

KOMMUNIKATIONSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 19/2009 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 kommunikationsutskottet ska lämna utlåtande till förvaltningsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- trafikråd Riitta Virén, kommunikationsministeriet
- biträdande direktör Matti Eronen, Sjöfartsverket
- direktör Aulis Nironen, Vägförvaltningen
- förvaltningschef Kari Männistö, Tavastlands vägdistrikt
- trafikförvaltningschef Kari Hiltunen, länsstyrelsen i Östra Finlands län

- trafikförvaltningschef Tapani Rossi, länsstyrelsen i Uleåborgs län
- vägdirektör Anders Östergård, Vasa vägdistrikt
- planeringschef Heikki Pusa, Hämeen liitto
- planläggningsdirektör Saini Heikkuri-Alborzin, Österbottens förbund
- direktör Esko Pyykkönen, Destia Vägverket
- verkställande direktör Heikki Kääriäinen, Bussförbundet
- ombudsman Heikki Tuominen, Löntagarorganisationen Pardia rf
- kommunikationsdirektör Nina Nizovsky, Finlands Taxiförbund.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av

- justitieministeriet
- Fordonsförvaltningscentralen
- Banförvaltningscentralen
- Tavastlands vägdistrikt.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår en lag om regionförvaltningsverken, en lag om närings-, trafik- och miljöcentralerna och en lag om behandling av miljöskydds- och vattenärenden vid regionförvaltningsverken. Dessutom föreslår regeringen ändringar i lagen om arbetarskyddsförvaltningen, statstjänstemannalagen och regionutvecklingslagen. Länsstyrelselagen, lagen om arbets-

och näringscentraler samt arbets- och näringsbyråer, lagen om miljöförvaltningen och lagen om miljötillståndsverken föreslås bli upphävida. Regeringen föreslår en separat lag om lagpaketets ikraftträdande och arrangemangen under en viss övergångsperiod.

Det allmänna målet med propositionen är att genomgripande revidera regionförvaltningen

och skapa en medborgar- och kundvänlig regionförvaltning som fungerar effektivt och på ett resultatgivande sätt. Propositionen stärker och ökar landskapsförbundens roll och ställning inom regionutvecklingsarbetet och främjar samarbetet mellan statens regionförvaltning och landskapsförbunden. Samtidigt skapas en legislativ grund för regionförvaltningsmyndigheters verksamhet.

Utöver de författningar som nämns ovan påverkar reformen ca 250 lagar som gäller regionförvaltningsmyndigheternas uppgifter och ca 1 200 bestämmelser i dem. Också dessa lagar föreslås bli ändrade i den mån det krävs. Ändringsförslagen lämnas i en separat proposition som kompletterar denna proposition eller i parallella propositioner för olika verksamhetsområden.

I den föreliggande propositionen föreslås det att statens regionförvaltning (länsstyrelserna, arbetskrafts- och näringscentralerna, de regionala miljöcentralerna, miljötillståndsverken, vägdistrikten och arbetarskyddsdistriktens arbetarskyddsbyråer) ska samlas till två nya övergripande myndigheter, nämligen regionförvaltningsverken samt närings-, trafik- och miljöcentralerna.

Regionförvaltningsverken ska främja regional jämlikhet genom att i regionerna ha hand om lagfästa verkställighets-, styrnings- och tillsynsuppgifter. I det syftet ska verken bl.a. arbeta för att de grundläggande fri- och rättigheterna och rättskyddet tillgodoses, för tillgången till basservice, för miljöskydd och ett hållbart utnyttjande av miljön, för intern säkerhet och för en sund och

trygg livs- och arbetsmiljö i regionerna. Närings-, trafik- och miljöcentralerna ska främja den regionala utvecklingen genom att ha hand om statsförvaltningens verkställighets- och utvecklingsuppgifter. För att fullgöra detta uppdrag främjar centralerna bl.a. företagsamhet, arbetsmarknadens funktion, kunnande och kultur, trafiksystemets funktion och trafiksäkerhet, en god miljö och ett hållbart utnyttjande av naturen och naturresurserna samt invandring och invandres integration och sysselsättning i regionerna.

Styrningen av statens regionförvaltningsmyndigheter ska ske i närmare och planenligare samarbete mellan berörda ministerier än i dagsläget, och därför föreslås det att den strategiska och operativa styrningen av verksamheten ska förstärkas.

De föreslagna reformerna stärker landskapsförbundens behörighet som myndigheter där regionutvecklingsarbetet samlas och samordnas. Landskapsprogrammets inflytande stärks och regionutvecklingsuppgifter överförs till landskapsförbunden från statens regionförvaltning. Också servicestrukturerna inom regionförvaltningen ska utvecklas särskilt genom introduktion av elektronisk ärendehantering och samservice.

Förslagets språkliga konsekvenser har i möjligaste mån beaktats i propositionen för att medborgarna också framöver ska kunna garanteras förvaltningstjänster på de båda nationalspråken och samiska.

Lagarna avses träda i kraft den 1 januari 2010.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmänt

Den föreslagna regionförvaltningsreformen är i sig bra, menar utskottet. Genom att de olika aktörerna inom statens regionförvaltning inrangeras i två större regionala organisationer med gemensam styrning kan resurserna och expertisen användas på ett ändamålsenligt och samordnat

sätt. Vägförvaltningens vägdistrikt och länsstyrelsernas trafikavdelningar flyttas över till närings-, trafik- och miljöcentralerna där det utgör ansvarsområdet trafik och infrastruktur. Ansvarsområdet trafik och infrastruktur kommer att finnas vid nio av centralerna, dvs. Nylands, Egentliga Finlands, Birkalands, Mellersta Finlands, Södra Österbottens, Norra Österbottens, Lapplands, Norra Savolax och Sydöstra Fin-

lands central. Reformen skapar nya möjligheter att utveckla trafiksystemet utgående från konkurrenskraften i regionen men också med hänsyn till kravet på hållbar utveckling.

Parallellt med reformen av statens regionförvaltning pågår förberedelserna för en reform av ämbetsverken inom trafikförvaltningen. Banförvaltningscentralen, funktionerna inom Vägförvaltningens centralförvaltning och Sjöfartsverket slås samman till Trafikverket. Undantag utgör vissa funktioner vid Sjöfartsverket, som kommer att flyttas över dels till Trafiksäkerhetsverket, dels till en närings-, trafik- och miljöcentral, dels till ett nytt produktionsbolag för sjöfarten. Av Sjöfartsverkets sjösäkerhetsfunktion, myndighetsfunktionerna i fråga om styrningen och lotsningen av fartygstrafiken och fartygsregisterföringen, Luftfartsförvaltningen, Järnvägsverket och Fordonsförvaltningscentralen bildas Trafiksäkerhetsverket. Reformen syftar framför allt till att stärka systemtänkandet i fråga om trafik och nyttiggöra expertisen vid de berörda ämbetsverken i syfte att förbättra verksamhetens genomslagskraft, kvalitet och produktivitet. Båda reformerna planeras träda i kraft den 1 januari 2010.

Det faktum att regionförvaltningsreformen beretts i stor hast och träder i kraft redan vid ingången av 2010 i kombination med ombildningen av ämbetsverken inom förvaltningsområdet gör det ganska svårt att få en heltäckande bild av hur trafikförvaltningen kommer att fungera på regional nivå. Utskottet vill fästa extra uppmärksamhet vid hur trafikförvaltningens regionala tjänster ordnas, hur styrsystemet fungerar, hur uppgifterna läggs fast och hur produktivhetsprogrammet genomförs på de nya centralerna.

Tjänster

Reformen, som startade som en översyn av förvaltningsstrukturerna, förefaller i praktiken leda till en radikal förändring i fråga om de regionala serviceställena. Nylands, Tavastlands, Sydöstra Finlands, Savolax-Karelens, Vasa och Uleåborgs vägdistrikt får nya gränser. Exempelvis ändringarna i distriktsindelningen och den i propositionen mycket knapphändig motiverade

förflyttningen av huvudsakligt verksamhetsställe från Vasa till Seinäjoki kan ge upphov till såväl resurs- och kompetensproblem som personalomflyttningar. De föreslagna omställningarna förefaller i viss mån strida mot statens allmänna regionaliseringsprinciper när uppgifter också flyttas från Tammerfors till Helsingfors. Det kan bli svårare för svenskspråkiga i Österbotten att få adekvata tjänster på sitt eget modersmål.

De uppgifter som länsstyrelsernas trafikavdelningar har i dag kommer att tills vidare förläggas till nio närings-, trafik- och miljöcentraler. Personalen på de nuvarande stationeringsorterna stannar kvar på respektive ort. Trafikavdelningspersonal finns förutom på de föreslagna centralerna också i Joensuu, St Michel och Tavastehus. Tjänster måste i framtiden finnas att tillgå i alla regioner på lika villkor, understryker utskottet med kraft. De nya närings-, trafik- och miljöcentralerna måste följaktligen fundera på administrativa lösningar, t.ex. samservicekontor, som garanterar regional och språklig jämlikhet när det gäller tillgången till högkvalitativa tjänster. Servicenivån får inte sjunka under övergångsperioden.

Styrning av verksamheten

Styrningen av närings-, trafik- och miljöcentralerna samordnas av arbets- och näringsministeriet. Under ministeriets ledning upprättas ett gemensamt strategidokument för alla centraler. Med varje central ingås ett strategiskt resultatavtal som undertecknas av ministeriet och centralens direktör. Kommunikationsministeriet och det nya Trafikverket deltar aktivt i beredningsprocessen. Parter i det operativa resultatavtalet är Trafikverket och direktören för ansvarsområdet trafik och infrastruktur. Där anges bl.a. målen för väghållningen. Trafikverket styr också i övrigt centralernas verksamhet för att de riktäckande riktlinjerna för väghållningen och trafiksystemets funktion ska uppfyllas.

En av de stora utmaningarna i fråga om styrningen av närings-, trafik- och miljöcentralerna uppges vara hur substans- och personalstyrningen ska kunna skiljas åt. Styrningen är mycket di-

versifierad och därför måste ministeriernas (de centrala ämbetsverkens) samarbete löpa bra. Det viktigaste är att ordna och bevara substansstyrningen inom förvaltningsområdet så att finansieringen och den operativa resultatstyrningen av substansen fortsatt sker via förvaltningsområdet.

Utskottet håller med de utfrågade sakkunniga som betvivlar att resultatet blir bra om närings-, trafik- och miljöcentralerna leds av en av direktörerna som särskilt uppdrag. Det gäller att beakta hur det föreslagna ledningssystemet fungerar och i förekommande fall göra en omdömsbegräddning av regleringen.

Den styrmodell man gått in för i reformen kommer enligt utskottets bedömning att leda till avsevärt fler styrande aktörer, styrdokument och behövliga överläggningar. Det föreligger alltså risk för att reformen uttryckligen ökar de resurser som krävs för administreringen. Erfarenheterna från resultatstyrning av ämbetsverk där flera ministerier varit ansvariga för styrningen har inte varit genomgående goda. Orsaken står bl.a. att finna i oförenliga mål och resursavvägning.

Kommunikationsministeriets och det nya Trafikverkets kompetens- och arbetsfördelning i fråga om närings-, trafik- och miljöcentralerna måste vara sådan att den operativa styrningen av finansieringen och substansen stöder och samordnar centralernas insatser i de uppgifter som hör till förvaltningsområdet. Det är viktigt att alla enheter också framöver har samma resurser och samma rutiner för att säkerställa en adekvat regional expertis och en jämlik behandling av medborgarna i trafikfrågor. Styrningen på riksnivå måste vara så tydlig att medborgarnas jämlikhet är säkrad och att en överklagandekarusell förorsakad av otydliga råd eller osamordnade rutiner kan undvikas.

Uppgiften som närings-, trafik- och miljöcentralerna ålagts, att se till att trafiksystemen fungerar och att trafiken är säker, är ett angeläget operativt mål. För att målet ska nås och underhållet av vägnätet löpa utan störningar och farledsprojekten bli genomförda behövs det en tydlig styrning och ett gott samarbete mellan alla myndigheter som svarar för trafikledsprojekt. Särskilt noga bör man vara med att allt förlöper

friktionsfritt under övergången från det gamla till det nya systemet. Centralerna har också inom sina respektive regioner ansvaret för att ordna med kollektivtrafiktjänster. För att regionerna ska vara jämlika i fråga om denna för medborgarna så viktiga bastjänst måste centralerna och landskapsförbundet bedriva ett nära samarbete med kollektivtrafikoperatörerna och deras organisationer bl.a. när trafiksystemsplaner upprättas.

Uppgiftsdefinition

I 3 § i den föreslagna lagen om närings-, trafik- och miljöcentralerna anges de verksamhetsområden inom vilka centralerna har särskilt föreskrivna uppgifter. I 1 mom. 9 punkten nämns trafiksystemets funktion, trafiksäkerheten, väg- och trafikförhållandena, landsväghållningen och ordnandet av kollektivtrafiken. Dessutom ska centralerna enligt 2 mom. 2 punkten bl.a. bedriva en utvärdering av den regionala tillgången till basservice inom trafiken.

Definitionen av centralernas uppgifter inom trafikområdet kräver ytterligare diskussion, menar utskottet. Definitionen i propositionen är summarisk och preciseras inte förrän i de förvaltnings specifika substanslagarna. Den föreslagna bestämmelsen lämnar i många stycken öppet vad uppgifterna i sista hand innefattar, t.ex. om centralerna ansvarar för uppgifterna inom sin egen region eller om ansvaret vilar på exempelvis det planerade Trafikverket. Utskottet vill bestämt hävda att centralerna ska svara för de ålagda uppgifterna inom sitt ansvarsområde, på samma sätt som bl.a. vägdistriktet gör i dagens läge.

Från sakkunnighåll har det påpekats att det föreligger risk för att ingenting kommer att sägas om förbindelsefartygstrafiken på författningsnivå i samband med denna reform och trafikverksreformen och att det t.ex. är en tolkningsfråga om den omfattas av de nu föreslagna bestämmelserna. Utskottet poängterar den avgörande betydelse förbindelsefartygstrafiken har som garant för skärgårdsbornas tillgång till basala trafik-tjänster. För att undvika tolkningsproblem är det ytterst viktigt att förbindelsefartygstrafikens be-

tydelse och ansvaret för att ordna den framgår med tillräcklig tydlighet av den nya lagen eller motiven till den. Utskottet föreslår att man tittar på om förbindelsefartygstrafiken kunde fogas till 3 § 1 mom. 9 punkten.

Planeringen av trafiksystem på det regionala planet spelar en stor roll för samordningen av trafik och markanvändning. Utskottet lade t.ex. i sitt betänkande (KoUB 9/2008 rd) om statsrådets trafikpolitiska redogörelse (SRR 3/2008 rd) fram ett förslag till ett uttalande som riksdagen antog om att den regionala och rikstäckande planeringen av markanvändning och trafik plus tillhörande styrmedel ska utvecklas målinriktat så att samhällsstrukturen blir intakt och behovet att färdas minskar. Utskottet föreslår följaktligen nu att den regionala planering av trafiksystem som ingår i arbetet kring trafiksystem tydligt kunde införlivas i närings-, trafik- och miljöcentralernas uppgifter inom ansvarsområdet trafik och infrastruktur.

I den föreslagna lagen om närings-, trafik- och miljöcentralerna handlar 7 § om den strategiska planeringen och styrningen av centralernas verksamhet. Enligt paragrafen ska för varje central också göras upp en separat strategisk resultatmålshandling. Dessa handlingar kopplar samman de generella mål och syften som gäller för centralerna med regionens landskapsprogram och genomförandeplanerna för dessa. Regeringen vill också ge landskapsförbunden en ny ställning och nya uppgifter och föreslår därför i propositionen att regionutvecklingslagen ändras och förbunden genom en breddning av uppgifterna får ansvaret för att initiera planeringsprocesser och leda det hithörande samarbetet bl.a.

när det gäller planer för trafiksystem. Tanken är inte att överföra beslutanderätten, utan att landskapsförbunden ska samordna upprättandet av planerna på det regionala planet. Den samordning som landskapsförbunden ska stå för innebär att starta upp planeringsprocesser och leda det hithörande samarbetet.

Med hänsyn till hur viktig den regionala trafiksystemsplaneringen är vill utskottet dessutom föreslå att 7 § preciseras så att det i motiven angivna syftet, att initiera planeringsprocessen och leda det hithörande samarbetet, tydligt framgår av paragrafen.

Genomförande av produktivetsprogrammet

Närings-, trafik- och miljöcentralerna har i statens produktivetsprogram ålagts ett sparbetning på totalt 640 årsverken (ca 15 %) fram till 2015. Men de regionala organisationer som nu slås samman har inte alla kommit lika långt i arbetet på att förbättra produktiviteten. Vägförvaltningen har av sina stödtjänster lagt ut IT-tjänsterna på marknaden och den operativa ekonomi- och personaladministrationen på statskontorets servicecentral. Hänsyn måste tas till produktivetsinsatserna hittills för att genomförandet av produktivetsprogrammet inte ska tära på resurserna för väghållning och fackkompetensen på de nya centralerna, understryker utskottet.

Utlåtande

Utskottet föreslår

att förvaltningsutskottet beaktar det som sägs ovan.

KoUU 19/2009 rd — RP 59/2009 rd

Helsingfors den 22 september 2009

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Martti Korhonen /vänst
vordf. Saara Karhu /sd
medl. Mikko Alatalo /cent
Marko Asell /sd
Leena Harkimo /saml
Kalle Jokinen /saml
Lauri Kähkönen /sd
Mats Nylund /sv

Pentti Oinonen /saf
Markku Pakkanen /cent
Lyly Rajala /saml
Tero Rönni /sd
Pertti Salovaara /cent (delvis)
Janne Seurujärvi /cent
Ilkka Viljanen /saml
Anne-Mari Virolainen /saml.

Sekreterare var

utskottsråd Kaj Laine.