetsverksamhet och god förvaltning. Det är ett problem att ansvarsområdenas oberoende och opartiskhet inte har preciserats i lagförslaget. Med den formulering bestämmelsen har i propositionen kan det leda till oklarhet om hur myndighetsverksamhetens oberoende och opartiskhet inom andra ansvarsområden avviker från de ansvarsområden som nämns i bestämmelsen.

Styrning

Enligt propositionen är regionförvaltningsverken tvärsektoriella myndigheter som har hand om uppgifter inom flera förvaltningsområden vid ett ministerium. Ministerierna samarbetar om den strategiska planeringen och styrningen av myndigheternas arbete. I styrningen av regionförvaltningsverken ingår det att lägga upp ett gemensamt strategidokument och för varje enskild myndighet ett separat strategiskt och ett operativt dokument för resultatmålen.

Av statens regionala myndigheter krävs det effektivitet och samarbetsvilja för att social- och hälsovårdspolitiken ska kunna utvecklas och genomföras. Det är nödvändigt att se till att styrningen av social- och hälsovårdspolitiken fungerar i hela landet när reformen genomförs. Därför måste behovet av styrning vid enskilda ministerier beaktas i beredningen av myndigheternas strategiska dokument. I den praktiska styrningen ska det ses till att planering och styrning inte ger upphov till onödiga utredningar och rapporter som kräver så mycket tid att det försvårar för myndigheterna att sköta sina basuppgifter.

Resurser

Enligt motiven får översynen av den regionala förvaltningen indirekt den effekten att antalet anställda inom förvaltningen minskar, för det ingår i de åtgärder för att höja produktiviteten i statsförvaltningen som finns listade i rambeslutet för 2009. De nya myndigheterna får ta över målet att få bort 436 årsverken under den första perioden av produktivetsprogrammet 2010 och 2011 från de myndigheter som är med om reformen. För reformen av regionalförvaltningen har det för samma tid ställts som produktivetsmål att få bort 60 årsverken. Utöver detta ska personalbehovet minska med sammanlagt 640 årsverken vid regionförvaltningsverken och närings-, trafik- och miljöcentralerna 2012—2015. Antalet anställda vid de myndigheter som är med i re-

formen motsvarar ungefär 5 900 årsverken och då betyder målet att minska personalen med totalt 1 136 årsverken för produktivitetsens skull att antalet årsverken vid de nya myndigheterna på fem år minskar med inemot 20 procent jämfört med i dag. I början av nästa år ska dessutom ett antal anställda motsvarande 11 årsverken flyttas från regionalförvaltningen till Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården för socialvårdens rikstäckande uppgifter.

Social- och hälsovårdsutskottet finner resursneddragningarna särskilt oroväckande med tanke på en fungerande och trovärdig tillsyn och styrning. Det såg med oro på frågan också när tillstånds- och tillsynsverket inrättades och krävde då i sitt betänkande att det måste ses till att den regionala förvaltningen har adekvata resurser för tillsyn över socialvården (ShUB 14/2008 rd).

Tillsyns- och tillståndsuppgifterna inom socialvården, hälso- och sjukvården och miljö- och hälsoskyddet kräver specialutbildad personal och specialkompetens inom social- och hälsovården och lagstiftningen om den. Därför kan personal som eventuellt frigörs från den allmänna förvaltningen och andra uppgiftsområden bara i mycket begränsad omfattning anställas för social- och hälsovårdsuppgifter. Utskottet har informerats om att länsstyrelserna redan nu har tvingats till sådan prioritering av brådskande uppgifter att det i praktiken inte funnits tillräckligt med resurser för förebyggande och metodisk tillsyn. För medborgarna har behandlingstiderna för klagomål i många fall dragit oskäligt långt ut på tiden. Regionförvaltningsverken bör absolut ha möjlighet att sköta sina lagfästa social- och hälsovårdsuppgifter.

Utlåtande

Social- och hälsovårdsutskottet föreslår

att förvaltningsutskottet beaktar det som sägs ovan.

ShUU 13/2009 rd — RP 59/2009 rd

Helsingfors den 17 juni 2009

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Juha Rehula /cent
vordf. Sirpa Asko-Seljavaara /saml
medl. Outi Alanko-Kahiluoto /gröna
Risto Autio /cent
Maria Guzenina-Richardson /sd
Hannakaisa Heikkinen /cent
Arja Karhuvaara /saml

Anneli Kiljunen /sd
Håkan Nordman /sv
Tuomo Puumala /cent
Päivi Räsänen /kd
Paula Sihto /cent
Satu Taiveaho /sd
Erkki Virtanen /vänst.

Sekreterare var

utskottsråd Harri Sintonen.

AVVIKANDE MENING

Motivering

Regeringens proposition har det generella syftet att få till stånd en medborgar- och kundtillvänd regionförvaltning som fungerar effektivt och resultatinriktat. Syftet är lovvärt, men det går knappast att nå med den här propositionen.

Reformen av den regionala förvaltningen minskar personalen åtminstone indirekt: i sitt rambeslut för 2009 meddelar regeringen att regionförvaltningsreformen ska vara ett av verktygen för att höja produktiviteten i statsförvaltningen. År 2007 fanns det 8 000 anställda inom regionförvaltningen. Regeringen räknar med att personalen 2012—2015 ska minska med 640 årsverken.

Den nuvarande regionförvaltningen inom social- och hälsovården motsvaras i dag av länsstyrelsernas social- och hälsovårdsavdelningar. Tillsynen över social- och hälsovården är en mycket viktig uppgift för länsstyrelsernas social- och hälsovårdsavdelningar inom deras respektive områden. Avdelningarna arbetar också till en del med utveckling och utbildning. Genom regionförvaltningsreformen kommer länsstyrelsernas social- och hälsovårdsavdelningar att gå upp i de tvärsektoriella regionförvaltningsmyndigheterna, med undantag av uppgifter som har med strukturfonderna att göra; de flyttas över på landskapsförbunden. Tillsynsuppgifterna flyttas alltså över på regionförvaltningsmyndigheterna och Valvira, som svarar för den riksomfattande tillsynen över social- och hälsovården, ska styra uppgifterna på samma sätt som verket nu styr länsstyrelsernas social- och hälsovårdsavdelningar.

Resursneddragningarna betyder att de nya regionförvaltningsverkens möjligheter att ta hand om social- och hälsovårdens lagfästa uppgifter försämras i väsentlig grad, trots att social- och hälsovårdstjänsterna uttryckligen är det slag av tjänster som det också i medierna ständigt krävs bättre tillsyn över. Tillsynen försvåras ytterligare av att regeringen gynnar privata tjänsteleve-

rantörer i kommunerna. Propositionen är för oklar när det gäller regionförvaltningsmyndigheternas arbete, resurser och verksamhetsramarna för länsstyrelsernas social- och hälsovårdsavdelningar som ska införlivas med myndigheterna.

Regionförvaltningsverkens styrning blir i den form den har i propositionen komplicerad i praktiken. Det finns flera olika nivåer av styrning som är svåra att greppa (1. strategidokument, 2. strategiskt dokument för resultatmål och 3. operativt dokument för resultatmål). Styrningen kommer att binda upp resurserna för enskilda förvaltningsområden redan på centralförvaltningsnivå och därmed förstärks "korvstoppningsförvaltningen" ännu mer i regionförvaltningen. Styrsystemet är rörigt och teoretiskt och kommer att ge upphov till flerdubbel och överlappande rapportering och den tiden är förlorad för själva substansuppgifterna. Specialuppgifter som personalplaneringen och myndigheternas budgetering som koncentrerats på rikstäckande nivå undergräver myndigheternas oberoende och självständiga regionala medinflytande.

Oklart är också vilka möjligheter det kommer att finnas att främja hälsa och välfärd och att bedriva ett sådant brett samarbete som detta kräver i den nya regionförvaltningsstrukturen och hur arbetet för att främja hälsa och välfärd ska utvecklas.

Bland regionförvaltningsmyndighetens grundläggande uppgifter listas att främja de grundläggande fri- och rättigheterna och rättsskyddet, tillgången till basservice, miljöskydd, hållbart nyttjande av miljön, intern säkerhet och en hälsosam och trygg livs- och arbetsmiljö i regionen. Å andra sidan avviker många regionförvaltningsverk från en sådan indelning i ansvarsområden. Med ansvarsområdena i propositionen når man inte heller den ökade produktivitet och effektivitet som hela reformen går ut på. Verken ser ut att bli alltför små — till exempel de uppgifter som länsstyrelsen i Västra Finlands län

haft ska delas mellan 18 olika verk. Dessutom är modellen för flera överlappande regionindelningar oklar för dem som använder tjänsterna och ur förvaltningens synvinkel sett. Propositionen skapar inte någon klar och enhetlig regionförvaltningsmodell.

Ståndpunkt

På grundval av det ovan anförda föreslår vi

att förvaltningsutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors den 17 juni 2009

Anneli Kiljunen /sd
Satu Taiveaho /sd
Maria Guzenina-Richardson /sd

Päivi Räsänen /kd
Erkki Virtanen /vänt