

Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lagstiftning om revidering av regionförvaltningen

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås att det stiftas en lag om regionförvaltningsverken, en lag om närings-, trafik- och miljöcentralerna och en lag om behandling av miljöskydds- och vattenärenden vid regionförvaltningsverken. I propositionen föreslås dessutom ändringar i lagen om arbetarskyddsförvaltningen, statstjänstemannalagen och regionutvecklingslagen. Det föreslås att länsstyrelselagen, lagen om arbets- och näringscentraler samt arbets- och näringsbyråer, lagen om miljöförvaltningen och lagen om miljötilståndsverken ska upphävas. En separat lag ska stiftas om lagstiftningshelhetens ikraftträdande och reformens övergångsperiod.

Det allmänna målet med propositionen är att i stor utsträckning revidera regionförvaltningen och skapa en medborgar- och kundvänlig regionförvaltning som fungerar effektivt och på ett resultatgivande sätt. Propositionen stärker och ökar landskapsförbundets roll och ställning inom regionutvecklingsarbetet och främjar samarbetet mellan statens regionförvaltning och landskapsförbunden. Genom propositionen skapas dessutom en lagstadgad grund för regionförvaltningsmyndigheternas verksamhet.

Utöver de författningar som nämns ovan omfattar propositionen ca 250 lagar som gäller regionförvaltningsmyndigheternas uppgifter och ca 1 200 bestämmelser i dessa lagar. Också dessa lagar föreslås bli ändrade till behövliga delar. Förslag till ändring av dessa lagar överlämnas som en separat regeringsproposition som kompletterar denna proposition eller i separata regeringspropositioner för olika verksamhetsområden som överlämnas utöver denna proposition.

I propositionen föreslås att statens regionförvaltning (länsstyrelserna, arbetskrafts- och näringscentralerna, de regionala miljöcentralerna, miljötilståndsverken, vägdistrikten

och arbetarskyddsdistriktens arbetarskyddsbyråer) ska samlas till två nya övergripande myndigheter, nämligen regionförvaltningsverken samt närings-, trafik- och miljöcentralerna.

Enligt propositionen ska regionförvaltningsverken främja regional jämlikhet genom att i regionerna sköta verkställighets-, styrnings- och tillsynsuppgifter som har samband med lagstiftningen. I detta syfte främjar verken bl.a. tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och rättsskyddet, tillgången till basservice, miljöskydd, ett hållbart utnyttjande av miljön, intern säkerhet samt en sund och trygg levnads- och arbetsmiljö i regionerna. Närings-, trafik- och miljöcentralerna främjar den regionala utvecklingen genom att i regionerna sköta statsförvaltningens verkställighets- och utvecklingsuppgifter. I detta syfte främjar centralerna bl.a. företagsamhet, arbetsmarknadens funktion, kunnande och kultur, trafiksystemets funktions och trafiksäkerhet, en god miljö och ett hållbart utnyttjande av naturen och naturresurserna samt invandring och invandrans integration och sysselsättning i regionerna.

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

De föreslagna reformerna stärker landskapsförbundets behörighet som myndigheter där regionutvecklingsarbetet samlas och samordnas. Landskapsprogrammets inflytande stärks och regionutvecklingsuppgifter överförs till landskapsförbunden från statens regionförvaltning. Det föreslås också att servicestrukturerna inom regionförvaltningen

ska utvecklas särskilt genom införandet av elektronisk ärendehantering och samservice.

Förslagets språkliga konsekvenser har i möjligaste mån beaktats i propositionen så att medborgarna också i framtiden ska kunna ga-

ranteras förvaltningstjänster på de båda nationalspråken och samiska.

Lagarna avses träda i kraft den 1 januari 2010.

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

| | |
|--|----|
| PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL | 1 |
| INNEHÅLLSFÖRTECKNING | 3 |
| ALLMÅN MOTIVERING | 5 |
| 1 INLEDNING | 5 |
| 2 NULÅGE | 6 |
| 2.1 Lagstiftning och praxis..... | 6 |
| 2.1.1 Tidigare riktlinjer för utvecklandet av regionförvaltningen | 6 |
| 2.1.2 De centrala myndigheterna inom regionförvaltningen | 8 |
| 2.1.3 De nuvarande modellerna för statens regionförvaltning | 10 |
| 2.1.4 Regionförvaltningens uppgifter..... | 11 |
| 2.2 Den internationella utvecklingen samt lagstiftningen utomlands och inom EU | 14 |
| 2.3 Nuläge | 19 |
| 3 MÅLSÄTTNING OCH DE VIKTIGASTE FÖRSLAGEN | 22 |
| 3.1 Målsättning..... | 22 |
| 3.2 De viktigaste förslagen..... | 25 |
| 4 PROPOSITIONENS KONSEKVENSER | 29 |
| 4.1 Ekonomiska konsekvenser | 29 |
| 4.2 Konsekvenser för myndigheternas verksamhet..... | 30 |
| 4.3 Konsekvenser för miljön | 34 |
| 4.4 Samhälleliga konsekvenser | 34 |
| 5 BEREDNINGEN AV PROPOSITIONEN | 38 |
| 5.1 Beredningsskeden och beredningsmaterial | 38 |
| 5.2 Remissyttranden och hur de har beaktats..... | 41 |
| 6 SAMBAND MED ANDRA PROPOSITIONER..... | 44 |
| DETALJMOTIVERING | 47 |
| 1 LAGFÖRSLAG | 47 |
| 1.1 Lagen om regionförvaltningsverken | 47 |
| 1 kap. Allmänna bestämmelser | 47 |
| 2 kap. Styrning och ledning av regionförvaltningsverken | 52 |
| 3 kap. Särskilda bestämmelser | 59 |
| 1.2 Lagen om närings-, trafik- och miljöcentralerna..... | 62 |
| 1 kap. Allmänna bestämmelser | 63 |
| 2 kap. Styrning och ledning av närings-, trafik- och miljöcentralerna | 66 |
| 3 kap. Arbets- och näringsbyråer | 72 |
| 4 kap. Särskilda bestämmelser | 73 |
| 1.3 Lagen om behandling av miljöskydds- och vattenärenden vid regionförvaltningsverken | 76 |
| 1.4 Lagen om ändring av 4 § i lagen om organisering av konstens främjande | 78 |
| 1.5 Lagen om ändring av lagen om arbetarskyddsförvaltningen | 78 |
| 1.6 Lagen om ändring statstjänstemannalagen..... | 79 |
| 1.7 Lagen om ändring av lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet.. | 79 |
| 1.8 Lagen om ändring av idrottslagen..... | 80 |
| 1.9 Lagen om ändring av regionutvecklingslagen | 81 |
| 1.10 Lagen om införande av lagstiftningen om statens regionförvaltningsreform | 83 |
| 2 NÄRMARE BESTÄMMELSER OCH FÖRESKRIFTER | 90 |
| 3 IKRAFTTRÄDANDE | 91 |

| | | |
|---|--|-----|
| 4 | FÖRHÅLLANDE TILL GRUNDLAGEN SAMT LAGSTIFTNINGSORDNING | 91 |
| | LAGFÖRSLAG | 97 |
| | Lagen om regionförvaltningsverken..... | 97 |
| | Lagen om närings-, trafik- och miljöcentralerna | 103 |
| | Lagen om behandling av miljöskydds- och vattenärenden vid regionförvaltningsverken..... | 109 |
| | Lagen om ändring av 4 § i lagen om organisering av konstens främjande | 110 |
| | Lagen om ändring av lagen om arbetarskyddsförvaltningen..... | 110 |
| | Lagen om ändring av 4 och 7 § i statstjänstemannalagen | 111 |
| | Lagen om ändring av lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet | 112 |
| | Lagen om ändring av idrottslagen | 113 |
| | Lagen om ändring av regionutvecklingslagen..... | 115 |
| | Lagen om införande av lagstiftningen om statens regionförvaltningsreform..... | 118 |
| | BILAGOR..... | 123 |
| | PARALLELLTEXT | 123 |
| | Lagen om ändring av 4 § i lagen om organisering av konstens främjande | 123 |
| | Lagen om ändring av lagen om arbetarskyddsförvaltningen..... | 124 |
| | Lagen om ändring av 4 och 7 § i statstjänstemannalagen | 126 |
| | Lagen om ändring av lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet | 127 |
| | Lagen om ändring av idrottslagen | 129 |
| | Lagen om ändring av regionutvecklingslagen..... | 132 |

ALLMÄN MOTIVERING

1 Inledning

Under de senaste årtiondena har förvaltningen utvecklats och förnyats genom delreformer, och de prioriterade utvecklingsområdena har varierat. På 1980-talet hörde en smidig och flexibel förvaltning samt serviceförmåga och produktivitet till de centrala temana. Under 1990-talet genomfördes många betydande reformer inom regionförvaltningen. Det kommunala beslutsfattandet stärktes inom regionutvecklingen och statens uppgifter och myndigheter sammanfördes. Då inrättades bl.a. de regionala miljöcentralerna. Vid denna tidpunkt skedde också en övergång till programbaserad regionutveckling. Inom ramen för reformen Regionförvaltning 2000, som genomfördes mot slutet av årtiondet, minskades antalet länsstyrelser betydligt och arbetskrafts- och näringscentralerna inrättades. Att förenhetliga och samla den splittrade myndighets- och uppgiftsstrukturen har varit den mest framträdande gemensamma faktorn vid de senaste reformerna. Så har också antalet myndigheter inom regionförvaltningen minskat betydligt sedan 1980-talet.

En annan gemensam faktor i regionförvaltningsreformerna sedan 1990-talet har varit strävan att öka demokratin i regionförvaltningen och stärka regionernas eget beslutsfattande och egna handlingskapacitet. Den viktigaste faktorn i denna utveckling har varit att landskapsförbunden har fått axla uppgiften som regional utvecklingsmyndighet. Avsikten har varit att ständigt stärka landskapsförbundens ställning i denna kapacitet. Det senaste exemplet på detta är förvaltningsförsoket i Kajanaland, som inleddes 2005.

I arbetet med att utveckla och förnya förvaltningen har under de senaste åren accentuerats i synnerhet behovet av att främja ett tvärsektorielt samarbete i nätverk inom vilket också de organisatoriska strukturerna utvecklas. Förvaltningsreformer av detta slag har genomförts bl.a. i samband med utarbetandet av tvärsektoriella politikprogram i enlighet med de två senaste regeringarnas regeringsprogram samt i samband med utveck-

landet av den interna matrisorganisationen vid det nya arbets- och näringsministerium som inrättades vid ingången av 2008. Genomförda och pågående utvecklingsprojekt som också inverkar på regionförvaltningsreformen och utvecklandet av regionförvaltningen är bl.a. PARAS-projektet, regionaliseringen, utvecklandet av samservicen, utvecklandet av elektronisk service och ärendehantering inom den offentliga förvaltningen samt statsförvaltningens produktivhetsprogram, som nu är en del av ramförbandet.

Den reform som föreslås i propositionen utgör en klar fortsättning på den utvecklingslinje som beskrivs ovan. I propositionen rör det sig emellertid om en mer övergripande regionförvaltningsreform än tidigare, eftersom den i princip omfattar hela regionförvaltningen. I fråga om statens regionförvaltning gäller propositionen länsstyrelserna, arbetskrafts- och näringscentralerna, de regionala miljöcentralerna, miljötillståndsverken, vägdistriktet och arbetarskyddsdistriktets arbetarskyddsbyråer. Propositionen gäller också landskapsförbunden, som ska få en mer framträdande roll och ställning i synnerhet inom regionutvecklingen. Avsikten är att öka samarbetet mellan statens regionförvaltning och landskapsförbunden och tydliggöra landskapsförbundens roll i den regionala styrningen av samarbetet. Vissa regionförvaltningsmyndigheter och regionala enheter inom centralförvaltningen samt organisationer som på regional nivå sköter myndighetsuppgifter som hör till den indirekta offentliga förvaltningen skulle dock fortfarande förbli utanför den reform som avses i denna proposition. Avsikten är att regionförvaltningsreformen ska föras vidare så att de organisationer som inte omfattas av reformen, eller de myndighetsuppgifter som hör till dem, senare ska kunna tas in i den myndighetsorganisation för statens regionförvaltning som nu inrättas, om detta är den slutsats man kommer till i samband med den fortsatta beredningen av ärendet. Det fortsatta arbetet ska inledas

så snart regionförvaltningsreformen har trätt i kraft.

Utgångspunkten för regionförvaltningsreformen är den linje som ingår i statsminister Matti Vanhanens andra regeringsprogram: ”Förvaltningen revideras och görs mera demokratisk. Länsstyrelsernas, arbetskrafts- och näringscentralernas, övriga distriktsförvaltningsmyndigheters och landskapsförbundens arbetsfördelning preciseras, överlappande verksamhet rationaliseras och antalet förvaltningsmyndigheter minskas. Samtidigt utvärderas deras regionindelning. Den nuvarande länsförvaltningens uppgifter omorganiseras. Statens regionalförvaltning revideras genom att tillstånds-, tillsyns- och rättssäkerhetsuppgifter sammanförs. Utvecklingspolitiska befogenheter överförs till den demokratiska styrningen. En sammanföring av medlen för regional utveckling enligt landskap och enligt ministerium under ett moment i statsbudgeten och en överföring av beslutsfattandet om dem till regionerna utreds. Beredningen inleds omedelbart och reformerna genomförs senast år 2010.”

Enligt regeringsprogrammet ska också statens centralförvaltning revideras bland annat genom att andra än nationella utvecklingsuppgifter samt verkställande uppgifter som kan överföras från ministerierna överförs till regional- och lokalförvaltningen.

I propositionen föreslås att statens regionförvaltning (länsstyrelserna, arbetskrafts- och näringscentralerna, de regionala miljöcentralerna, miljötillståndsverken, vägdistrikten och arbetarskyddsdistriktens arbetarskyddsbyråer) ska samlas i två nya sektorsövergripande myndigheter, nämligen regionförvaltningsverken samt närings-, trafik- och miljöcentralerna. Myndighetsstyrningen kan då ske i ett tätare och mer planmässigt samarbete mellan de berörda ministerierna. Det föreslås att den strategiska styrningen och styrningen av verksamheten stärks. De föreslagna reformerna ger landskapsförbunden större behörighet som myndigheter som sammanför och samordnar regionutvecklingsarbetet. Landskapsprogrammen blir mera förpliktande när det gäller styrningen, och regionutvecklingsuppgifter överförs från statens förvaltning till landskapsförbunden. Det föreslås också att servicestrukturerna inom regionför-

valtningen ska utvecklas, särskilt genom införandet av elektronisk ärendehantering och samservice. Enligt propositionen ska vissa enskilda uppgifter överföras från statens centralförvaltning till regionförvaltningen och från regionförvaltningen till lokalförvaltningen. Förslagets språkliga konsekvenser har utvärderats och man har i propositionen försökt beakta dem, så att medborgarna också i framtiden ska kunna garanteras förvaltningstjänster på de officiella inhemska språken.

Med beaktande av vad som sagts ovan föreslås i denna proposition att det stiftas en lag om regionförvaltningsverken, en lag om närings-, trafik- och miljöcentralerna och en lag om förfarandet vid beredning och avgörande av miljötillståndsärenden. I propositionen föreslås dessutom ändringar i lagen om arbetarskyddsförvaltningen (16/1993), statstjänstemannalagen (750/1994) och regionutvecklingslagen (602/2002). Det föreslås att länsstyrelselagen (22/1997), lagen om arbets- och näringscentraler samt arbets- och näringsbyråer (796/2008), lagen om miljöförvaltningen (55/1995) och lagen om miljötillståndsverken (87/2000) ska upphävas. Utöver de författningar som nämns ovan omfattar propositionen ca 250 lagar som gäller regionförvaltningsmyndigheternas uppgifter och ca 1200 bestämmelser i dessa lagar. Också dessa lagar föreslås bli ändrade till behövliga delar. En separat lag om införande ska stiftas om lagstiftningshelhetens ikraftträdande och arrangemangen under reformens övergångsperiod.

2 Nuläge

2.1 Lagstiftning och praxis

2.1.1 Tidigare riktlinjer för utvecklandet av regionförvaltningen

I början av Finlands självständighet omfattade regionförvaltningen länsstyrelserna, väg- och vattenbyggnadsdistrikten, landskapsarkiven, länsmäterikontoren och militärdistrikten. Också skogsbranschen fick en egen regionförvaltning. I slutet av 1970-talet hade man inrättat arbetskraftsdistrikt, di-

striktsbyråer för yrkesvägledning, vattendistriktens vattenbyråer, lantmäteribyråer och arbetarskyddsdistrikt. Distriktsbyråerna för yrkesvägledning, som hade inrättats på 1960-talet, sammanslogs år 1973 med arbetskraftsbyråerna, som hade inrättats redan på 1940-talet.

Inom kommunförvaltningen grundades de första privaträttsliga landskapsförbunden i slutet av 1920-talet, och det sista landskapsförbundet grundades år 1968. Sammanlagt grundades 18 landskapsförbund. De första regionplaneförbunden uppstod på 1940-talet i syfte att främja samarbete mellan kommunerna och näringslivet samt markanvändningsplanering på bred bas. Totalt grundades 19 regionplaneförbund. Ett system med omfattande, lagstadgade kommunalförbund skapades på 1950-talet.

På 1980-talet fokuserade man inom utvecklandet av regionförvaltningen på en smidig och flexibel förvaltning samt på serviceförmåga och produktivitet. Regionförvaltningen förnyades främst genom små delreformer. Den sektorspecifika regionförvaltningen omfattade bl.a. handels- och industriministeriets företagstjänst, arbetskraftsdistrikten, arbetarskyddsdistrikten, landskapsarkiven, vägdistrikten, sjöfartsdistrikten, militärdistrikten, lantbruksdistrikten, lantmäteribyråerna, vattendistriktet (fr.o.m. 1986 vatten- och miljödistrikt), Tekes konsulteringsenheter, Finlands utrikeshandelsförbunds exportombud samt som regionala domstolar länsrätterna, som avskiljdes från länsstyrelserna år 1989. Dessutom inrättades fiskeridistriktet år 1983 i samband med revideringen av fiskerilagen, samt skogsnämnderna år 1987.

På 1990-talet genomfördes många betydande reformer inom regionförvaltningen. Då stärktes det kommunala beslutsfattandet inom regionutvecklingen och statens uppgifter och myndigheter sammanfördes. Till kommunallagen fogades 1993 ett tillägg om samkommuner, vilket möjliggjorde regionutveckling också på kommunalt initiativ. År 1994 fick landskapsförbunden en lagstadgad uppgift att tillsammans med den statliga regionmyndigheten utveckla regionerna. Då övergick man till en programbaserad regionpolitik och började utarbeta regionala utvecklingsprogram under ledning av landskapsför-

bunden, som är regionutvecklingsmyndigheter. Genom lagen om strukturfonder och regionalutvecklingslagen i början av 2002 fördjupades och preciserades ansvarsfördelningen. Denna utveckling speglar också integreringen i Europa, eftersom utveckling genom skapande av framgångsrika regioner samt programbaserad regionutveckling hör till Europeiska unionens bärande principer.

De regionala miljöcentralerna inrättades år 1995, och vatten- och miljödistrikten samt länsstyrelsernas miljöenheter anslöts till dem. De regionala miljöcentralerna tog också över vissa uppgifter av centralförvaltningen.

Miljötillståndsverken inrättades år 2000 för att ersätta vattendomstolarna och verka som tillståndsmyndigheter enligt miljöskyddslagen och vattenlagen.

Inom landsbygdsförvaltningen omvandlades lantbruksdistrikten till landsbygdsdistrikt. År 1993 sammanslogs landsbygdsdistrikten och fiskeridistrikten till landsbygdsnäringsdistrikt, som senare blev inkorporerade i arbetskrafts- och näringscentraler. De 19 skogsnämnderna omorganiserades i 13 skogscentraler år 1996.

Reformen Regionförvaltning 2000 innebar att antalet länsstyrelser minskade från tolv till sex (inkl. Åland) och att arbetskrafts- och näringscentralerna inrättades. I arbetskrafts- och näringscentralerna samlades den regionala näringsförvaltningen och näringsutvecklingen inom verksamhetsområdet för tre ministerier och 77 olika organisationer. De sex länsstyrelserna och 15 arbetskrafts- och näringscentralerna inledde sin verksamhet den 1 september 1997.

Att förenhetliga och samla den splittrade myndighets- och uppgiftsstrukturen har varit den mest framträdande gemensamma faktorn i de senaste reformerna. Så har också antalet myndigheter i regionförvaltningen minskat betydligt sedan 1980-talet.

En gemensam nämnare i regionförvaltningsreformerna sedan 1990-talet har varit strävan att öka demokratin i regionförvaltningen och stärka regionernas eget beslutsfattande och egna handlingskapacitet. Till de senaste exemplen på denna utveckling hör det åttaåriga förvaltningsförsöket i Kajanaland, som inleddes 2005. Inom ramen för försöket koncentrerade man ett brett spektrum

av kommunala serviceuppgifter till landskapet och ökade betydligt landskapets befogenheter i de regionalförvaltningsuppgifter som avser regionutveckling. Genom direkta val väljs en landskapsfullmäktige för att utöva landskapets ökade beslutanderätt. Bakom förvaltningsförsöket i Kajanaland ligger frågor som hänför sig till själva landskapet (svag ekonomi, hög arbetslöshet) och till den kommunala förvaltningen överlag (ett behov av att förtäta strukturen och koncentrera uppgifterna och finansieringen) samt frågor som mer allmänt rör verksamheten inom regionförvaltningen. Till de senare hörde bl.a. behovet att stärka regionens egen roll och beslutskompetens i regionutvecklingen, att stärka demokratin i regionförvaltningen, att göra regionens särdrag till en faktor i beslutsfattande och att från dessa utgångspunkter effektivisera samordningen i regionförvaltningen.

2.1.2 De centrala myndigheterna inom regionförvaltningen

Regionförvaltningen i Finland består av statens regionförvaltning och den regionförvaltning som omfattas av den kommunala självstyrelsen, d.v.s. landskapsförbunden. De statliga regionförvaltningsmyndigheterna utför uppgifter för centralförvaltningens räkning på regional nivå och styr verksamheten inom statens lokalförvaltning. Landskapsförbunden är lagstadgade myndigheter med uppgift att sköta regional utveckling och landskapsplanering och är sålunda de främsta planerings- och intressebevakningsinstanserna i landskapen.

Landskapsförbunden är lagstadgade samkommuner som verkar enligt principerna för kommunal självstyrelse. Till landskapsförbundens uppgifter hör att göra upp landskapsprogrammen och utarbeta planer och genomförandeplaner för dessa och administrera regionala EU-program, samt att ansvara för markanvändningsplaneringen. Utöver det lagstadgade kompetensområdet finns det också många frivilliga uppgifter som landskapsförbunden tar sig an, och som är definierade på basis av den egna regionens särdrag. Det finns 19 landskapsförbund i Finland.

Länsstyrelsen är den allmänna förvaltningsmyndigheten i länet. Dessutom sköter länsstyrelsen uppgifter i anslutning till justieförvaltningen, räddnings- och polisförvaltningen, utbildnings- och kulturförvaltningen samt idrotts- och ungdomsväsendet och jord- och skogsbruksförvaltningen, trafikförvaltningen, konsument-, konkurrens- och livsmedelsförvaltningen samt social- och hälsovårdsförvaltningen. I skötseln av sina uppgifter lyder länsstyrelsen under åtta ministerier. Bestämmelser om länsstyrelserna finns i länsstyrelselagen (22/1997) och länsstyrelseförordningen (120/1997).

Som sektorsövergripande expertmyndighet sörjer länsstyrelsen för att länsbefolkningens grundläggande fri- och rättigheter tillgodoses. Länsstyrelsen utvärderar bl.a. regionalt basservicen inom sitt verksamhetsområde under ledning av vederbörande ministerier. Med basservice avses här sådan service som gäller ett stort antal människor och påverkar deras liv i vardagen. Den består av statliga tjänster, tjänster som kommunerna ska tillhandahålla, och också privata tjänsteproducenters tjänster. Länsstyrelsen samordnar dessutom de förberedelser för undantagsförhållanden som avses i beredskapslagen genom att se till att det samarbete som detta förutsätter anordnas i länet. En annan viktig del av länsstyrelsernas verksamhet är att sörja för säkerheten. Polisens länsledning finns vid länsstyrelserna, men utöver detta deltar varje avdelning vid länsstyrelserna i säkerhetsarbetet inom sitt eget kompetensområde. På fastlandet finns det fem länsstyrelser med sammanlagt 14 olika verksamhetsställen. Den sjätte länsstyrelsen finns på Åland. Vid länsstyrelserna finns det enligt länsstyrelseförordningen en särskild svenskspråkig serviceenhet som ansvarar för uppgifter i anslutning till det svenskspråkiga undervisningsväsendet.

Arbetskrafts- och näringscentralerna (nedan TE-centralerna) stöder och handleder företag i alla skeden av deras livscykel, deltar i utvecklandet av innovationsmiljöer, sköter regional arbetskraftspolitik, främjar utvecklandet av gårdsbruket och landsbygds- och fiskerinäringarna samt utför sådana myndighetsuppgifter som gäller tillsyn och verkställande som faller inom området för jord- och

skogsbruksministeriets regionförvaltning. Dessutom sörjer TE-centralerna för den regionala samordningen av invandrarintegrationen, för planeringen, styrningen och uppföljningen vid mottagandet av asylsökande och personer som får tillfälligt skydd samt sköter andra uppgifter som särskilt fastställs. Bestämmelser om TE-centralerna finns i lagen (796/2008) och statsrådets förordning (832/2008) om arbets- och näringscentraler samt arbets- och näringsbyråer.

TE-centralerna är sakkunniga i frågor som gäller näringsliv och arbetsmarknader. Verksamheten syftar till att främja kunskande, företagsamhet och tillväxt, att förbättra sysselsättningen samt till att skapa en balanserad regionstruktur och en livskraftig landsbygd. TE-centralerna är 15 till antalet.

De regionala miljöcentralerna sörjer för de uppgifter inom regionförvaltningen som gäller miljövärd, naturskydd, markanvändning, styrning av byggandet, vård av kulturmiljön samt nyttjande och vård av vattentillgångarna. Många av uppgifterna är bundna till EU. Uppgifternas betydelse och relevans ökar till följd av klimatförändringen. Antalet miljöcentraler är 13. Om regionala miljöcentraler föreskrivs det i lagen om miljöförvaltningen (55/1995).

Miljötillståndsverken är regionala, statliga tillståndsmyndigheter enligt vattenlagen och miljöskyddslagen. De beslutar om miljötillstånd för projekt som har stora miljökonsekvenser och om tillstånd enligt vattenlagen, d.v.s. så kallade vattenhushållningsärenden, samt fattar beslut om ersättning och om förvaltningstvång i anslutning till ovan nämnda ärenden. Miljötillståndsverken är självständiga och oavhängiga vid beslutfattandet. Det finns tre miljötillståndsverk. Bestämmelser om miljötillståndsverken finns i lagen om miljötillståndsverken (87/2000).

Vägförvaltningen är en expertmyndighet som lyder under kommunikationsministeriet och styrs och övervakas av en direktion som utnämns av statsrådet. Finland är indelat i nio vägdistrikt. Vägdistriktet ansvarar för väghållningen på det egna området i enlighet med Vägförvaltningens verksamhetsprinciper och riktlinjer samt de mål som uppställts för distriktet. Vägdistriktet har till uppgift att se till att vägnätet hålls i skick och att sörja

för att trafiken löper på ett säkert och smidigt sätt samt att se till utvecklingsbehoven. En del av vägdistriktets uppgifter sköts centraliserat av en enhet eller av något av de tre samarbetsområden som vägdistriktet är uppdelat i. Bestämmelser om Vägförvaltningen finns i lagen (568/2000) och statsrådets förordning (659/2000) om Vägförvaltningen. Sjöfartsverkets enhet för förbindelsefartygs- trafik, som finns i Åbo, sköter trafikförbindelserna på tolv förbindelsefartygsrutten. Dessutom biträder Sjöfartsverket trafiken i Kotka-Pyttis, Borgå, Sibbo och Ekenäs skärgård samt i Skärgårdens Ringväg.

Arbetarskyddets distriktsförvaltning består av åtta arbetarskyddsdistrikt. Vid sidan av de åtta arbetarskyddsbyråerna finns det inom arbetarskyddsdistriktet ca 20 regionala filialer vars geografiska placering bestäms av respektive arbetarskyddsdistrikts arbetarskyddsbyrå. Arbetarskyddsdistrikts uppgift är att övervaka att författningarna och bestämmelserna om arbetarskydd följs samt att styra deras tillämpning. Arbetarskyddsmyndigheterna övervakar efterlevnaden av mer än hundra författningar som gäller arbetarskydd och andra lagbundenheter i arbetslivet, t.ex. arbetstids-, arbetsavtals- och semesterlagen. Arbetsinspektioner började företas i Finland år 1889. Inspektionsförfarandet föregicks av en lag som hade trätt i kraft år 1868 som omfattade detaljerade föreskrifter om skydd för arbetarbefolkningen. Arbetarskyddsförvaltningen är oberoende då den utför sin övervakningsuppgift. Finland har ratificerat Internationella arbetsorganisationen ILO:s konvention nr 81 om arbetsinspektion inom industri och handel (1947). Arbetarskyddsdistriktets verksamhet omfattar tillsyns-, utvecklings- och kundserviceuppgifter på arbetsplatserna. Arbetet består till övervägande del av fältarbete. Bestämmelser om arbetarskyddsförvaltningen finns i lagen (16/1993) och förordningen (176/1993) om arbetarskyddsförvaltningen.

Räknat i årsverken var antalet anställda hos regionförvaltningsmyndigheterna sammanlagt 8 055 år 2007. Enligt uppgifter från Statens arbetsmarknadsverk, landskapsförbunden och skogscentralerna fördelas årsverkerna på myndigheterna på följande sätt: landskapsförbunden 682, länsstyrelserna 1230,

TE-centralerna 1902, de regionala miljöcentralerna 1991, miljötilståndsverken 90, arbetarskyddsdistrikten 450 och vägdistrikten 703 och skogscentralerna 1007 årsverken.

2.1.3 De nuvarande modellerna för statens regionförvaltning

Allmänt

Enligt en utredning som gjordes i samband med beredningen av projektet för att reformera regionförvaltningen tillämpas i regionförvaltningen för närvarande två modeller där styrningen utövas från flera håll, en modell där styrning utövas från ett håll, en decentraliserad modell samt en modell med specialiserad regionförvaltning i nätverksform. Arbetskrafts- och näringscentralerna samt länsstyrelserna är exempel på regionförvaltningsmyndigheter som styrs från flera håll, d.v.s. så att myndigheten styrs av flera olika instanser inom centralförvaltningen. Miljöministeriets regionförvaltning följer en modell där styrningen utövas från ett enda håll så att miljöministeriet har det huvudsakliga styransvaret och biträds av jord- och skogsbruksministeriet. En decentraliserad regionförvaltningsmodell tillämpas inom jord- och skogsbruksministeriets förvaltningsområde, som omfattar flera myndigheter på central och regional nivå.

Alla dessa kan ha, och har också, drag av en specialiserad förvaltning i nätverksform. Typiskt för en sådan förvaltning är att arbetsfördelningen mellan myndigheterna inte enbart sker på regionala grunder utan kan gälla också enskilda arbetsuppgifter, och att samarbete sker mellan myndigheter i olika regioner.

Bland statens regionförvaltningsmyndigheter är i dag i synnerhet länsstyrelserna och arbetskrafts- och näringscentralerna myndigheter som styrs från flera håll. För närvarande styrs länsstyrelserna av åtta ministerier och av vissa centrala ämbetsverk, medan finansministeriet har det övergripande ansvaret och sköter om resursstyrningen. Arbetskrafts- och näringscentralerna styrs av arbets- och näringsministeriet, jord- och skogsbruksministeriet, inrikesministeriet, Tekes, Evira och landsbygdsverket. Arbets- och när-

ingsministeriet kanaliserar resurserna och fastställer resultatmålen. Till de myndigheter som styrs av ett enda ministerium hör för närvarande bl.a. arbetarskyddsdistrikten.

I det följande beskrivs närmare vissa styrmodeller som används inom regionförvaltningen.

Länsstyrelsernas styrmodell

Finansministeriet ansvarar för den allmänna administrativa ledningen och övervakningen av länsstyrelserna. I skötseln av uppgifter inom de olika förvaltningsområdena styrs och övervakas länsstyrelsen av vederbörande ministerium. I ärenden om vilka det bestäms särskilt styrs länsstyrelsen även av det ämbetsverk eller den inrättning inom centralförvaltningen till vars kompetensområde de uppgifter hör som länsstyrelsen sköter.

Finansministeriet godkänner de viktigaste resultatmålen för länsstyrelsens allmänna administration efter att ha konsulterat länsstyrelsen. De övriga styrande ministerierna och centrala ämbetsverken godkänner de viktigaste målen för länsstyrelsen i fråga om det berörda resultatområdet.

Länsstyrelsen leds av landshövdingen, som svarar för att resultatmålen nås och verksamheten leder till resultat. Landshövdingen utnämns av republikens president. Avdelningschefen för social- och hälsoavdelningen, bildningsavdelningen, polisavdelningen och räddningsavdelningen vid länsstyrelserna utnämns av det berörda ministeriet, som svarar för den s.k. substansstyrningen. Länsstyrelserna har en ledningsgrupp.

Länsstyrelsen är ett chefsämbetsverk med stor intern handlingsfrihet. Ämbetsverkets uppdelning i ansvarsområden och avdelningar är fastslagen. Ämbetsverkets ledning fastställer hur verksamhetsanslagen ska fördelas på de olika avdelningarna och svarar för att samtliga resultatmål nås. Avdelningarna förfogar över projektspecifika anslag med ett specificerat användningssyfte. Avdelningarna svarar för fördelningen av anslagen medan ämbetsverket administrerar dem i räkenskapstekniskt hänseende. Substansministeriet eller det centrala ämbetsverket utfärdar de mer detaljerade anvisningar om förfarandena som behövs.

Arbetskrafts- och näringscentralernas styrmodell

Enligt lagen om arbets- och näringscentraler samt arbets- och näringsbyråer (796/2008) ankommer den allmänna administrativa styrningen och övervakningen av centralen på arbets- och näringsministeriet. Arbets- och näringsministeriet, inrikesministeriet, jord- och skogsbruksministeriet, Tekes, Evira och landsbygdsverket styr centralens verksamhet inom det egna ansvarsområdet. Arbets- och näringsministeriet samordnar styrningen.

Arbetskrafts- och näringscentralen har en direktör som leder centralens verksamhet och svarar för att de resultatmål som arbets- och näringsministeriet har uppställt för centralen nås. Direktören utnämns av statsrådet. De övriga tjänstemännen vid TE-centralen utnämns av centralen, som också anställer personal i arbetsavtalsförhållande. TE-centralen har en ledningsgrupp.

Ämbetsverkets uppdelning i kompetensområden, avdelningar och processer är reglerad, och den allmänna organiseringen motsvarar organiseringen på central nivå. TE-centralernas ansvarsområden omfattar sysselsättning och företagsamhet, innovationer och internationell affärsverksamhet samt landsbygd och energi. Dessutom finns det vid TE-centralerna enheter som förenar olika ansvarsområden, samt andra enheter.

Miljöcentralernas styrmodell

När det gäller den allmänna förvaltningen styrs de regionala miljöcentralerna av miljöministeriet, medan jord- och skogsbruksministeriet ansvarar för resultatstyrningen i fråga om de uppgifter som gäller användning och vård av vattentillgångarna. Verksamhets- och ekonomiplanerna samt resultatavtalen utarbetas i fråga om vardera ministeriets ansvarsområde samtidigt men som skilda dokument. De regionala miljöcentralerna för resultatförhandlingar skilt med de båda styrande ministerierna.

Vägdistriktens styrmodell

Kommunikationsministeriet styr Vägförvaltningen och ställer upp resultatmål för den på ämbetsverksnivå. Vägförvaltningen har ett huvudkontor som fokuserar på den strategiska styrningen och resultatstyrningen samt elva resultatenheter. Representanter från huvudkontoret för resultatförhandlingar med ministeriet. Vägförvaltningens huvudkontor ställer upp resultatmålen för resultatenheter. Resultatenheter är de nio vägdistrikt, expertenheten samt trafikcentralen. Vägdistriktet svarar för väghållningen på det egna området. Vägförvaltningens generaldirektör för resultatförhandlingar med vägdistriktens vägdirektörer. Vid Vägförvaltningen tillämpas ett resultatlönesystem.

2.1.4 Regionförvaltningens uppgifter

Uppgiftsgrupper

Uppgifterna för regionförvaltningens viktigaste myndigheter, alltså länsstyrelsernas, arbetskrafts- och näringscentralernas, miljöcentralernas, vägdistriktens, arbetarskyddsdistriktens, landskapsförbundens och skogscentralernas uppgifter, kan beroende på uppgiftens art indelas i fem kategorier: strategisk utveckling, styrning, verkställighet, verkställighetsövervakning samt rättsskyddsuppgifter.

Till den strategiska utvecklingen hör bl.a. uppgörandet av regionala strategier, uppgifter inom regional utveckling, planeringsuppgifter och övriga utvecklingsuppgifter. Till styrningsuppgifterna hör resultatstyrning, informationsstyrning, samordning och samarbete samt övriga styrningsuppgifter. Verkställighetsuppgifterna omfattar anskaffning av tjänster samt serviceproduktion, vilka i sin tur omfattar beslut, registrering och kundserviceuppgifter samt övriga verkställighetsuppgifter. Verkställighetsövervakningen omfattar inspektioner och övervakning. Övervakningen kan ytterligare indelas i tillsyn över den underställda förvaltningen, tillsyn som gäller kommunerna, tillsyn över privata serviceproducenter samt övriga övervakningsuppgifter. Rättsskyddsuppgifterna om-

fattar huvudsakligen behandling av klagomål och besvär.

Av de uppgifter som de ovan nämnda regionförvaltningsmyndigheterna ansvarar för utgör verkställighetsuppgifterna den största gruppen både när det gäller uppgiftsbenämningarna och antalet årsverken som är bundna till dem. Den strategiska utvecklingen, som bl.a. omfattar uppgifter som gäller strukturfonderna, är den näst största uppgiftsgruppen. Verkställighetsövervakningen är den tredje största uppgiftsgruppen. På fjärde plats kommer styrningsuppgifterna. Rättsskyddsuppgifterna utgör den minsta gruppen. Alla myndigheter har inte uppgifter i alla uppgiftsgrupper.

Bestämmelser om de uppgifter som föreskrivs för de ovan nämnda regionförvaltningsmyndigheterna har utfärdats i särskilda lagar som gäller de berörda myndigheterna samt i statsrådets, republikens presidents och ministeriernas förordningar och beslut. Bestämmelser om de uppgifter som ankommer på dessa myndigheter finns i cirka 250 lagar och uppskattningsvis lika många författningar på förordningsnivå.

Fördelningen av uppgifterna inom regionförvaltningen på olika myndigheter

Landskapsförbundens uppgifter är huvudsakligen utvecklingsuppgifter, vilka utgör 92 % av alla uppgifter. Styrningsuppgifternas andel är 8 %.

Av länsstyrelsernas uppgifter är 30 % styrningsuppgifter och 28 % verkställighetsuppgifter. Uppgifter som gäller strategisk utveckling utgör 16 % och rättsskyddsuppgifterna likaså 16 % av samtliga uppgifter vid länsstyrelserna.

Av TE-centralernas uppgifter är största delen, d.v.s. 37 %, uppgifter som gäller strategisk utveckling. Verkställighetsuppgifternas andel är 33 % medan verkställighetsövervakningen utgör 19 % och styrningsuppgifterna 8 % av uppgifterna. 3 % av TE-centralernas uppgifter är rättsskyddsuppgifter.

Av miljöcentralernas uppgifter är största delen, d.v.s. 63 %, verkställighetsuppgifter. Styrningsuppgifternas andel är 16 %. Verkställighetsövervakningen utgör 14 % av upp-

gifterna. 5 % av uppgifterna gäller strategisk utveckling och 2 % är rättsskyddsuppgifter.

Miljötillståndsverkens uppgifter är verkställighetsuppgifter.

Av vägdistriktens uppgifter är 38 % verkställighetsuppgifter och 23 % uppgifter som gäller övervakningen av dem. Styrningsuppgifternas andel är 20 %. 19 % av uppgifterna gäller strategisk utveckling.

Vägdistriktens uppgifter är till övervägande del verkställighetsövervakning, vilken utgör 96 % av alla uppgifter. Verkställighetsuppgifternas andel är 4 %.

Landskapsförbunden och TE-centralerna har mest uppgifter som gäller strategisk utveckling, länsstyrelserna och de regionala miljöcentralerna har mest styrningsuppgifter och verkställighetsuppgifter, arbetarskyddsdistrikten och TE-centralerna har mest uppgifter som gäller verkställighetsövervakning och länsstyrelserna har mest rättsskyddsuppgifter.

Specialuppgifter som sköts av statens regionförvaltningsmyndigheter

Statens regionförvaltningsmyndigheter sköter vissa specialiserade uppgifter i hela landet eller på flera myndigheters område. I det följande beskrivs några sådana uppgifter.

Länsstyrelserna sköter specialiserade uppgifter enligt följande: Östra Finlands länsstyrelse sörjer för den riksomfattande utvecklingen och resultatstyrningen i fråga om magistraterna (på områdena för Lapplands, Uleåborgs och Östra Finlands län) och för utvecklandet av systemen för arbetstidsuppföljning samt utvecklandet och upprätthållandet av länsstyrelsernas och magistraternas lönesystem. Södra Finlands länsstyrelse ansvarar för bl.a. utvecklandet av samservicen och utvecklandet av elektroniska tillståndstjänster och andra elektroniska tjänster, för länsstyrelsens uppgifter i dess egenskap av räkenskapsverk, för tillstånd som gäller penninginsamlingar inom ett större område än en härad, för djurförsöksnämnden, för tillstånd för samt övervakning av indrivningsbyråerna samt för tillsynen enligt lagen om penningtvätt. Till Uleåborgs länsstyrelses uppgifter hör att utveckla utvärderingen av basservi-

cen, och Västra Finlands länsstyrelse ansvarar för den datatekniska miljön i båtregistret samt för uppgifter i samband med förvaltningen, utbetalningen och övervakningen av de statsbidrag som hänför sig till verkställandet av det nationella utvecklingsprogrammet för social- och hälsovården (KASTE).

En del av miljöcentralerna har specialiserat sig på riksomfattande styrnings- och sakkunniguppgifter som tilldelats dem i samband med regionaliseringen. Nylands miljöcentral sköter bullerfrågor, Birkalands miljöcentral sköter uppgifter som gäller producentansvar inom avfallshanteringen, Mellersta Finlands miljöcentral sköter miljöfostran och miljöupplysning, Sydvästra Finlands miljöcentral sköter miljöskydd i anslutning till fiskuppfödning, Norra Österbottens miljöcentral sköter miljöfrågor i anslutning till torvproduktion, Lapplands miljöcentral sköter arkitekiska frågor och Sydöstra Finlands miljöcentral miljöfrågor inom skogsindustrin.

Uppgifter som gäller miljöbyggande och dammsäkerhet har koncentrerats till vissa miljöcentraler. Informationsförvaltningstjänster för hela förvaltningsområdet tillhandahålls av Västra Finlands miljöcentral och stödtjänster för personal- och ekonomiförvaltningen av miljöförvaltningens serviceenhet, som finns vid Södra Savolax miljöcentral.

Bland vägdistriktens uppgifter finns det några som utförs som specialuppgifter. Till dem hör exempelvis rådgivningen och tillståndsverksamheten vid enheten för kundtjänst vid Tavastlands vägdistrikt, färjeverksamheten vid Åbo vägdistrikt, skadestandsärendena vid Lapplands vägdistrikt, frågor som gäller telematik och gränsområden vid Sydöstra Finlands vägdistrikt samt konkurrensutsättningen av vägskötsel och vägunderhållet vid Uleåborgs, Savolax-Karelens och Tavastlands vägdistrikt.

Arbetskyddsdistrikten sköter specialuppgifter så att Nylands arbetskyddsdistrikt svarar för tillsynen över den s.k. lagen om beställarens ansvar i hela landet och för tillsynen över arbetskyddet i arbetsförhållandena för VR:s rörliga personal i hela landet. Dessutom sköter Nylands arbetskyddsdistrikt tillsynen över arbetskyddet i de hamnar som ligger inom området för Sydöstra

Finlands arbetskyddsdistrikt. Till specialuppgifterna vid Tavastlands arbetskyddsdistrikt hör att utfärda kompetensbrev för laddare (lagen om laddare 219/2000, 2 §). Till uppgifterna vid Tavastlands arbetskyddsdistrikt hör dessutom att planera och genomföra gemensam utbildning för de anställda vid arbetskyddsdistrikten, att sörja för arbetskyddsdistriktens gemensamma kommunikation, att utarbeta, trycka och sälja arbetskyddsdistriktens gemensamma publikationer, att upprätthålla Arbetskyddsutställningen och TAPS-arbetskyddsregistret, att upprätthålla arbetskyddsdistriktens gemensamma datanät samt att sköta vissa specialuppgifter inom personalförvaltningen. Mellersta Finlands arbetskyddsdistrikt har som sin specialuppgift att övervaka insjötrafiken och stuvandet på de inre vattendragen med undantag för det område som hör till Norra Finlands arbetskyddsdistrikt.

Också TE-centralerna har en del uppgifter som utförs som specialuppgifter i hela landet. Som exempel på detta kan bland migrationsärendena nämnas ärenden som gäller uppehållstillstånd för näringsidkare, vilka sköts centraliserat vid Nylands TE-central. Tjänster som gäller utvecklande av förvaltningen av räkenskapsverket och av informationsförvaltningen har koncentrerats till verksamhetsstället i S:t Michel. De sakkunniga inom informationsförvaltningen arbetar på olika håll i landet. Ansvarsområdet för innovationer och affärsverksamhet under internationalisering tillhandahåller tjänster som Tekes producerar. Klusteranskaffningarna har koncentrerats till ett fåtal verksamhetsställen. De uppgifter som gäller beredningen av landskapens samarbetsdokument och andra uppgifter som kräver samordning mellan landskapen har koncentrerats storområdesvis. Också förvaltningen av gränsregionala program har centraliserats. För närområdessamarbetet i Finland ansvarar den TE-central som i geografiskt hänseende ligger närmast den berörda närregionen.

Kundgrupperna

TE-centralernas viktigaste kundgrupper är företag, sammanslutningar och enskilda näringsidkare samt kommunerna och medbor-

garna, och länsstyrelsernas viktigaste kunder är kommunerna samt företag, sammanslutningar och enskilda näringsidkare. Till de regionala miljöcentralernas kunder hör utöver dessa också medborgarna och till miljötillsynsmyndigheternas kunder dessutom de statliga och kommunala myndigheterna och affärsverken. Vägdistriktens största kundgrupp är hela samhället, och andra viktiga kundgrupper är företag, sammanslutningar och enskilda näringsidkare samt medborgarna. Hos arbetarskyddsdistriktens och skogscentralerna är de viktigaste kundgrupper företag och sammanslutningar, hos arbetarskyddsdistriktens dessutom enskilda arbetstagar och representanter för de anställda samt och för skogscentralernas vidkommande dessutom enskilda näringsidkare. Landskapsförbundens viktigaste kundgrupper är kommunerna, företag, sammanslutningar och enskilda näringsidkare samt den övriga regionförvaltningen.

2.2 Den internationella utvecklingen samt lagstiftningen utomlands och inom EU

Allmänt om de nordiska länderna

Regionförvaltningen i de nordiska länderna består av enheter inom statsförvaltningen och de enskilda kommunbaserade enheter inom region- och lokalförvaltningen. Gemensamt för de nordiska länderna är att den kommunala självstyrelsen har långa traditioner och en stark ställning. Kommunerna ansvarar för största delen av välfärdstjänsterna och basseringen. Den nationella välfärdspolitikerna är således utpräglade på kommunernas ansvar. Den kommunala inkomstskatten har en betydande roll i kommunernas finansiering. Antalet kommuner är stort, men de har i genomsnitt ett stort geografiskt omfång. I Danmark har förvaltningsreformen betydligt minskat antalet kommuner.

Länen har en lång och traditionsrik historia i de nordiska länderna. I Danmark avskaffades landskapslänen (amterna) i förvaltningsreformen 2007. Länen har med sina omfattande befogenheter representerat statens centralförvaltning, och denna tradition bevarar länen fortfarande i Norge, Sverige och Fin-

land. Länsförvaltningen sköter styrnings-, tillsyns- och utvecklingsuppgifter inom sitt område. Till den del som regionförvaltningen sköter tillsynsuppgifter betonas målen för tillsynen säkerställande av medborgarnas likvärdiga behandling samt funktionssäkerhet. Styrningen och övervakningen av ämbetsverken inom regionalförvaltningen baserar sig på resultatavtal och resultatstyrningspraxis. Praxis är exceptionellt enhetlig i de nordiska länderna. Styrningen och övervakningen syftar till att garantera produktivitet, effektivitet, verkkningsfullhet och kvalitet i den offentliga verksamheten. I Finland är det huvudsakligen ministerierna som ansvarar för styrningen av statens regionförvaltning. I Norge, Sverige och Danmark ligger tyngdpunkten i styrningen hos de starka expertmyndigheterna inom centralförvaltningen.

Landskapen har en särskild betydelse inom regionutvecklingen i de nordiska länderna, och trenden har varit att överföra utvecklingsuppgifter från statsförvaltningen till den självstyrande landskapsförvaltningen. Också regionutvecklingen är emellertid underställd statens sektorsförvaltning. Detta märks i det stora antalet ansvariga organisationer.

I de nordiska länderna är valen medborgarnas primära påverkningskanal. I Norge, Sverige och Danmark väljs landskapens beslutande organ genom direkt folkval. I Finland hålls landskapsval endast i landskapet Kaj-analand. I de övriga landskapen väljs landskapsförbundens beslutande organ i de kommunala representantförsamlingarna. Valresultatet påverkas i främsta hand av vilka uppgifter de olika regionalförvaltningarna har. Under det senaste årtiondet har det i de nordiska länderna genomförts betydande omorganiseringar av regionutvecklingsuppgifterna. Uppgifter har överförts såväl mellan de kommunala och statliga organisationerna som inom förvaltningssystemen. Från en centraliserad regionutveckling har man övergått till en modell med många aktörer. Det decentraliserade deltagandet gäller myndigheterna och de privata och offentliga organisationer som svarar för genomförandet i praktiken.

I synnerhet öppenhet och förvaltningens genomskådbarhet uppfattas som framgångskriterier för de nordiska länderna. De tar sig

uttryck i en strävan hos samtliga nordiska förvaltningar att ge bättre information samt i en omfattande offentlighet hos handlingar, omfattande besvärsmöjlighet och möjlighet att få hjälp med rättelseyrkanden.

Norge

Den sittande regeringen siktar på en reform på regional och kommunal nivå senast år 2010. Nyordningen inom landskapen sker på frivillig basis. Därför har landskapen (fylken) i själva verket gått in för olika samarbetsarrangemang snarare än egentliga sammanslagningar. Regionala råd som består av representanter från fylken har inrättats för att leda och koordinera samarbetet. Region- och kommunministeriet genomförde åren 2003—2005 tillsammans med kommunförbundet ett utvecklingsprojekt där man med utgångspunkt i de olika kommunerna bedömde behovet av omstruktureringar och som syftade till att skapa starkare lokal demokrati och livskraftigare kommuner. Den viktigaste slutsatsen var den, att alla kommuner inte behöver ha samma uppgifter, utan att uppgifterna väljs ut enligt det regionala och samhällseliga behovet. Överföringen av uppgifter till regionala aktörer har delvis väckt kritik. Att förvaltningen är regionaliserad innebär inte att alla regioner och deras aktörer hörs på lika grunder. Dessutom är utvecklingstrenden ofta regional differentiering och specialisering, och därför krävs det av de regionala aktörerna nya slags färdigheter, exempelvis när det gäller strategisk planering och resursfördelning.

Genom systemet med fylkesplaner har man strävat efter att stärka fylkens ställning inom regionutvecklingen och beakta de regionala skillnaderna. Man har försökt göra fylkesplanerna mer bindande, eftersom planerna ses som ett verktyg för samordningen mellan statens centralförvaltning, statens regionförvaltningsmyndigheter, expertmyndigheterna och kommunsektorn.

Resultatstyrning tillämpas såväl på statens ämbetsverk som på de regionala enheter som är underställda ministerierna. Ministerierna gör varje år upp resultatavtal med sina regionala och lokala enheter och ämbetsverk. Förfarandet med avtal som baserar sig på resul-

tatförhandlingar mellan staten och kommunerna togs i bruk i Norge år 2001 som ett försök, och har sedermera permanentats. I avtalet avtalas det om uppgiftsfördelningen mellan staten och kommunerna samt om ekonomiska och politiska mål för den kommunala sektorn. Förhandlingssystemet har ökat kommunernas handlingsfrihet beträffande uppgifterna och de sätt på vilka de verkställs. Systemet har stabiliserat ekonomin och minskat statens detaljstyrning.

Ministerierna är relativt små, medan de centrala ämbetsverken, direktoratet, är betydande aktörer. Genom nya samförvaltningsarrangemang har man försökt minska spänningen mellan länsförvaltningen och fylkesförvaltningen, och man har fått till stånd en relativt flexibel fördelning av uppgifterna mellan den kommunala och den regionala nivån. Regionpolitiken kännetecknas av strävanden att bevara den nuvarande samhällsstrukturen och säkerställa lika levnadsförhållanden i alla delar av landet. Därför har regionpolitiken präglats av en tudelning i regionpolitik för glesbygden och annan regionpolitik.

Kommunal- och regionaldepartementet ansvarar för region- och landsbygdspolitiken, lokalförvaltningen, finansieringen av lokalförvaltningen och ordnandet av val. De övriga ministerierna driver en regionalt inriktad politik via sina regionorganisationer, och många handlingsprinciper som gäller ekonomisk tillväxt, sysselsättning, företagsverksamhet, boende och välfärd har kombinerats med regionpolitiken. Landskapsförvaltningen svarar för regionpolitiken på regional nivå.

Stortinget beslutar varje år om maximi- och miniminivåerna för beskattningen i kommunerna och regionerna. Länsförvaltningens och landshövdingarnas arbete styrs av Statsförvaltningsavdelningen, som lyder under Fornyings- och administrasjonsdepartementet. Liksom i de övriga nordiska länderna är länsstyrelsen (fylkesmannsämbetene) en myndighet som styrs från flera håll, d.v.s. den omfattas av sektorsstyrning från flera olika ministerier. Den kommunala styrningen och övervakningen har till stora delar överförts på länsförvaltningen. Ministerierna har delegerat nästa alla tillsyns- och styrningsuppgifter som gäller kommunerna till länsnivå.

Sverige

I Sverige är ministerierna (departementen) relativt små, och de centrala ämbetsverken är betydande aktörer. Man har försökt stärka landstingsförvaltningens ställning samtidigt som man har minskat länsförvaltningens uppgifter, och uppgifter har överförts från primärkommunerna till landstingsförvaltningen. Uppgiftsfördelningen mellan den kommunala och statliga sektorn har förändrats mindre än vad som är fallet i Norge eller Danmark. Samtidigt har uppgiftsförändringarna inneburit större utmaningar.

Kommunsamarbete sker på många olika sätt, exempelvis i form av samkommuner, gemensamma myndigheter, ekonomiska organisationer, aktiebolag och stiftelser. I synnerhet sektorslagstiftningen har medfört utmaningar eftersom den har gjort det svårare att etablera långsiktiga och breda samarbetsformer. Den statliga styrningen och tillsynen har minskat till följd av de nya organisationsformerna. De demokratiska styrmedlen har försvagats i synnerhet när det gäller aktiebolag och organisationer.

Erfarenheter av en centralisering av uppgifterna på regional nivå finns från Västra Götaland, som bildades år 1998 genom en sammanslagning av tre län. Samtidigt precisades distriktsindelningen för polisen, länsarbetsnämnden och skattemyndigheten inom den nya länsförvaltningen. Ansvar för regionutvecklingen överfördes från länsstyrelsen till landstinget.

Regionutvecklingen har präglats av urbanisering och demografisk koncentration, tudelning i stad och landsbygd samt motsättningar mellan medelstora och stora städer. Arbetsmarknadsregionerna har fått särskild tyngd i regionutvecklingsdebatten. Det har framförts krav på att dessa regionindelningar ska tillämpas vid valet av utvecklingsmedel och utvecklingsprinciper, men också i samband med organiseringen av regionförvaltningen. Ett centralt instrument i den nationella regionpolitiken är programmen, som utvecklades på basis av de regionala tillväxtavtalen. Inom programmen prioriterar man bland arbetssätten en decentraliserad förvaltning och partnerskap. En central strategi är att främja tillväxt, sysselsättning och företagsamhet ut-

ifrån varje regions utgångssituation. För förvaltningen av de program som syftar till att utveckla regionerna svarar länsstyrelserna, statens ämbetsverk och de regionala självstyrelse- och samarbetsorganen. På ministerienivå är det Näringsdepartementet som har det allmänna ansvaret för regionutvecklingen.

På regional nivå är landstingen och länen de viktigaste aktörerna. Utvecklingsarbetet på regional nivå består i princip av två delar. Landstingen och kommunerna sköter utvecklingsuppgifter. Länsstyrelserna ansvarar för myndighetsuppgifterna. Regionerna har ett regionalt beslutsorgan, landstingsfullmäktige, som väljs genom direkta val. De regionala samarbetsorganisationerna leder och samordnar utvecklingsarbetet inom den egna regionen, utvecklar egna regionutvecklingsprogram och program för regional tillväxt, förvaltar regionutvecklingsanslagen, beslutar om statligt stöd till de regionala kulturinstitutionerna och ger utlåtanden om målen för EU:s strukturfonder. I framtiden kommer många uppgifter eventuellt att överföras på regionkommunerna.

Ett centralt problem har varit bristande kompatibilitet mellan EU:s strukturfondsprogram och statsförvaltningens strukturer. När det gäller EU-medlen har länsstyrelserna inte helt lyckats med sitt koordineringsuppdrag. I Sverige har kommunerna i stor utsträckning ansvarat för den regionala planeringen och finansieringen av lokala projekt. Vidare har regionindelningen när det gäller de statliga ämbetsverkens förvaltning inte till alla delar kunnat svara på de regionala specialbehoven, och den EU-finansiering som ämbetsverken beslutar om har inte varit lämplig med tanke på regionernas olika behov. Dessutom har beredningen av finansieringsbesluten försvårats av att ämbetsverkens regionindelning i många fall inte motsvarar länsstyrelsernas och landstingens regionindelning.

En annan tydlig utvecklingslinje har varit att förvaltningsmyndighetsuppgifter har överförts på expertorganisationer. Vissa organisationer har grundats enbart för uppgifter som gäller strukturfonderna eller för att förvalta en viss fond. I Sverige ansvarar ESF-rådet för förvaltningen av socialfonden. ESF-rådet lyder under Arbetsmarknadsdeparte-

mentet. Största delen av dessa specialorganisationer är regionala expertorgan.

I Sverige bär finansministeriet (Finansdepartementet) det allmänna ansvaret för region- och kommunförvaltningen. Ministeriets uppgiftsfält är omfattande jämfört med de övriga nordiska länderna och det är det största ministeriet i Sverige. Ministeriets område omfattar när det gäller regionförvaltningen länsstyrelserna, landskapen och kommunerna. De övriga sektorsministerierna styr länsförvaltningen inom sina respektive ansvarsområden.

Också Regeringskansliet bär en del av ansvaret för den allmänna ledningen och samordningen av organisationerna inom regionförvaltningen. Cirka 70 myndigheter inom centralförvaltningen och 21 länsstyrelser övervakar, styr och ger anvisningar i statliga frågor på regional och lokal nivå. Regeringskansliet har en central roll som koordinator. Lagar, förordningar och myndighetsföreskrifter skapar allmänna ramar för resultatstyrningen. De närmare detaljerna i resultatavtalen beslutar varje förvaltningsområde om. När det gäller styrningen av kommunerna har man gått in för en allmän resultat- och målstyrning, där de allmänna statliga stöden fortfarande är ett viktigt instrument.

I Sverige har man inom regionförvaltningen försöksvis tillämpat ett s.k. processperspektiv, där syftet är att sammanföra sektorsförvaltningens verksamheter i en enda kundprocess. Myndigheterna ansvarar tillsammans för ärendet och kundkontakten sker via en enda kontaktperson. Liknande samcervice har i Sverige genomförts på regional nivå när det gäller regionutvecklingen, invandrapolitiken och näringspolitiken.

Danmark

I Danmark genomfördes en betydande kommunreform år 2007. Reformen innebar en genomgripande omstrukturering av förvaltningen eftersom antalet kommuner minskade från 290 till 98. En betydande reform var inrättandet av fem regioner år 2007. Samtidigt drog man in 14 landskapslän (amter). Målet var att uppnå storproduktionsfördelar på lokal nivå och lätta upp förvaltningen på mellannivå.

Ministerierna har en central ställning i och med att de sköter den strategiska styrningen av politikområdena. Efter 2007 års reform avviker Danmark allt tydligare från de andra nordiska länderna. Kommunerna svarar för förvaltningen av socialförsäkringsförmåner, vilket i de andra nordiska länderna är den statliga myndighetens uppgift. Ett annat stort uppgiftsområde är arbetsförmedlingen, som i Danmark är kommunens uppgift och i de övriga nordiska länderna ankommer på staten.

I Danmark är grunden för interkommunalt samarbete ett befolkningsunderlag på minst 30 000 invånare. Kommunerna har sporrats till kontinuerligt samarbete när det gäller samsättning, kontroll av de sociala tjänsterna, specialundervisningen, miljöskyddet och miljöfrågor. Organisationsformerna är avtal och beställar-utförarmodeller samt sammanslutningar och bolag.

Regionerna har tre primära uppgiftsområden. Dessa är hälsovård, regionutveckling samt upprätthållande av de kommunalt ägda social- och läroinrättningarna. Varje region leds av ett regionsråd, som består av 41 invalda regionala representanter. Antalet anställda i regionerna är ca 110 000.

Regionutvecklingen karaktäriseras av en stark regionplanering och av en stadlandsbygd dimension. Till skillnad från de övriga nordiska länderna minskade Danmark i början av 1990-talet den nationella finansieringen av regionpolitiken, och de regionala stöden fastställs i stor utsträckning utifrån finansieringsbehovet beträffande EU:s strukturfondsprogram.

På ministerienivå är det Økonomi- og Erhvervsministeriet och Indenrigs- og Sundhedsministeriet som är mest involverade i regionutvecklingen. Det allmänna ansvaret för regionutvecklingsåtgärderna på nationell nivå har i stor utsträckning koncentrerats till en expertmyndighet under Økonomi- og Erhvervsministeriet. Myndighetens roll inom regionutvecklingen omfattar utarbetande av anvisningar på regional nivå, åtgärdsanalys och samordning av EU:s strukturfonder. I det regionpolitiska ministerutskottet ingår representanter för åtta ministerier, och Økonomi- og Erhvervsministeriet fungerar som sekretariat. Utskottet samordnar de nationella regionutvecklingsåtgärderna och utvecklingsstra-

tegierna. Under Økonomi-og Erhvervsministeriet verkar Danmarks Vækstråd, som samordnar regionala, nationella och EU-stödformer och utvecklingsstrategier. Rådet koordinerar de regionala utvecklingsplanerna och ansvarar för att de överensstämmer med målen i EU:s regionutvecklingsprogram.

Landskapen ansvarar för skötseln av regionutvecklingsuppgifterna. Uppgiften omfattar primärt uppgörande av en plan för den strategiska utvecklingen och en sysselsättningsplan för landskapet, och planeringen omfattar ett brett spektrum av offentliga åtgärder i regionen. Regionutvecklingen finansieras med ömsesidig finansiering av staten och kommunerna.

Ansvaret för förvaltningen av EU-medel koncentrerades helt på staten: den allmänna förvaltningen och betalningsverksamheten överfördes i samband med omstruktureringen till Erhvervs- og Byggestyrelsen, som är en expertmyndighet i Økonomi-og Erhvervsministeriets regi. Syftet med centraliseringen var att skapa en bättre helhetsbild och en enda ansvarig instans.

I samband med omstruktureringen miste regionerna sin skatteuppbördsrätt. Regionerna får varje år finansiering för olika uppgifter på basis av avtal med staten och kommunerna. Den viktigaste inkomstkällan är den s.k. hälsokatten på cirka åtta procent som tas ut i samband med statsbeskattningen.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet svarar för kommunallagstiftningen och den regionala lagstiftningen, den kommunalpolitiska planeringen och allmänna frågor som gäller organiseringen, förvaltningen och övervakningen av kommunerna och regionerna. Vartdera ministeriet deltar i den ekonomiplanering och skatteberedning som gäller kommunerna och regionerna. Finansministeriet svarar för regionernas och kommunernas finansiella rammar, statsbidragen och utvecklandet av den offentliga sektorn. De fem nya Regionale statslige kontorer lyder under Indenrigs- og Sundhedsministeriet. Dessa fem kontor tog över de uppgifter hos länsförvaltningen och landshövdingarna som inte överfördes på regionerna eller kommunerna. Kontorens uppgifter omfattar primärt frågor som gäller familjer och medborgerliga rättigheter samt juridisk rådgivning och rättshjälp.

Kontoren finns i respektive regions huvudsäte.

Resultatstyrningen omfattar statens enheter med vissa undantag. Finansministeriet har publicerat instruktionshäftet 'Kontrakstyrning i staten', i vilken resultatstyrningsprocessen och dess olika skeden beskrivs. Inom resultatstyrningen i Danmark har man gått över till sektorsspecifika, detaljerade avtal. Denna förändring i resultatavtalspraxis har främjats av en politik som prioriterar strävanden att decentralisera serviceuppgifterna. Dessutom har kommunerna varit villiga att frångå den allmänna resultatavtalsmodellen. Å andra sidan har decentraliseringen och det utvidgade innehållet i resultatavtalen i Danmark lett till ökad reglering som avser kommunerna, i synnerhet i form av speciallagar och specialnormer.

Efter reformen har kommunerna haft större frihet att prioritera sina uppgifter och välja hur de genomförs. Det är kommunerna som beslutar om hur samarbetet sker och servicen produceras på kommunal nivå. Inom den regionala förvaltningen avspeglas verkningarna ännu tydligare. En del av uppgifterna delades upp mellan statens sektorsmyndigheter och kommunerna. Som ett betydande led i denna förändring överfördes ansvaret för hälsovården på de fem regionerna, medan direktvalda politiker ansvarar för styrningen. Staten och kommunerna ansvarar tillsammans för finansieringen av hälsovården.

Estland

Inom regionförvaltningen finns ingen enhetlig och självständig administrativ aktör. Samordningen av lokalpolitiken och genomförandet av politikprogrammen inom statens förvaltningsområden sker inom regionförvaltningen. Indelningen i förvaltningsområden baserar sig på landskap, städer och kommuner. Riksdagen beslutar om landskapsindelningen medan regeringen beslutar om kommunindelningen. På regional nivå fungerar det kommunala samarbetet via kommunförbunden på landskapsnivå. Till deras uppgifter hör att främja en decentraliserad förvaltning, utbyta information, tillhandahålla tjänster och sköta intressebevakningen i

syfte att främja en hållbar utveckling i landskapet.

Statsförvaltningens uppgifter utförs på regional nivå både enligt förvaltningsområde via de distriktsmyndigheter som lyder under substansministerierna och via länsstyrelserna, som utför sektorsöverskridande uppgifter på regional nivå.

Det finns 227 städer och kommuner i Estland. Antalet kommuner i landskapen är mellan 5 och 24. Hälften av kommunerna har färre än 2000 invånare. Antalet landskap, som motsvarar länen i Finland, är 15. I varje landskap finns en länsstyrelse som leds av en landshövding och som hör till inrikesministeriets förvaltningsområde. Inrikesministeriet samordnar länsstyrelsernas verksamhet och övervakar tillsammans med substansministerierna hur länsstyrelsernas uppgifter sköts. Kommunerna kan ingå kommunförbund på landskapsnivå.

Landshövdingen företräder statens intressen i landskapet och sörjer för landskapsutvecklingen. Dessutom utför landshövdingen de uppgifter han eller hon har inom centralförvaltningen och samordnar kommunsamarbetet i landskapet. Landshövdingen rapporterar om sin verksamhet till regionministern. Om landshövdingens uppgifter och i synnerhet om rätten att övervaka kommunernas verksamhet föreskrivs i lag. Länsstyrelsernas uppgifter inom de olika förvaltningsområdena nämns i den lagstiftning som gäller respektive förvaltningsområde. Länsstyrelsens verksamhetsställe och organisation fastställs av regionministern.

Kommunförbundens uppgifter är mer begränsade än landskapsförbundens uppgifter i Finland. Kommunförbunden på landskapsnivå kan med medlemskommunernas samtycke sköta uppgifter som hör till kommunerna. I allmänhet sker detta på så sätt att landskapsförbundet organiserar samarbetet eller är en part i ett aktiebolag, en stiftelse eller ett förbund med uppgift att exempelvis organisera avfallshanteringen, kollektivtrafiken eller utbildningsservicen eller producera tjänster för regionutveckling eller hälsovårdstjänster. Medlemskap i ett kommunförbund på landskapsnivå är frivilligt för kommunerna. Ett fåtal kommuner har valt att stå utanför organisationen på landskapsnivå. Bestämmelser

om kommunernas självstyrelse finns i grundlagen.

2.3 Nuläge

Förändringar i verksamhetsmiljön som påverkar regionförvaltningens ställning

Till följd av den senaste utvecklingen har i synnerhet inom utvecklandet av statsförvaltningen nya utvecklingsbanor börjat ta form som påverkar regionförvaltningens ställning. I stället för en klar gräns mellan regionförvaltningen och centralförvaltningen ser vi nu en situation där gränserna för regionförvaltningen och lokalförvaltningen ständigt är i rörelse. Statens lokalförvaltning har genomgått en omfattande omstrukturering.

De områden som leds av den statliga lokalförvaltningen har utvidgats. Häradsämbetena har dragits in och verksamhetsområdena har breddats för de aktörer som hörde till ämbetsverken, d.v.s. utsökningen, åklagarämbetet, polisen och magistraterna. Efter reformen motsvarar verksamhetsområdena till sin omfattning nästan de nuvarande landskapen. Hittills har relativt få serviceenheter och serviceställen lagts ned. Polisen bereder som bäst en överföring av servicen vid tiotals verksamhetsställen till samservicekontor, och magistraterna planerar motsvarande åtgärd vid några av sina verksamhetsställen. Också de andra statliga aktörerna på lokal nivå planerar en minskning av antalet verksamhetsställen.

Paras-projektet har varit upptakten till en våg av frivilliga kommunsammanslagningar, vilket förändrar strukturen för lokalförvaltningen som grundar sig på kommunal självstyrelse. År 2005 vara antalet kommuner 432, och vid ingången av år 2009 var antalet 348. Också antalet samkommuner minskar.

På 1990-talet genomförde man i Finland ett rationaliseringsprojekt för centralförvaltningen som syftade till att minska antalet centrala ämbetsverk. Den senaste utvecklingen tyder dock på att det ständigt inrättas centrala ämbetsverk för specialuppgifter inom de olika förvaltningsområdena. Antalet anställda inom centralförvaltningens enheter har under 2000-talet ökat från 23 % till 25 % medan antalet anställda i enheterna på mellannivå

har minskat från 33,8 % till 29,2 % och antalet anställda i enheterna på lokal nivå har minskat från 13,4 % till 11,1 % av det totala antalet statsanställda.

Operativa uppgifter och nya uppgifter som flyttats bort och som ska flyttas bort från ministerierna har under den senaste tiden koncentrerats och planerats bli koncentrerade till de nya centrala ämbetsverken. Inom åklagarorganisationen är riksåklagarämbetet det centrala ämbetsverket, och man bereder som bäst ett centralt ämbetsverk för utsökningen och polisväsendet. Också i fråga om magistraterna har man har ansett det vara nödvändigt med en central styrningsenhet, men avsikten är att den ska organiseras så att den är en del av den nya regionförvaltningsmyndigheten.

Verksamhetsområdena håller också på att förändras på ett annat sätt, nämligen genom regional specialisering i form av nätverk. Uppgifter som hört till regionförvaltningen och uppgifter som under de senaste åren har överförts på regionerna har organiserats så, att en region eller några regioner har skött dessa uppgifter också för andra myndigheters räkning som är på samma nivå. På så sätt har man dels effektiviserat resursanvändningen när resurser inte har behövt bindas till alla regionförvaltningsmyndigheter, och dels förbättrat servicenivån, eftersom den specialiserade personalen har förutsättningar att känna sitt uppgiftsområde bättre än tidigare och har erfarenhet av att fatta beslut.

Regionalisering har blivit en etablerad mekanism för förvaltningsutveckling. Vid regionalisering av funktioner inom centralförvaltningen ändras inte funktionernas hierarkiska och organisatoriska ställning, utan ett ämbetsverks verksamhet eller en del av den flyttas ut från huvudstadsregionen till regionerna. Ingenting hindrar heller att en enskild funktion överförs på en regionförvaltningsmyndighet som sköter den i hela landet. Den organisatoriska gränsens betydelse suddas därmed i praktiken ut.

Också strukturerna och kanalerna för kundservicen håller på att genomgå en utveckling. Elektroniska kundtjänster och telefontjänster av typen call center samt olika former av samservice underlättar kundkontakterna och gör att geografiska avstånd får mindre betydelse

i förvaltningens kundtjänst. Med tanke på medborgarna anses det vara oväsentligt vilken myndighet som direkt tillhandahåller en offentlig service så länge som tillgången till och kvaliteten på servicen kan garanteras.

När de geografiska områdena inom lokalförvaltningen blir större förändras regionalförvaltningens roll. I takt med att antalet verksamhetsområden inom lokalförvaltningen minskar behöver också omfattningen av verksamhetsområdena inom regionförvaltningen ses över. Å ena sidan lyfts det från lokalförvaltningsnivån upp till regionalförvaltningsnivån uppgifter som till sin art anses vara sådana som direkt tjänar medborgarna. Samtidigt "sjunker" det från centralförvaltningen naturligt ner sådana uppgifter som tidigare betraktades som riksomfattande och som genom specialiseringen i nätverksform kan skötas i ett fåtal regioner eller i vissa regioner.

Regionförvaltningen och regionutvecklingen

Som regionutvecklingsmyndigheter har landskapsförbunden det övergripande ansvaret för utvecklandet av den egna regionen, för samarbetet bl.a. med statens regionförvaltning i samband därmed samt omfattande planerings- och koordineringsuppgifter. Dessutom finansierar, administrerar och startar landskapsförbunden utvecklingsprojekt och sköter intressebevakningen på sitt område.

Regionförvaltningsmyndigheternas ställning påverkas i hög grad av att en stor del av regionutvecklingsresurserna anvisas med medel ur statsbudgeten och kommer till regionerna via statsförvaltningen. Detta medför en hel del koordineringsarbete för landskapsförbunden i och med att penningströmmarna passerar via många olika förvaltningsområden och ämbetsverk innan de når sina slutliga mål i regionerna. Det komplicerade systemet förorsakar lätt motstridiga situationer i utvecklingsarbetet.

De mest centrala redskapen i landskapsförbundens utvecklingsarbete är landskapsplanerna och landskapsprogrammen samt deras genomförandeplaner. De möjligheter de medför att styra anslagen inom regionerna och till olika regioner har inte utnyttjats fullt

ut, trots att lagstiftningen ger goda möjligheter till det.

Regionförvaltningsmyndigheternas roll och arbetsfördelningen

Den finska regionförvaltningen är uppbyggd kring ett system med två pelare, d.v.s. en statsförvaltning som är fördelad på ministerierna samt landskapsförbund som bygger på kommunförvaltningen. Dessa pelare existerar och verkar sida vid sida utan någon tydlig, organiserad samordning.

Regionförvaltningens uppgifter kan i analogi med tanken om två pelare indelas i två huvudlinjer, nämligen regionala utvecklingsuppgifter och jämlikhetsuppgifter.

Till de regionala utvecklingsuppgifterna hör bland annat följande:

- att se till att regionens egna förutsättningar att utvecklas och egen utvecklingsvilja beaktas i de riksomfattande utvecklingsplanerna och i samband med fördelningen av utvecklingsresurserna

- att utveckla medborgarnas livsmiljö, samhällsstrukturen, utbildningen och kulturlivet utifrån regionens behov

- att se till att medborgarnas egna åsikter om hur den egna regionen ska utvecklas reflekteras i de riksomfattande utvecklingsplanerna och det riksomfattande utvecklingsarbetet.

Till de regionala jämlikhetsuppgifterna hör bland annat följande:

- att se till att lagstiftningen tillämpas på lika grunder och likvärdigt i alla delar av landet

- att se till att de olika förhållandena i regionerna beaktas vid tillämpandet av lagstiftningen

- att på olika sätt styra myndigheterna i statens lokalförvaltning och de kommunala myndigheterna när de utför sina uppgifter.

Fördelningen av regionalförvaltningens uppgifter mellan statens regionförvaltning och den kommunvisa förvaltning som landskapsförbunden utgör behöver tydliggöras, primärt genom att man genomför modellen med två pelare. Då kommer de regionala utvecklingsuppgifterna att höras till de uppgifter där påverkan till stor del sker nerifrån upp.

Jämlikhetsuppgifterna utförs i högre grad i form av styrning uppifrån ned.

Myndigheternas roll och arbetsfördelning inom regionförvaltningen kan på ovan nämnda grunder definieras på följande sätt: statens regionförvaltning ansvarar för statsförvaltningens verkställighets- och utvecklingsuppgifter och för styrningen av verkställandet i regionerna samt för tillsynen av verkställandet av lagstiftningen och till vissa delar för rättsskyddet i regionerna. Landskapsförbunden har det primära ansvaret för det strategibaserade utvecklandet av regionerna samt ansvarar för vissa lagstadgade uppgifter som hänför sig till regionutvecklingen och för de uppgifter som kommunen ger landskapen.

Statens regionförvaltning och landskapsförbunden ska inom ramen för sina respektive roller arbeta i ett tätt samarbete i nätverksform, särskilt i fråga om uppgifterna inom regionutvecklingen. De viktigaste redskapen för landskapsförbundens behörighet är landskapsprogrammet och landskapsschemat. Landskapsförbundens behörighet som myndigheter där regionutvecklingsarbetet samlas och samordnas behöver stärkas.

I dag bestäms inte statens regionförvaltningsmyndigheters uppgifter i tillräcklig grad utifrån uppgifternas art. Exempelvis uppgifter som gäller strategisk utveckling sköts för närvarande inom statens regionförvaltning vid länsstyrelserna, arbetskrafts- och näringscentralerna, miljöcentralerna och vägdistrikten. Verkställighetsuppgifter sköts vid länsstyrelserna, arbetskrafts- och näringscentralerna, miljöcentralerna, miljötillståndsverken, vägdistrikten och arbetarskyddsdistrikten.

Det föreslås alltså att arbetsfördelningen vid statens regionförvaltning görs tydligare, och att uppgifter av en viss art koncentreras till att skötas av en enda organisation. Samtidigt bör man minska antalet myndigheter, som för närvarande är stort. De verkställighets- och utvecklingsuppgifter som statsförvaltningen sköter i regionerna och som stöder regionutvecklingen ska samlas hos en myndighet, och de verkställighets-, styrnings- och tillsynsuppgifter i regionerna som har samband med lagstiftningen ska samlas hos en annan myndighet.

Styrningen av statens regionförvaltning

Statens nuvarande regionförvaltning tillämpar som styrmodeller två modeller där styrningen utövas från flera håll, en modell där styrningen utövas från ett håll och en decentraliserad modell. Dessutom har man strävat efter att regionförvaltningen ska vara specialiserad och arbeta i nätverk. Arbetskrafts- och näringscentralerna samt länsstyrelserna är exempel på regionförvaltningsmyndigheter som styrs från flera håll så, att en myndighet styrs av flera olika instanser inom centralförvaltningen. Miljöministeriets regionförvaltning följer en modell där styrningen utövas från ett enda håll så, att miljöministeriet har det huvudsakliga styransvaret. En decentraliserad regionförvaltningsmodell tillämpas inom jord- och skogsbruksministeriets förvaltningsområde, som omfattar flera myndigheter på central och regional nivå.

För- och nackdelarna med de nuvarande styrmodellerna inom statens regionförvaltning har bedömts i samband med beredningen av reformen. Länsstyrelsernas nuvarande styrmodell har de fördelarna att ämbetsverket är självständigt och enhetligt organiserat, att ansvarsförhållandena är tydliga, att modellen stöder samarbete och sam användning av resurser mellan olika sektorer samt att modellen är lättstyrd ur centralförvaltningens synvinkel. Nackdelarna och utmaningar i modellen är att matrisstyrningen är svår att genomföra på ämbetsverksnivå, att det finns brister i enhetligheten på riksomfattande nivå, att man ofta ställer upp alltför många sektorsvisa mål, att åtskiljandet av målen och resurserna utgör en begränsning i synnerhet med tanke på stora riksomfattande projekt samt att statens nuvarande ramförfarande inte stöder denna multisektoriella styrning. Fördelarna med arbetskrafts- och näringscentralernas styrmodell är att de viktigaste målen koordineras och likriktas på central nivå, att den styrning som centralerna är föremål för är enhetlig och stark, att centralerna och substansstyrarna har handlingsfrihet på operativ nivå och att ämbetsverkets ledning har en framträdande roll som helhetsansvarig. Till modellens nackdelar och utmaningar hör att den vid tiden för beredningsarbetet inte ännu

hade tillämpats fullt ut och att det alltså saknas praktisk erfarenhet av den till vissa delar, att det är svårt att finna en lämplig roll för ämbetsverkets chef och sakkunnigcheferna inom de olika sektorerna samt att det inom ämbetsverket finns uppgifter som är olika i fråga om tidsperspektiv och art och för vilka det är svårt att ordna resurser.

3 Målsättning och de viktigaste förslagen

3.1 Målsättning

Utgångspunkten för regionförvaltningsreformen är den riktlinje som ingår i statsminister Matti Vanhanens andra regeringsprogram: "Förvaltningen revideras och görs mera demokratisk. Länsstyrelsernas, arbetskrafts- och näringscentralernas, övriga distriktsförvaltningsmyndigheters och landshöfdingens arbetsfördelning preciseras, överlappande verksamhet rationaliseras och antalet förvaltningsmyndigheter minskas. Samtidigt utvärderas deras regionindelning. Den nuvarande länsförvaltningens uppgifter omorganiseras. Statens regionalförvaltning revideras genom att tillstånds-, tillsyns- och rättssäkerhetsuppgifter sammanförs. Utvecklingspolitiska befogenheter överförs till den demokratiska styrningen. En sammanföring av medlen för regional utveckling enligt landskap och enligt ministerium under ett moment i statsbudgeten och en överföring av beslutsfattandet om dem till regionerna utreds. Beredningen inleds omedelbart och reformerna genomförs senast år 2010."

Enligt regeringsprogrammet ska också statens centralförvaltning reformeras bl.a. genom att utvecklingsuppgifter som inte är nationella samt ministeriernas verkställande uppgifter överförs till regional- och lokalförvaltningen.

I regionförvaltningsreformen bör man dessutom beakta de nya krav som följer av de snabba förändringarna i omvärlden och som kräver att nya verksamhetsmodeller och arbetsredskap utvecklas och tas i bruk. Det allmänt fastställda utvecklingsbehovet består bl.a. av ett ökande behov av tväradministrativt samarbete i nätverksform och utveckling

och förnyande av de organisatoriska strukturerna. Genomförda och pågående utvecklingsprojekt som också inverkar på regionförvaltningsreformen är åtminstone kommun- och servicestrukturprogrammet, regionaliseringen, utvecklandet av samservicen, informationssamhällsstrategin, utvecklandet av elektroniska tjänster och kommunikation inom den offentliga förvaltningen samt statsförvaltningens produktivetsprogram, som nu är en del av ramförfarandet.

Med beaktande av de ovan nämnda faktorerna ställdes som allmänt mål för reformen att skapa en medborgar- och kundvänlig regionförvaltning som fungerar på ett effektivt och resultatgivande sätt.

För att förbereda reformen tillsatte finansministeriet år 2007 ett projekt för att reformera regionförvaltningen. Som ett resultat av projektarbetet preciserades de ovan nämnda riktlinjerna och principerna i följande mål.

De mest centrala arbetsredskapen för landskapsförbundens behörighet är en landskapsöversikt, ett landskapsprogram och en landskapsplan. Tyngdpunkten för de förslag i propositionen som gäller landskapsförbunden ligger på att öka förbundens behörighet som en myndighet som koncentrerar och samordnar regionutvecklingsarbetet och baserar sin verksamhet på styrning av kommunerna och ett demokratiskt beslutsfattande som uppstår som ett resultat av kommunalval. Målet med propositionen är att stärka landskapsprogrammets koncentrerande och harmoniserande roll genom att intensivare förena uppgörandet av programmet med specialprogram och utvecklingsprogram som utarbetas enligt förvaltningsområde. Avsikten är att planen för genomförandet av landskapsprogrammet ska knytas närmare samman med resultatstyrningsprocessen mellan centralförvaltningen och regionerna. Avsikten är också att göra planen för genomförandet av landskapsprogrammet mera förpliktande enligt lag med avseende på statens regionala myndigheter och öka landskapsförbundens befogenheter när det gäller användningen av regionutvecklingsfinansieringen. Utvidgningen av landskapsförbundens uppgifter gäller sådana uppgiftshelheter som har betydelse för ökandet av regionutvecklingsarbetets effekter och främjandet av genomförandet och som

lämpar sig för regionutvecklingsmyndighetens roll som en koncentrerande och förenhetligande myndighet. Avsikten är att utvidga landskapsförbundens nuvarande utvecklingsuppgifter som hänför sig till samordning bl.a. genom att genom lagstiftning ge landskapsförbunden det primära ansvaret för regionala prognoser berörande utbildningsbehov på lång och medellång sikt, vid utarbetandet av en regional trafiksystemsplan som en del av den riksomfattande trafiksystemsplaneringen samt vid utarbetandet av omfattande regionala planer gällande naturresurser och miljö som en del av den nationella utvecklingsplaneringen inom området. Dessutom är ett mål med propositionen att utvidga landskapsförbundens uppgifter för främjande av regionutvecklingen bl.a. genom att till landskapsförbunden överföra vissa av undervisningsväsendets och social- och hälsovårdsväsendets strukturfondsuppgifter som för närvarande hör till länsstyrelserna.

Avsikten är att förfarandet enligt 10 a § i den gällande regionutvecklingslagen ska ersättas genom att stärka landskapsförbundens ställning i styrningsprocessen för de nya regionförvaltningsmyndigheterna samt genom att höja landskapets obundna utvecklingspengar.

När det gäller att utveckla regionförvaltningsmyndigheternas uppgifter och befogenheter är målet att på basis av utredningarna om regionförvaltningsmyndigheternas uppgiftshelheter klarlägga regionförvaltningsmyndigheternas arbetsfördelning genom att sammanföra å ena sidan tillstånds-, tillsyns- och rättssäkerhetsuppgifterna och å andra sidan de regionala utvecklingsuppgifterna samt genom att koncentrera beslutanderätten om regionutvecklingens resurser till landskapsförbunden så att en fungerande regionutvecklingshelhet bildas. Målet med reformen är också att skapa en klar arbetsfördelning mellan regionförvaltningen och ministerierna och den övriga centralförvaltningen bl.a. genom att överföra verkställande uppgifter och uppgifter som inte är nationella utvecklingsuppgifter från ministerierna till region- och lokalförvaltningen. Dessutom strävar man genom reformen efter att skapa möjligheter att förverkliga regionala förvaltningsförsök som stärker regionutvecklingen och region-

strukturen samt medborgarnas påverkningsmöjligheter om landskapen och kommunerna så önskar. Ett mål är också att gallra bort uppgifter som blivit eller kommer att bli onödiga i takt med utvecklingen av lagstiftningen, förvaltningen och informationstekniken.

När det gäller utvecklandet av regionindelningen och antalet myndigheter är målet med reformen att skapa en regionindelning med klara och ändamålsenliga helheter med tanke på myndigheterna, medborgarna, företagen och sammanslutningarna i synnerhet med beaktande av de ekonomiska regionerna och pendlingsregionerna. I samband med reformen strävar man också efter att förenhetliga regionindelningen på så sätt att regionförvaltningsmyndigheternas ansvarsområden motsvarar varandra eller att större områden består av hela mindre områden. Målet är dessutom att märkbart minska antalet myndigheter och organisera regionförvaltningen i klara uppgiftshelheter och på så sätt få till stånd synergieffekter t.ex. vid utnyttjande av särskild sakkunskap. För att betona kundperspektivet och effektivisera resursanvändningen utnyttjas nätverksbaserade verksamhetsmodeller i samarbetet mellan regionförvaltningsmyndigheterna, andra myndigheter och intressegrupper.

Förutom de ovan nämnda målen strävar man genom regionförvaltningsreformen efter att göra styrningen av statens regionförvaltning till en fungerande del av hela förvaltningens styrning så att regionförvaltningen kan samordnas och stöder utvecklandet av statens lokalförvaltning. Man strävar efter att styra regionförvaltningsmyndigheterna i ministeriesamarbete med gemensamma förfarandesätt och samtidigt flexibelt inom de olika förvaltningsområdena. Ett mål för styrningen är också att stärka ministeriernas strategiska styrning i nätverksform och kanaliseringen av den utvecklingsvilja som kommer från regionerna. Man eftersträvar att regionförvaltningens produktivitet och resultat förbättras och att man vid organiseringen av regionalförvaltningen ska beakta forskningsuppgifter om utvecklandet av förvaltningen och tendenserna i den europeiska utvecklingen. Ur kundperspektiv strävar reformen efter att ordna och producera tjänster effektivare

än tidigare och skapa förutsättningar för att regionförvaltningen bättre ska kunna kanalisera medborgarnas önskemål i verksamheten och servicen. Målet med en kundbaserad regionförvaltning är att bättre möta kundernas komplicerade servicebehov och utveckla tillgången till service med nya metoder. Genom att bedöma och beakta de språkliga konsekvenserna garanteras medborgarservice på de officiella inhemska språken.

I enlighet med de riktlinjer som utstakats i samband med beredningen av ärendet har reformen också haft som mål att definiera regionförvaltningsmyndigheternas roller och arbetsfördelning med iakttagande av följande huvudprinciper. Statens regionalförvaltning svarar å ena sidan för statsförvaltningens verkställighets- och utvecklingsuppgifter samt ledningen av genomförandet i regionerna och å andra sidan för tillsynen av verkställandet av lagstiftningen och till vissa delar för rättsskyddet i regionerna. Landskapsförbunden har det primära ansvaret för det strategibaserade utvecklandet av regionerna samt ansvarar för vissa lagstadgade uppgifter som hänför sig till regionutvecklingen och de uppgifter som kommunen överlåter till landskapsförbunden.

I propositionen rör det sig om en övergripande regionförvaltningsreform som i princip omfattar hela regionförvaltningen. Vissa regionförvaltningsmyndigheter och regionala enheter inom den centrala förvaltningen samt organisationer som på regional nivå sköter myndighetsuppgifter som hör till den indirekta offentliga förvaltningen omfattas dock inte av reformen i denna proposition. Avsikten är att regionförvaltningsreformen ska föras vidare så att de organisationer som inte omfattas av reformen eller de myndighetsuppgifter som hör till dem senare ska kunna tas in i den myndighetsorganisation för statens regionförvaltning som nu inrättas, om detta är den slutsatsen man kommer till i samband med den fortsatta beredningen av ärendet. Det fortsatta arbetet ska inledas så snart regionförvaltningsreformen har trätt i kraft.

3.2 De viktigaste förslagen

Allmänt

I denna proposition föreslås att det stiftas en lag om regionförvaltningsverken, en lag om närings-, trafik- och miljöcentralerna och en lag om behandling av miljöskydds- och vattenärenden vid regionförvaltningsverken. I propositionen föreslås dessutom ändringar i lagen om organisering av konstens främjande, lagen om arbetarskyddsförvaltningen, statstjänstemannalagen, lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet, idrottslagen och regionutvecklingslagen. Det föreslås att länsstyrelselagen, lagen om arbets- och näringscentraler samt arbets- och näringsbyråer, lagen om miljöförvaltningen och lagen om miljötillståndsverken upphävs. En separat lag ska stiftas om lagstiftningshelhetens ikraftträdande och reformens övergångsperiod.

Utöver de författningar som nämns ovan omfattar propositionshelheten ca 250 lagar som gäller regionförvaltningsmyndigheternas uppgifter och ca 1 200 bestämmelser i dessa lagar. Det föreslås att också dessa lagar ska ändras. Förslag till ändring av dessa lagar överlämnas som en separat regeringsproposition som hänför sig till denna proposition eller i separata regeringspropositioner för olika verksamhetsområden som överlämnas utöver denna proposition.

I samband med reformen har man för avsikt att ändra de speciallagar som gäller regionförvaltningsmyndigheternas uppgifter så att de nuvarande namnen på regionförvaltningsmyndigheterna byts ut mot regionförvaltningsverk eller närings-, trafik- och miljöcentraler. Dessutom görs i speciallagarna andra nödvändiga ändringar av teknisk karaktär som direkt följer av regionförvaltningsreformen. Samtidigt uppdateras de bestämmelser som ändras även i övrigt, så att i bestämmelserna görs nödvändiga ändringar av teknisk karaktär som följer av tidigare ändringar i lagstiftningen. I detta sammanhang har man inte för avsikt att ändra eller reformera sakinhållet i de bestämmelser om regionförvaltningsmyndigheternas uppgifter som finns i speciallagar.

Statens regionförvaltning

Propositionen är en övergripande reform som omfattar statens hela regionförvaltning. I propositionen om statens regionförvaltningsmyndigheter föreslås att länsstyrelserna, arbetskrafts- och näringscentralerna, de regionala miljöcentralerna, miljötillståndsverken, vägdistrikten, Sjöfartsverkets enhet för förbindelsefartygstrafik och arbetarskyddsdistriktens arbetarskyddsbyråer ska vara de statliga regionförvaltningsmyndigheter som samlas till två nya övergripande myndigheter, regionförvaltningsverken samt närings-, trafik- och miljöcentralerna. I landskapet Åland heter statens regionförvaltningsmyndighet statens ämbetsverk på Åland.

Regionförvaltningsverkets främsta uppgift är att stödja den regionala jämlikheten genom att inom regionerna sköta sådana verkställighets-, styrnings- och tillsynsuppgifter som gäller lagstiftningen. Verket främjar förverkligandet av grundläggande rättigheter och rättssäkerhet, tillgången på basservice, miljöskydd, hållbart utnyttjande av miljön, intern säkerhet samt hälsosam och trygg livs- och arbetsmiljö inom regionerna. För att säkerställa att myndighetens behandling av miljötillstånds-, konkurrens- och arbetarskyddsärenden är opartisk finns i propositionen särskilda bestämmelser som hänför sig till den särskilda rättsstatusen hos dessa verksamhetsområden. Närings-, trafik- och miljöcentralens främsta uppgift är att stödja den regionala utvecklingen genom att sköta statsförvaltningens verkställighets- och utvecklingsuppgifter inom regionerna. Centralerna främjar företagsamhet, arbetsmarknadens funktion, kunnande och kultur, trafiksystemets funktion och trafiksäkerhet, en god miljö och ett hållbart utnyttjande av naturen och naturresurserna samt invandring och invandrades integration och sysselsättning i regionerna.

I den föreslagna lagen anges de regionala myndigheternas uppgifter per verksamhetsområde på en allmän nivå. Enligt propositionen specificeras myndigheternas uppgifter närmare genom speciallagstiftning. Det är fråga om sådana uppgifter som i enlighet med gällande lagstiftning har skötts vid länsstyrelserna, arbets- och näringscentralerna, vägdistrikten, de regionala miljöcentralerna,

miljötillståndsverken och arbetarskyddsdistriktens arbetarskyddsbyråer eller uppgifter som har skötts av centralförvaltningen men som nu föreslås bli överförda till regionförvaltningen. Av de lokala förvaltningsmyndigheterna ska magistraterna omfattas av regionförvaltningsverkets styrning, medan arbets- och näringsbyråerna ska omfattas av närings-, trafik- och miljöcentralernas styrning. Särskilt närings-, trafik- och miljöcentralerna samarbetar nära med landskapsförbund och kommuner.

Det föreslås att bestämmelser om regionförvaltningsverkens samt närings-, trafik- och miljöcentralernas antal, verksamhetsområden, namn och verksamhetsställen utfärdas genom förordning av statsrådet. Även om regionförvaltningsverken och närings-, trafik- och miljöcentralerna enligt huvudregeln inom sitt verksamhetsområde ska sköta de uppgifter som föreskrivits för dem, kan regionförvaltningsverken och närings-, trafik- och miljöcentralerna dock sköta uppgifter inom verksamhetsområdet för fler än ett verk eller en central, om utvidgningen av verksamhetsområdet kan effektivisera verkens och centralernas verksamhet och användning av personalresurser och andra statliga resurser, förbättra tillgången på tjänster eller säkerställa tillgången till sådan särskild sakkunskap som behövs för uppgifterna, eller om det av någon annan motsvarande orsak är ändamålsenligt att utvidga verksamhetsområdet. Enligt 3 § 3 mom. i den gällande länsstyrelselagen har uppgifter som länsstyrelsen på Åland ska sköta inte kunnat överföras till att skötas vid en annan länsstyrelse. Med beaktande av denna begränsning i den gällande lagen är det ändamålsenligt att uppgifter som ska skötas inom verksamhetsområdet för statens ämbetsverk på Åland även i fortsättningen endast i undantagsfall kan överföras till regionförvaltningsverk eller närings-, trafik- och miljöcentraler på fastlandet.

I samband med beredningen av propositionen har det planerats att regionförvaltningsverken ska vara sex till antalet och att verken ska ha fem ansvarsområden: 1) basservicen, rättsskyddet och tillstånden, 2) polisväsendet, 3) räddningsväsendet och beredskapen, 4) miljötillstånden och 5) arbetarskyddet. Antalet närings-, trafik- och miljöcentraler är

sammanlagt femton, av vilka nio inkluderar alla tre ansvarsområden: 1) näringarna, arbetskraften, kompetensen och kulturen, 2) trafiken och infrastrukturen och 3) miljön och naturresurserna.

Den allmänna administrativa styrningen av regionförvaltningsverken sköts av finansministeriet, medan motsvarande styrning för närings-, trafik- och miljöcentralernas del sköts av arbets- och näringsministeriet. Styrningen av myndigheternas egentliga verksamhet kan indelas i två delar, den strategiska styrningen och styrningen av verksamheten.

Den strategiska styrningen sker i samarbete mellan de berörda ministerierna och den koordineras för regionförvaltningsverkens del av finansministeriet och för närings-, trafik- och miljöcentralernas del av arbets- och näringsministeriet. Landskapsförbunden deltar till behövliga delar i samarbetet med de ministerier och myndigheter inom centralförvaltningen som nämns ovan samt med regionförvaltningsverken i utarbetandet av strategiska resultatmålhandlingar och i förhandlingarna om dessa.

Däremot deltar landskapsförbunden alltid i den strategiska styrningen av närings-, trafik- och miljöcentralerna. Genom den strategiska styrningen kan målen för de olika förvaltningsområden som är företrädda i myndigheterna samordnas och regionförvaltningens verksamhetsbetingelser säkerställas. Dessutom kan man bilda en gemensam uppfattning för de styrande myndigheterna om hur de riksomfattande målen för de olika förvaltningsområdena kan anpassas till den regionala verksamheten. I syfte att nå målen och beakta regionernas synpunkter föreslås att det utarbetas strategidokument för verken och centralerna, och separata strategiska resultatmålhandlingar för varje myndighet. Det ministerium som koordinerar den strategiska styrningen utarbetar handlingarna i samarbete med de andra ministerier eller myndigheter inom centralförvaltningen som styr centralerna och med regionförvaltningsmyndigheterna i fråga. Landskapsförbunden deltar alltid i utarbetandet av dessa handlingar då det gäller närings-, trafik- och miljöcentralerna och de deltar vid behov då det gäller regionförvaltningsverken. Handlingarna utgör

grunden för den strategiska styrningen. Till den strategiska styrningen av regionförvaltningsverket hör undantagsförfaranden i fråga om polisväsendet, arbetarskyddet och miljötillståndsärenden.

För styrningen av verksamheten vid regionförvaltningsverken svarar, inom sina egna ansvarsområden, justitieministeriet, inrikesministeriet, finansministeriet, social- och hälsovårdsministeriet, undervisningsministeriet, jord- och skogsbruksministeriet, arbets- och näringsministeriet, miljöministeriet samt polisstyrelsen eller den myndighet inom centralförvaltningen som särskilt ålagts att sköta styrningen. För styrningen av verksamheten vid närings-, trafik- och miljöcentralerna svarar, inom sina egna ansvarsområden, inrikesministeriet, undervisningsministeriet, kommunikationsministeriet, jord- och skogsbruksministeriet, arbets- och näringsministeriet, miljöministeriet eller den myndighet inom centralförvaltningen som har ålagts att sköta styrningen. Med styrning av verksamheten avses att inom de olika sektorerna styra skötseln av sådana uppgifter och funktioner inom olika förvaltningsområden som hör till verkets uppgifter samt produktionen av tjänster. För att nå verksamhetsmålen utarbetas under ledning av ministeriet eller myndigheten inom centralförvaltningen en resultatmålhandling för verksamheten, ett resultatavtal, där man avtalar om vilka resurser regionförvaltningsmyndigheterna har till sitt förfogande och vilka deras operativa resultatmål är.

Enligt propositionen leds regionförvaltningsverken av verkets direktör som på föredragning från finansministeriet utnämns till tjänsten av statsrådet för viss tid. Enligt propositionen leds statens ämbetsverk på Åland av landshövdingen om vars utnämning det föreskrivs i 52 § i självstyrelselagen för Åland. En närings-, trafik- och miljöcentral leds av centralens direktör som även är direktör för ett av centralens ansvarsområden. Statsrådet utnämner centralens direktör till uppgiften för viss tid på föredragning från arbets- och näringsministeriet. Direktören svarar för att regionförvaltningsmyndighetens verksamhet är resultatrik och för att de gemensamma mål som ställts för den uppfylls. Verkets och centralens ansvarsområden leds av en chef för ansvarsområdet som ut-

nämns av det ministerium eller den myndighet inom centralförvaltningen som bär huvudansvaret för styrningen av verksamheten. Chefen är inför det styrande ministeriet eller den styrande myndigheten inom centralförvaltningen ansvarig för att verksamheten är resultatrik och att de resultatmål som ställts upp nås. Polisstyrelsen beslutar dock om vilka uppgifter och vilket ansvar chefen för ansvarsområdet för polisväsendet har. Bestämmelser om polisstyrelsens uppgifter finns i polisförvaltningslagen och polisförvaltningsförordningen.

I samband med beredningen av propositionen utreddes också om ett närmare praktiskt samarbete kan nås mellan skogscentraler, som hör till den indirekta statsförvaltningen, och statens regionförvaltning. I denna proposition ingår ett förslag till bestämmelse enligt vilken också direktören för skogscentralen ska delta i närings-, trafik- och miljöcentralens ledningsgruppsarbete som sakkunnigmedlem. Man strävar efter att fördjupa det praktiska samarbetet mellan skogscentralerna och regionförvaltningen också genom andra åtgärder. Skogscentralerna ska i likhet med de övriga regionförvaltningsmyndigheterna delta i den strategiska resultatstyrningsprocessen på regional nivå. Jord- och skogsbruksministeriet inkluderar målen för regionen i skogscentralens resultatavtal, i vilket man t.ex. tar in ett omnämnande om ett närmare samarbete mellan landskapsförbunden och centralerna samt en hänvisning till att skogsprogrammet är en del av landskapsprogrammet. Beredningen av de regionala skogsprogrammen blir en del av den planering som sker under ledning av landskapsförbunden, och programmen behandlas i landskapsförbundens organ under beredningen. Avsikten är att skogscentralerna också ska delta i beredningen av landskapsprogrammet och dess genomförandeplan. I centralernas resultatmål inkluderas också att de ska bistå landskapsförbunden vid beredningen av den del av landskapsplanen som gäller skogsbruket. Dessutom ska sammansättningen för skogscentralernas direktioner ses över så att de också har representanter för närings-, trafik- och miljöcentralen och landskapsförbundet. Man strävar efter att fördjupa skogscentralernas praktiska samarbete med regionför-

valtningen också genom att öka användningen av gemensamma lokaler och informationssystem. De sistnämnda förslagen kräver dock inga sådana lagstiftningsåtgärder som borde inkluderas i denna proposition. En närmare utvärdering av skogscentralernas ställning och förhållande till den övriga regionförvaltningen görs före utgången av 2009.

I lagen om regionförvaltningsverk och lagen om närings-, trafik- och miljöcentraler finns bestämmelser inte bara om det som nämns ovan utan också om beslutanderätten, arbetsordningen, tillsättandet av tjänster, företräddande av staten, avgiftsbelagda prestationer och ändringssökande. I lagen om regionförvaltningsverken finns också bestämmelser om statens regionförvaltning i landskapet Åland, handräckning och tvångsmedel. I lagen om närings-, trafik- och miljöcentralerna finns däremot bestämmelser om samarbetet med landskapsförbund och kommuner samt, i ett separat kapitel, bestämmelser om arbets- och näringsbyråer där det föreskrivs om byråernas uppgifter, behörigheten, styrningen, ledningen, beslutanderätten, arbetsordningen samt tillsättandet av tjänster.

Enligt förslaget ska regionförvaltningsmyndigheten i landskapet Åland, i stället för den nuvarande länsstyrelsen, vara statens ämbetsverk på Åland, som leds av landshövdingen. Av denna anledning föreslås i självstyrelselagen för Åland en teknisk ändring som föranleds av att myndighetens namn ändras. I reformen föreslås inga ändringar som påverkar Ålands självstyre.

Landskapsförbundens ställning och uppgifter

I syfte att förnya landskapsförbundens ställning och uppgifter föreslås, utöver de faktorer som nämns ovan, att också regionutvecklingslagen ändras. Ändringarna gäller landskapsförbundens uppgifter, samarbetsområden och de uppgifter som sköts inom ramen för dem, ordnandet av beslutsfattandet i samarbetsområdena, samarbetsorganet och valet av detta, avtal om samarbete samt skyldigheten att samarbeta, ökandet av landskapsprogrammets verkningfullhet i regionutvecklingen samt sökande av ändring i samarbetsorganets beslut.

Det föreslås att landskapsförbundens uppgifter breddas så att landskapsförbunden också ska inleda planeringsprocesser och leda det samarbete som hör samman med dem i syfte att göra upp planer för prognostiseringen av utbildningsbehoven på lång och medellång sikt, planer för trafiksystem och sådana planer gällande naturresurser och miljö som har stor regional räckvidd. Avsikten med propositionen är inte att överföra beslutanderätten, utan att landskapsförbunden ska koordinera det regionala utarbetandet av planerna. Landskapsförbundets samordnande uppgift innebär att förbundet ska inleda planeringsprocesser och leda samarbetet i anslutning till det.

För att organisera landskapsförbundens samarbete indelas landet enligt propositionen i landskapsförbundens samarbetsområden. Samarbetsområdena ska bilda funktionellt och ekonomiskt ändamålsenliga helheter för skötseln av uppgifter. Indelningen i samarbetsområden ska enligt propositionen beaktas vid inrättandet av sådana verksamhetsområden för närings-, trafik- och miljöcentralerna där alla de uppgifter som ingår i centralernas ansvarsområde sköts.

Samarbetet ska enligt propositionen omfatta sådana uppgifter som är viktiga med tanke på den långsiktiga utvecklingen av regionen, som ingår i landskapsprogrammen och i genomförandeplanerna för dessa eller i andra planer som i betydande grad påverkar regionutvecklingen samt uppgifter som är gemensamma för samarbetsområdet. Under vissa förutsättningar som anges i lagen kan även andra liknande uppgifter omfattas av samarbetet. Medlemskommunerna i de landskapsförbund som ingår i samarbetsområdet ska avtala om ordnandet av behandlingen av och beslutsfattandet i de ärenden som omfattas av samarbete, antingen i ett gemensamt organ eller så att beslutanderätten utövas av landskapsförbunden genom överensstämmande beslut.

Landskapsförbunden och deras medlemskommuner svarar för att organisera samarbetet och för att bilda samarbetsområden. Om de inte kan komma överens om dessa frågor, kan statsrådet enligt propositionen ålägga landskapsförbunden att inleda förhandlingar om samarbete och besluta om andra ärenden

i anslutning till detta. Statsrådets bestämmelse gäller bara till dess att medlemskommunerna i de landskapsförbund som ingår i samarbetsområdet avtalar om något annat.

I propositionen finns dessutom bestämmelser om ändring av regionutvecklingslagen när det gäller att öka effekterna av landskapsprogrammen och genomförandeplanerna för dem i regionutvecklingen. Enligt propositionen bör myndigheterna i sin verksamhet beakta landskapsprogrammen och genomförandeplanerna för dem, främja genomförandet av programmen, bedöma och utvärdera sina åtgärders betydelse för regionutvecklingen samt se till att inga åtgärder försvårar genomförandet av dem. Myndigheterna ska dessutom begära landskapsförbundets utlåtande om sådana för regionens utveckling viktiga planer och åtgärder som avsevärt skiljer sig från landskapsprogrammet eller som inte ingår i landskapsprogrammet, samt bedöma planernas och åtgärdernas betydelse för regionens utveckling. Om myndigheten ämnar avvika från ett landskapsförbunds utlåtande, ska den motivera avvikelserna efter att först ha förhandlat om saken med landskapsförbundet.

4 Propositionens konsekvenser

4.1 Ekonomiska konsekvenser

Konsekvenser för den offentliga ekonomin

Ramanslaget i statsbudgeten för de statliga myndigheter som omfattas av regionförvaltningsreformen uppgår till cirka 260 miljoner euro. Största delen av reformens ekonomiska konsekvenser uppstår av omfördelningen av detta anslag i statsbudgeten för närings-, trafik- och miljöcentralerna och regionförvaltningsmyndigheterna. De anslag som ska omfördelas fastställs i detalj i samband med beredningen av statsbudgeten. Skötseln av sådana strukturfondsuppgifter i anslutning till Europeiska regionala utvecklingsfonden som hör till undervisningsministeriets förvaltningsområde samt den personal som skött uppgifterna överförs från länsstyrelserna till landskapsförbunden. Personalens löner har dock betalats ur ett anslag för tekniskt stöd för projekt, varför denna överföring inte har några konsekvenser för budgeten. Dessutom

föreslås det att vissa uppgifter ska överföras till landskapsförbunden för vilka finansiering ska överföras från momentet för statliga myndigheters omkostnader för löner för den personal som behövs samt kostnaderna för upprätthållandet av verksamheten. En sådan uppgift är t.ex. den föreslagna överföringen till landskapsförbunden av ansvaret för främjandet av samservicen.

Reformen kräver relativt stora informationstekniska reformer och investeringar för att förenhetliga systemen och möjliggöra en ändamålsenlig organisering av ämbetsverken. De informationsteknikskostnader av engångsnatur som krävs för inrättandet av regionförvaltningsverken och närings-, trafik- och miljöcentralerna för åren 2009-2012 uppgår till cirka 6 miljoner euro. Kostnaderna för reformprojektet består av personalkostnader, konsultkostnader samt kostnader för investering i utrustning, datakommunikation och programvara. Kostnaderna hänförs sig i huvudsak till åren 2009 och 2010. För de IT-investeringar som behövs innan verksamheten vid de nya ämbetsverken inleds har sammanlagt 3 180 000 euro beviljats för åren 2008 och 2009. Genom att samordna IT-funktioner, integrera dataarkiv och system och effektivisera utnyttjandet av personalresurserna efter inrättningsskedet kan man uppnå reella kostnadsinbesparingar jämfört med nuläget.

Också lokalarrangemangen föranleder flyttkostnader och möbelanskaffningar. Kostnaderna för lokalarrangemangen är dock inte stora, och på längre sikt uppnår man mera koncisa och ändamålsenliga lösningar i fråga om lokalerna, vilket innebär inbesparingar. De kostnader av engångsnatur som föranleds av både IT-ändringarna och lokalarrangemangen ska skötas genom en omfördelning av anslagen inom statens utgiftsramar och utnyttjande av de inbesparingar som uppkommer då produktivitetsmålen nås.

Ett nytt produktivitetsmål har ställts för regionförvaltningsreformen. Enligt målet minskar personalen med 640 årsverken åren 2012-2015 inom den statliga regionförvaltning som omfattas av reformen. Dessutom ska de årsverksminskningar som ska förverkligas senast år 2011 och är riktade till de ämbetsverk och funktioner som koncentreras till

de nya regionförvaltningsmyndigheterna överförs till de nya regionförvaltningsmyndigheterna. Detta innebär att det produktivitetsmål som ställs för de nya regionförvaltningsmyndigheterna åren 2010-2015 blir sammanlagt 1 136 årsverken. En del av de inbesparade personalutgifterna ska användas för utvecklingsprojekt och datatekniska projekt som bl.a. ska förbättra produktiviteten och serviceförmågan. Den statsekonomiska konsekvensen kommer då på 2005 års nivå att innebära en minskning i utgiftsnivån på cirka 25 miljoner euro per år.

Enligt planerna överförs uppgifter från centralförvaltningen till regionförvaltningen motsvarande cirka 28 årsverken. På motsvarande sätt överförs anslag på cirka 900 000 euro i statsbudgeten. En del av de uppgifter som överförs hänför sig till strukturfonder och finansieras därför delvis med tekniskt stöd för projekt.

Ökningen av landskapsförbundens betydelse när det gäller att fördela regionala utvecklingsanslag och utveckla samservicen hänför sig också till reformen. De kostnader som föranleds landskapsförbunden täcks inom ramarna och kostnadsneutralt.

4.2 Konsekvenser för myndigheternas verksamhet

Allmänt

Statens regionalförvaltning koncentreras enligt propositionen till två myndigheter, regionförvaltningsverket och närings-, trafik- och miljöcentralen. Uppgifterna vid de nuvarande länsstyrelserna, arbetskrafts- och näringscentralerna, regionala miljöcentralerna, miljötillståndsverken, vägdistrikten, Sjöfartsverkets enhet för förbindelsefartygstrafik och arbetarskyddsdistrikten omorganiseras så att de blir en del av de nya myndigheterna. Detta innebär att de ovan nämnda myndigheternas lednings- och styrsystem, uppgifter och strukturer omorganiseras. Också myndigheternas regionindelningar och nätverk av verksamhetsställen ändras. Projektet innebär alltså en betydande ändring i statens regionförvaltnings organisationsstruktur med konsekvenser för myndigheternas verksamhet, uppgifter och personal.

Regionförvaltningsverket kommer att ha sex huvudsakliga verksamhetsställen och sex andra verksamhetsställen på fastlandet. Ansvarsområdet för miljötillståndsärenden kommer att finnas vid fyra regionförvaltningsverk, polisens ansvarsområde vid tre och ansvarsområdet för arbetarskyddet vid fem. Närings-, trafik- och miljöcentralen ska ha 15 huvudsakliga verksamhetsställen och två andra verksamhetsställen. Närings-, trafik- och miljöcentralerna konstrueras på olika sätt beroende på hur uppgifterna placeras vid respektive centraler. Uppgifterna inom ansvarsområdet för trafik och infrastruktur sköts vid nio centraler, uppgifterna inom ansvarsområdet för miljö och naturresurser vid 13 centraler och uppgifterna inom ansvarsområdet för näringar, arbetskraft, kompetens och kultur vid 15 centraler. Invandrarenheter placeras vid sex centraler. Vid de närings-, trafik- och miljöcentraler som inte har alla tre ansvarsområdena ska det dock finnas tillräckligt med personal som tillhandahåller tjänster som hör till de ansvarsområden som saknas. Personalens arbetsorter bestäms genom arbetsordningen för myndighetens ansvarsområde.

För att garantera att ärenden ska kunna skötas på svenska är avsikten att tjänsterna inom huvudområdena miljö och naturresurser samt trafik och infrastruktur vid den närings-, trafik- och miljöcentral som ska inrättas i Sydösterbotten ska utvecklas på så sätt att kunderna även i fortsättningen betjänas både i Seinäjoki och Vasa. I den fortsatta beredningen utarbetas en särskild plan för utbudet av tjänster. Man strävar efter att i första hand producera tjänsterna i framtiden med den personal som redan finns på orten. Även om huvudansvarsområdena miljö och naturresurser samt trafik och infrastruktur finns i Seinäjoki, integreras den personal som blir kvar i Vasa så att den blir en del av den närings-, trafik- och miljöcentral som inrättas i Österbotten och man på så sätt kan förbättra kundservicen och produktiviteten.

Då de nuvarande statliga regionförvaltningsmyndigheterna koncentreras till två nya övergripande myndigheter, innebär det att de uppgifter som hör till dessa myndigheter i fortsättningen kommer att skötas i en organisatoriskt och administrativt sett mångsidigare

och mera omfattande verksamhetsmiljö än tidigare. Genom reformen möjliggörs synergieffekter, då aktörer från olika områden sammanförs till en myndighet. Reformen möjliggör god växelverkan och gott samarbete mellan de olika ansvarsområdena redan i ärendeberedningsskedet.

De statliga regionförvaltningsmyndigheternas nya styrningsmodell kommer märkbart att öka samarbetet mellan de ministerier och centrala ämbetsverk som deltar i den strategiska styrningen av verksamheten samt öka landskapsförbundens deltagande i den strategiska planeringen och styrningen av regionförvaltningsmyndigheterna. För att de olika förvaltningsområdenas mål ska kunna samordnas och regionförvaltningens verksamhetsförutsättningar förbättras krävs att ministerierna har en gemensam ståndpunkt om hur de nationella målen ska appliceras på den regionala verksamheten.

Fördelningen av uppgifterna och sakkunskapen från undervisningsministeriets och miljöministeriets förvaltningsområde mellan regionförvaltningsverken och närings-, trafik- och miljöcentralerna kommer att kräva ett nära samarbete mellan regionens myndigheter.

De myndigheter som sammanslås till regionförvaltningsmyndigheter och närings-, trafik- och miljöcentraler använder redan nu i mycket stor utsträckning en verksamhetsmodell där en eller flera ämbetsverk sköter en viss uppgift både inom sin egen region och inom ett större område eller på riksnivå. Uppgifterna i fråga är antingen regionala eller nationella uppgifter som överförts från den centrala förvaltningen. Denna verksamhetsmodell kan gälla både uppgifter som kräver särskild sakkunskap och stöduppgifter som t.ex. ekonomi- och personalförvaltningens, informationsförvaltningens, informationstjänstens, kommunikationens, lokalitetsförvaltningens och den offentliga upphandlingens stöduppgifter. Verksamhetsmodellen kan också gälla arrangemang för jämn fördelning av arbetet. Avsikten är att man fortfarande ska använda etablerade specialiseringsmodeller som visat sig fungera väl. Användningen av verksamhetsmodellen ska i mån av möjlighet också utvidgas vid de nya regionförvaltningsmyndigheterna.

De nuvarande regionförvaltningsmyndigheterna använder sammanlagt cirka 310 informationssystem. Koncentreringen av regionförvaltningen skapar möjligheter att förenhetliga informationssystemen och öka sam användningen samt samarbeta vid anskaffning, utveckling och upprätthållande av informationssystem.

Regionförvaltningsverken samt närings-, trafik- och miljöcentralerna kan som sektorsövergripande myndigheter, vars personal har omfattande sakkunskap från olika områden och vars nätverk av intressegrupper är regionalt väldigt täckande, bättre än för närvarande ge råd åt samt styra och betjäna sina kunder i deras olika livssituationer. Vid regionförvaltningsverken och närings-, trafik och miljöcentralerna kommer man att utnyttja många olika kanaler för tillhandahållandet av tjänster till kunderna. Tjänsterna tillhandahålls i form av ärendehanteringsservice för kunderna, elektronisk service och sakkunnigtjänster. Kommunikation via många kanaler måste stödas av en klar arbetsfördelning och arbetsorganisation. Det krävs också att personalen har ett brett kunnande. I synnerhet krävs datatekniska färdigheter, vilka bör ökas eftersom serviceutbudet i framtiden mer än tidigare övergår till elektroniska servicekanaler. Användningen av elektronisk kommunikation och uppbyggandet av tjänster som hänför sig till den kräver också ekonomiska resurser för organisationen. Kommunikation via många kanaler kan också orsaka kunderna problemsituationer. För att minska och undvika dem krävs förutseende och aktiv information och kundrådgivning av myndigheterna.

Ett effektivt utnyttjande av servicekanalerna ger informationssystemen en central roll. I synnerhet förutsätts det att systemen för ärendehantering och elektroniska tjänster fungerar.

Vid regionförvaltningsverken och närings-, trafik- och miljöcentralerna kommer man också att tillämpa metoder för kvalitetsutveckling. Då CAF-bedömningsmodellen tas i bruk produceras viktig information för utvecklandet av förfaringssätten, vilket också innebär en positiv utveckling av kundtillfredsställelsen. Med hjälp av processarbetet förstår man verksamheten bättre, klarlägger

ansvarsområden och förenhetligar verksamhetssätten. Genom att processerna förbättras, effektiviseras verksamheten och förbättras kvaliteten.

Konsekvenser för personalen

Genom projektet med regionförvaltningsreformen bemöter man myndighetsverksamhetens framtida utmaningar. Ändringen innebär möjligheter också för personalen. Myndigheter med ett bredare ansvarsområde kan erbjuda personalen mångsidiga arbetsuppgifter och möjlighet att utveckla sitt kunnande och sin sakkunskap och på så sätt avancera i karriären.

I samband med regionförvaltningsreformen iakttas en god personalpolitik och ledning i enlighet med lagen om samarbete inom statens ämbetsverk och inrättningar (651/1988) och statens samarbetsavtal. Man strävar efter att personalen ska få information och möjlighet att påverka då reformen genomförs.

Enligt den kartläggning av personalen som gjordes inom projektet motsvarade personalens antal vid de myndigheter som omfattas av reformen cirka 5 900 årsverken i slutet av år 2007. Cirka 4 400 årsverken kommer att överföras till närings-, trafik- och miljöcentralerna från länsstyrelserna, vägdistrikten, arbetskrafts- och näringscentralerna och de regionala miljöcentralerna. Till regionförvaltningsverken kommer cirka 1 500 årsverken att överföras från länsstyrelserna, arbetarskyddsdistrikten, de regionala miljöcentralerna och miljötillståndsverken. Ändringen gäller särskilt personalen vid de myndigheter vars nuvarande myndighetsuppgifter delvis övergår till båda myndigheterna och eventuellt också till landskapsförbunden. Sådana myndigheter är länsstyrelserna och miljöcentralerna.

Personalen minskar inte som en direkt följd av regionförvaltningsreformen. Å andra sidan uppstår inte heller något behov av personalökning som en följd av projektet då man ser till helheten.

Personal i visstidsanställning behandlas jämligt med personal i fasta tjänste- eller avtalsförhållanden då reformen genomförs. Omvandlingen och överföringen av uppgifter till de nya myndigheterna är inte någon

grund för att inte fortsätta en visstidsanställning.

När det gäller regionförvaltningsverken och närings-, trafik- och miljöcentralerna fastställs den personals uppgifter som tillhandahåller tjänster i de regionförvaltningsverk och närings-, trafik- och miljöcentraler som inte har alla ansvarsområdens uppgiftshelheter. Till denna del kan konsekvenserna för personalen bedömas efter att uppgifterna har fastställts. Placeringen av regionförvaltningsverkens och närings-, trafik- och miljöcentralernas verksamhetsställen och arbetsfördelningen mellan dem kommer i viss mån att orsaka behov att flytta personal.

Den regionindelning som ska genomföras på basis av förordningsbestämmelser kan inverka på vissa regioners regionförvaltningsmyndigheters behov av personalresurser. Detta gäller särskilt för närings-, trafik- och miljöcentralernas del vägdistriktens och miljöcentralernas funktioner och för regionförvaltningsverkens del de nuvarande länsstyrelsernas funktioner och miljötillståndsärenden.

De specialuppgifter som planerats för regionförvaltningsmyndigheterna sköts i huvudsak redan som specialuppgifter vid de nuvarande regionförvaltningsmyndigheterna och kommer att placeras vid den organisation som inrättas i stället för den organisation som nu sköter dem. Antalet årsverken som ska användas för specialuppgifterna är 45-48 vid regionförvaltningsverken och 185 vid närings-, trafik- och miljöcentralerna. En avgörande faktor för placeringen av de nya specialuppgifterna är personalens kunnande. Avsikten är att man ska framskrida måttfullt när det gäller specialisering.

För skötseln av stöduppgifter (ekonomi- och personalförvaltning, informationsförvaltning, informationstjänst, kommunikation, lokalitetsförvaltning, den offentliga upphandlingens stöduppgifter och sekreterartjänster) har 960 årsverken använts. Stöduppgifterna koncentreras till närings-, trafik- och miljöcentralerna och till regionförvaltningsverken. En del uppgifter som hör till dessa funktioner sköts vid varje ämbetsverk. En del av uppgifterna kan koncentreras till ett visst ämbetsverk antingen som en helhet eller skilt (t.ex. ekonomiförvaltningens eller informations-

förvaltningens uppgifter). Under övergångsperioden kan de uppgifter som överförs också skötas på de nuvarande verksamhetsställen. Konsekvenserna för personalen kan till denna del utredas då de överförda uppgifternas placering är klar efter att uppgifterna fastställts närmare i det fortsatta arbetet.

De flyttningar till en annan pendlingsregion som behövs är inte av någon stor betydelse när man ser till reformens omfattning. Målet är att placeringen av personalen vid de nya verksamhetsenheterna under övergångsperioden på tre år ska ske kontrollerat och att personalöverföringar mellan olika orter kan ske på frivillig grund och genom att flytta tjänster eller uppgifter som frigörs på grund av pensionsfall. Vid skötseln av uppgifterna kommer man också att utnyttja ett nätbaserat verksamhetssätt. Uppgifter kan skötas på det tidigare verksamhetsstället i högst tre år efter att regionförvaltningsreformen trätt i kraft. Det ämbetsverk som inrättas beslutar om dessa flyttningar inom myndigheterna och användningen av en övergångstid.

Då verksamheten vid de närings-, trafik- och miljöcentraler som ska inrättas i Sydösterbotten och Österbotten organiseras vid olika verksamhetsställen, strävar man efter att i första hand producera tjänsterna med den personal som redan finns på orten och efter att genomföra eventuella personalöverföringar mellan orterna på frivillig basis och genom att dra nytta av pensioneringarna.

Som en konsekvens av regionförvaltningsreformen kommer antalet personer i den högsta ledningen vid regionförvaltningsverken och närings-, trafik- och miljöcentralerna att minska. Likaså kommer antalet chefer som är underställda den högsta ledningen att minska vid de nya regionförvaltningsmyndigheterna. De nuvarande avdelningschefernas och enhetschefernas tjänstebestämmelser kommer att ändras så att de motsvarar dessa personers uppgifter vid de nya regionförvaltningsmyndigheterna.

Indirekt orsakar regionförvaltningsreformen en minskning av personalen inom regionförvaltningen, eftersom den är en av de åtgärder för att öka statsförvaltningens produktivitet som ingår i rambeslutet 2009. Förvaltningsreformen och de verksamhetsområdesändringar och organisatoriska ändringar som

genomförs inom den samt utvecklandet av verksamhetssätten gör det möjligt att uppnå produktivetsmålen. Den målsatta minskningen på 436 årsverken överförs under den första produktivetsprogramperioden åren 2010 och 2011 till närings-, trafik- och miljöcentralerna och regionförvaltningsverken från de ämbetsverk som omfattas av reformen. Dessutom har ett produktivetsmål motsvarande 60 årsverken riktats till projektet för regionförvaltningsreformen för åren 2010 och 2011. Utöver detta är ett mål att personalbehovet vid regionförvaltningsverken (finansministeriets och social- och hälsovårdsministeriets förvaltningsområden) och närings-, trafik- och miljöcentralerna (arbets- och näringsministeriets förvaltningsområde) ska minska med sammanlagt 640 årsverken under åren 2012-2015. Dessa minskningsskyldigheter innebär att antalet årsverken under en period på fem år efter att de nya ämbetsverken inlett sin verksamhet minskar med nästan 20 procent jämfört med den nuvarande personalmängden vid ämbetsverken.

I sin helhet varierar ålderspensionsavgången åren 2008-2015 mellan myndigheterna. Medan knappt 20 procent av personalen i TE-centralernas nuvarande uppgifter avgår, är avgången inom arbetarskyddsdistrikten nästan dubbelt så stor, dvs. 37 procent av personalen. Enligt den kartläggning som gjorts är pensionsavgången (personer som fyller 64 år) vid de statliga regionförvaltningsmyndigheter som omfattas av projektet åren 2008-2011 sammanlagt 721 personer och åren 2012-2015 sammanlagt 838 personer. Av den personal som omfattas av projektet avgår sammanlagt 1599 personer åren 2008-2015, vilket innebär cirka 27 procent av den nuvarande personalen.

Personalen i tjänste- eller arbetsavtalsförhållande vid de myndigheter som omfattas av propositionen samt motsvarande tjänster och uppgifter, med undantag för de specificerade tjänster och andra chefstjänster som slopas, övergår till ifrågavarande närings-, trafik- eller miljöcentral, regionförvaltningsverk eller landskapsförbund. I stället för de tjänster som slopas inrättas nya tjänster, till vilka personalen utnämns med sitt samtycke. Anställda som sköter tidsbegränsade uppgifter över-

går i närings-, trafik- och miljöcentralens, regionförvaltningsverkets eller landskapsförbundets tjänst till visstidsanställningens slut. För överföringen av en tjänst behövs tjänstemannens samtycke i de fall där tjänsten överförs från en pendlingsregion till en annan. Anställda som överförs behåller de rättigheter och skyldigheter som gäller vid överföringen enligt deras anställningsvillkor samt sin lön i euro. Ledningen av omställningen och omställningsskyddet i samband med reformen förverkligas, den nuvarande personalens situation ordnas och anställningsförhållandets varaktighet tryggas i övrigt på det sätt som anges i finansministeriets beslut av den 6 november 2007 och statsrådets principbeslut av den 23 mars 2006.

4.3 Konsekvenser för miljön

Propositionen har inga direkta konsekvenser för miljön. Då miljötillståndsfrågorna koncentreras till regionförvaltningsverket förbättras dock beslutens kvalitet och en mera flexibel användning av resurserna blir möjlig. Skötseln av övriga miljöfrågor vid närings-, trafik- och miljöcentralerna förbättrar möjligheterna att beakta miljöaspekter inom centralens ansvarsområden. Eftersom närings-, trafik- och miljöcentralerna står i nära samarbete med landskapsförbunden och regionens övriga aktörer, kan miljöaspekterna beaktas redan i ett tidigt skede av planeringen. Dessutom möjliggörs gott samarbete mellan de olika ansvarsområdena redan i ärendeberedningsskedet. På detta sätt effektivteras närings-, trafik- och miljöcentralernas verksamhet och kundbetjäningen förbättras.

4.4 Samhälleliga konsekvenser

Konsekvenser för de statliga regionförvaltningsmyndigheternas kunder

Propositionen har konsekvenser för medborgarnas kommunikation med myndigheterna. Då vissa av regionförvaltningsmyndigheternas funktioner koncentreras till regionförvaltningsverket samt närings-, trafik- och miljöcentralen blir det möjligt att utveckla servicemodeller som är av högre kvalitet och effektivare än de nuvarande, omfattar

många kanaler och är oberoende av plats. Genom kundsegmentering och gemensamma kundrelationer är det möjligt att finna synergifördelar vid skapandet av serviceenheter som är riktade till kunderna.

Utvecklandet av ett system med många kanaler erbjuder de statliga regionförvaltningsmyndigheternas kunder ett klart utbud av servicekanaler där de kan få service. En mångsidig servicestruktur bidrar till att garantera att reformen blir lyckad ur kundens perspektiv. Då andelen nättjänster ökar, förbättras tillgången på tjänster för de kunder som har möjlighet och kunskap att använda nättjänster. Nättjänsterna gör det ofta snabbare, lättare och förmånligare för kunderna att sköta sina ärenden. Dessutom finns nättjänsterna till förfogande när kunden behöver dem. Utbudet av nättjänster stöder också målen för en hållbar utveckling.

De arbets- och näringsbyråer som lyder under närings-, trafik- och miljöcentralerna betjänar företag, enskilda kunder och sammanslutningar. De sistnämnda är främst kommuner och aktörer inom den tredje sektorn. Byråerna har till uppgift att främja tillgången på arbetskraft och förbättra sysselsättningen, verkställa den offentliga arbetskraftsservicen, främja invandrarnas integration, tillhandahålla råd om företagstjänster samt sköta andra uppgifter som ankommer på dem. Det ska vara möjligt att utnyttja nätverket av arbets- och näringsbyråer som en servicekanal för närings-, trafik- och miljöcentralerna.

Arbets- och näringsbyråerna producerar sina tjänster antingen själva eller genom partnerskaps- eller nätverksverksamhet eller i form av köptjänster från en utomstående serviceproducent. En servicemodell med både nät-, telefon- och CC-tjänster och personlig service utnyttjas fullt ut. Arbetsförmedlingen är arbets- och näringsbyråernas kärnservice. Byråerna fungerar i de regionala företags-tjänsternas nätverk som arbetsmarknadsexperter och ser i synnerhet till att kunnig arbetskraft når företagen och sammanslutningarna.

I samband med genomförandet av reformen är avsikten att man ska stöda sig på den samservice som avses i lagen om samservice inom den offentliga förvaltningen (223/2007)

och också beakta de möjligheter som planerna på att utvidga samservicen erbjuder. Regionförvaltningsmyndigheternas egna fysiska arbetsställen minskar, men de kan ersättas med samservicekontor, som får allt större betydelse som ställen där man kan sköta ärenden och där det informeras om ärenden. Med hjälp av de servicesekreterare som arbetar vid samservicekontoren kan man förbättra rådgivningen också för kunder som sköter ärenden elektronisk. Med hjälp av ett elektroniskt tidsbeställningssystem har kunderna möjlighet att reservera tid för att träffa en sakkunnig vid samservicekontoret.

Konsekvenser för företagen

Enligt propositionen är närings-, trafik- och miljöcentralens verksamhetsidé att stödja den regionala utvecklingen genom att sköta statsförvaltningens verkställighets- och utvecklingsuppgifter inom regionerna. I detta avseende främjar centralen bl.a. företagsamheten.

En regionförvaltning som är kundbaserad, effektiv och resultatgivande har en central betydelse för förbättrandet och utvecklandet av företagens verksamhetsförutsättningar. Enligt propositionen hör alla centrala frågor som inverkar på företagens verksamhetsmiljö till närings-, trafik- och miljöcentralernas uppgiftsområde. Förutom de uppgifter som hör till centralens ansvarsområde för närings-, arbetskraft, kompetens och kultur och som direkt främjar företagsamhet och stöder näringsverksamheten omfattar centralens ansvarsområde uppgiftshelheter som i väsentlig grad inverkar på företagens verksamhet inom ansvarsområdena trafik och infrastruktur samt miljö och naturresurser. Sådana här uppgiftshelheter som inverkar på företagens verksamhet är t.ex. planeringen av väg- och trafikförhållanden, trafiktillståndsfrågor, uppgifter som hänför sig till ordnandet av kollektivtrafiken samt uppgifter som hänför sig till markanvändning och miljövard.

Sammanförandet av de ovan nämnda funktionerna och den synerginytta som erhålls på det sättet kan beräknas skapa en möjlighet för de närings-, trafik- och miljöcentraler som föreslås bli inrättade att bilda en klar uppfattning om sin regions situation och regionens behov i fråga om företagens verk-

samhetsförutsättningar. Detta kan i sin tur beräknas främja centralens möjligheter att i enlighet med sin verksamhetsidé främja företagsamheten i regionen.

Konsekvenser för sysselsättningen och arbetslivet

Då vissa av regionförvaltningsmyndigheternas funktioner koncentreras till närings-, trafik- och miljöcentralen, skapas bättre förutsättningar för utvecklandet av näringslivet och sysselsättningen. Man beräknar t.ex. att kunna uppnå synergifördelar som inverkar på sysselsättningen då de nuvarande uppgifter vid länsstyrelserna och arbets- och näringscentralerna som hänför sig till prognostisering av utbildningsbehoven och till vuxenutbildningen koncentreras till närings-, trafik- och miljöcentralen.

Konsekvenser för regional utveckling

Propositionen stöder en regionutveckling som baserar sig på regionernas egna starka sidor och särdrag genom att stärka samarbetet mellan närings-, trafik- och miljöcentralerna och landskapsförbunden. Genom att inrikta utvecklingsarbetet och resurserna på gemensamt valda strategiska mål förbättras regionernas konkurrenskraft och regionens företags möjlighet att möta den globala konkurrensens utmaningar. Samtidigt fastställs bättre än tidigare de regioner med vars hjälp också tillväxten av samhällsekonomin konkurrenskraft förbättras.

Propositionen påverkar förvaltningen av regionutvecklingen och därmed på det utvecklingsarbete som görs i regionerna. Landskapsförbundens ställning som regionernas utvecklingsmyndigheter stärks genom nya samordningsuppgifter och andra uppgifter samt genom att betydelsen av landskapsprogrammen och genomförandeplanerna för dem ökas. Landskapsförbundens samarbetsregioner garanterar att planeringen i regionerna och statens beslutsfattande kan koordineras enligt samma regionindelning. På så sätt kan landskapsförbunden lättare ha kontroll över den regionala helheten av finansiering och beslutsfattande.

Landskapsförbundens nya uppgifter hänför sig till utbildning och kultur, trafik samt naturresurser och miljö som är viktiga för regionutvecklingen. Landskapsförbundets uppgifter täcker bättre än tidigare frågor som i väsentlig grad inverkar på regionutvecklingen och underlättar därmed helhetsplaneringen.

Då betydelsen av landskapsprogrammet och dess genomförandeplan stärks, ökar det regionala perspektivets inflytande inom regionutvecklingen och i synnerhet inom statens beslutsfattande och förvaltning. Den regionala koordineringen av åtgärderna förbättras som en helhet.

Språkliga konsekvenser

Denna regeringsproposition har inga direkta språkliga konsekvenser. Som en följd av reformen omdefinieras verksamhetsområdena för de statliga myndigheterna inom regionförvaltningen. Bestämmelser om myndigheternas verksamhetsområden ska enligt propositionen utfärdas genom förordning av statsrådet. De eventuella språkliga konsekvenserna av verkställandet av dessa förordningar beaktas i samband med beredningen av förordningarna.

I regeringens proposition ingår vissa bestämmelser som syftar till att trygga genomförandet av de språkliga rättigheterna och en jämlik behandling av språkgrupperna. Sådana är exempelvis de bestämmelser som gäller ämbetsverkens och centralernas verksamhetsområden och utvidgningar av dem samt de bestämmelser som gäller en serviceenhet för den språkliga minoriteten. Bestämmelserna syftar till att komplettera språklagens bestämmelser. Förslaget medför alltså inte vare sig en inskränkning av de rättigheter som medborgarna har enligt språklagen eller en begränsning av de skyldigheter som lagen ålägger dessa myndigheter.

I 5 § i det lagförslag som gäller regionförvaltningsverken och i 5 § i det lagförslag som gäller närings-, trafik- och miljöcentraler föreslås bestämmelser om ämbetsverkens och centralernas verksamhetsområden och utvidgningen av dessa. Enligt en huvudregel i de föreslagna paragraferna ska ämbetsverken

och centralerna inom sitt verksamhetsområde sköta de uppgifter som föreskrivits för dem.

I de ovan nämnda bestämmelseförslagen ingår dessutom bestämmelser som gäller en utvidgning av ämbetsverkens och centralernas verksamhetsområden. Med detta avses att ett ämbetsverk eller en central under vissa förutsättningar även ska ha möjlighet att sköta uppgifter inom verksamhetsområdet för fler än ett ämbetsverk eller fler än en central. Förutsättningarna för en utvidgning av verksamhetsområdet fastställs i de föreslagna paragraferna. I enlighet med detta ska ett ämbetsverks eller en centrals verksamhetsområde kunna utvidgas om man på detta sätt kan effektivisera den berörda myndighetens verksamhet och resursanvändning, förbättra tillgången till tjänster, främja förverkligandet av den finsk-, svensk- eller samiskspråkiga minoritetens språkliga rättigheter i regionen, säkerställa tillgången till sådan särskild sakkunskap som behövs för uppgifterna eller om utvidgningen är ändamålsenlig av någon annan orsak.

I 18 § i det lagförslag som gäller regionförvaltningsmyndigheterna och i 23 § i det lagförslag som gäller närings-, trafik- och miljöcentraler föreslås bestämmelser om en serviceenhet för den språkliga minoriteten. Enligt den föreslagna bestämmelsen kan ämbetsverket eller centralen för uppgifter inom sitt ansvarsområde ha en särskild enhet som betjänar den finskspråkiga, svenskspråkiga eller samiska minoritetsbefolkningen i regionen. En serviceenhet ska också kunna inrättas gemensamt för fler än ett ämbetsverk eller fler än en central. Bestämmelser om inrättandet av serviceenheten och om dess uppgifter, namn, verksamhetsområde och verksamhetsställe samt om personalens behörighetsvillkor ska enligt lagförslagen utfärdas genom förordning av statsrådet.

De föreslagna bestämmelserna syftar till att de serviceenheter som inrättas med stöd av dem ska kunna tillhandahålla tjänster exempelvis bara inom ett visst ansvarsområde, t.ex. undervisningsväsendet, men att enhetens serviceutbud också ska kunna omfatta service inom flera eller samtliga ansvarsområden som hör till ämbetsverket eller centralen. Närmare bestämmelser om vilka språkliga behörighetsvillkor som ska gälla för de

anställda vid en serviceenhet ska utfärdas genom förordning.

Enligt språklagens 6 § 2 mom. kan enspråkiga enheter eller avdelningar av särskilda skäl inrättas för språkliga minoriteter. Inrättandet av sådana enheter får emellertid inte leda till att den finskspråkiga, svenskspråkiga eller samiskspråkiga befolkningens behov inte tillgodoses enligt lika grunder.

Enligt språklagens 10 § har var och en rätt att använda finska eller svenska i kontakter med statliga myndigheter och tvåspråkiga kommunala myndigheter.

Enligt språklagens 23 § ska myndigheterna i sin verksamhet självmant se till att individens språkliga rättigheter förverkligas i praktiken. En tvåspråkig myndighet ska betjäna allmänheten på finska och på svenska. Myndigheten ska både i sin service och i annan verksamhet utåt visa att den använder båda språken. Vidare ska en tvåspråkig myndighet när den tar kontakt med enskilda individer eller juridiska personer använda deras eget språk, om den vet vilket det är eller utan oskäligt besvär kan få reda på det, eller använda både finska och svenska. Ledningen för de regionförvaltningsverk och närings-, trafik- och miljöcentraler som ska inrättas ska se till att de anställda också i praktiken har de språkkunskaper som språklagen förutsätter.

De statliga myndigheterna är enspråkiga om deras ämbetsdistrikt omfattar enbart kommuner med samma språk. Som tvåspråkiga myndigheter räknas statliga centralförvaltningsmyndigheter och också andra myndigheter vilkas ämbetsdistrikt omfattar finskspråkiga och svenskspråkiga kommuner eller tvåspråkiga kommuner.

Till den föreslagna lagstiftningen hänför sig också förordningar i vilka det bland annat föreskrivs om nya myndigheters verksamhetsområden. De språkliga konsekvenserna i fråga om dessa bedöms särskilt i samband med utfärdandet av förordningarna. I det skede då förordningarna utfärdas kommer den praktiska planeringen i fråga om de nya myndigheterna att ha avancerat betydligt längre än vad som är fallet idag, och konsekvenserna kan därför bedömas mer ingående. De språkliga kraven på ämbetsverkens servi-

ce beaktas som en viktig faktor vid planeringen.

Konsekvenser för de olika könen

Könsfördelningen bland personalen vid de myndigheter som deltar i regionförvaltningsprojektet har utretts med hjälp av de uppgifter som erhållits ur arbetsgivarens datasystem för personuppgifter (Tahti). Uppgifter ur systemet användes också som utgångsdata för de för de enkäter som sändes till myndigheterna, där myndigheterna skulle specificera könsfördelningen inom olika uppgiftsgrupper, i synnerhet sådana uppgifter som ändringarna på grund av projektet särskilt riktar sig mot. Samtidigt analyserade myndigheterna orsakerna till könsfördelningen.

Enligt arbetsgivarens persondatasystem (Tahti) utförs årsverken vid de myndigheter som omfattas av projektet till cirka 47 procent av män och cirka 53 procent av kvinnor. Även om myndigheternas årsverken på en helhetsnivå fördelar sig nästan jämnt mellan kvinnor och män, varierar könsfördelningen betydligt myndigheterna emellan.

Den största obalansen i antalet årsverken som utförs av män respektive kvinnor finns vid länsstyrelserna, där över två tredjedelar av årsverken utförs av kvinnor och under en tredjedel av män. Också i årsverken vid arbets- och näringscentralerna och miljötillsynsverken är kvinnorna i majoritet. I vägdistriktens, arbetarskyddsdistriktens och miljöcentralernas årsverken är däremot männen i majoritet.

Könsfördelningen för årsverken vid olika typer av myndigheter varierar i hög grad mellan olika ämbetsverk. Medan kvinnorna är i tydlig majoritet vid varje ämbetsverk som hör till länsstyrelserna och TE-centralerna, varierar fördelningen vid miljöcentralerna allt mellan en majoritet av kvinnor på cirka 62 procent vid Tavastlands miljöcentral och en majoritet av män på nästan 74 procent vid Kajanalands miljöcentral.

I regel är över två tredjedelar män av dem som arbetar i ett ämbetsverks ledning och förmansuppgifter vid nästan alla de myndigheter som omfattas av propositionen. Vid länsstyrelserna arbetar nästan dubbelt så många kvinnor som män i sakkunniguppgif-

ter. Däremot är fördelningen den motsatta när det gäller sakkunniguppgifter och verkställighetsuppgifter vid miljöcentralerna, miljötillståndsverken, vägdistrikten och arbetarskyddsdistrikten. Av dem som arbetar inom myndigheternas stöduppgifter är nästan åtta av tio kvinnor.

Den vanligaste orsaken till den interna könsfördelningen inom uppgiftsgrupperna anses vara att arbetena enligt sin natur är arbeten som antingen män eller kvinnor oftare söker än det motsatta könet, t.ex. på grund av personens utbildning.

Vid länsstyrelsernas social- och hälsovårdsavdelningar och bildningsavdelningar är majoriteten av dem som arbetar i sakkunniguppgifter kvinnor. Orsaken till kvinnodominansen inom sakkunniguppgifterna anses vara att sådana personer som har utbildning inom en kvinnodominerad bransch söker dessa uppgifter. Av dem som arbetar i stöduppgifter vid de myndigheter som omfattas av regionförvaltningsreformen är majoriteten kvinnor. Som en motivering till detta anses kvinnodominansen inom den utbildning som behövs för stöduppgifterna.

Inom fältarbete vid miljöcentralerna ligger tyngdpunkten i könsfördelningen tydligt på män. Fördelningen förklaras av arbetenas natur, eftersom det t.ex. handlar om fysiskt terrängarbete eller byggande. Mansdominansen bland inspektörerna i arbetarskyddsdistrikten förklaras med att övervakningen av arbetarskyddet tidigare var inriktad på tekniska brister på arbetsplatserna och man därför främst valde personer med teknisk utbildning till uppgifterna. När det gäller vägförvaltningen är orsaken till en mansdominerad personal att den kompetens som krävs av personalen betonas tekniskt kunnande.

Visstidsanställningarna fördelar sig jämnt på mansdominerade och kvinnodominerade myndigheter inom ramen för reformen. Största delen av de personer som är visstidsanställda är dock vid de flesta myndigheter kvinnor. För att jämställdhet mellan könen ska kunna garanteras i framtiden, bör man vid rekryteringen av ny arbetskraft istället för avgående personal beakta att kvinnor inte får försättas i en ojämlig ställning på grund av kön eller ålder då någon får ordinarie anställning.

Man strävar efter att koncentrera ekonomi- och personalförvaltningen, vägförvaltningen, informationstjänsten, kommunikationen, lokalitetsförvaltningen och den offentliga upphandlingens stöduppgifter till närings-, trafik- och miljöcentralerna och regionförvaltningsverken.

I allmänhet anses en könsfördelning på 40-60 vara god och en fördelning på 30-70 fortfarande som en tillräckligt jämn fördelning. Enligt detta uppfyller alla myndigheter som omfattas av propositionen åtminstone villkoren för en tillräckligt jämn fördelning. Eftersom myndigheternas uppgifter och personal överförs till de nya myndigheterna, kan man anta att det inte kommer att medföra några större ändringar i könsfördelningen.

Man strävar efter att upprätthålla jämställdheten genom att garantera män och kvinnor likadana möjligheter både då de nya regionförvaltningsmyndigheterna inrättas och efteråt. De nya regionförvaltningsmyndigheterna ska utarbeta en jämställdhetsplan enligt 6 a § i lagen om jämställdhet mellan kvinnor och män.

5 Beredningen av propositionen

5.1 Beredningsskeden och beredningsmaterial

Förvaltnings- och kommunminister Mari Kiviniemi tillsatte den 29 juni 2007 ett projekt för förnyande av regionförvaltningen, som hade som mål att i enlighet med regeringsprogrammet skapa en medborgar- och kundvänlig regionförvaltning som fungerar på ett effektivt och resultatgivande sätt. Beredningen av projektet organiserades i en styrgrupp och en beredningsgrupp som ansvarar för sitt arbete inför ministerarbetsgruppen för förvaltning och regionutveckling. Styrgruppen består av ministrarnas statssekreterare. Beredningsgruppen består av representanter för olika ministerier och regionförvaltningen. Landskapsförbunden, TE-centralerna, miljötillståndsverken, arbetarskyddsdistrikten, vägförvaltningen och länsstyrelserna samt personalorganisationer är representerade i beredningsgruppen.

Mandattiden för projektet fastställdes till 29.6.2007 - 31.3.2009. Tidsfristen för styr-

gruppen och beredningsgruppen förlängdes i december 2008 till 31.12.2009 för fortsatt beredning av de riktlinjer som godkänts inom projektet. Avsikten är att reformerna ska genomföras i sin helhet senast år 2010.

Regionförvaltningsreformens styrgrupp tillsatte följande underarbetsgrupper till beredningsgruppen: en grupp som utreder regionförvaltningens uppgifter, en grupp som utreder koncentrerings- och överföringen av regionutvecklingsresurser och överföringen av den beslutanderätt som hänförs till dem, en grupp som utreder de uppgifter som överförs från centralförvaltningen samt en grupp som utreder statsförvaltningens uppgifter på Åland. Från Vasa universitet beställdes dessutom en utredning för internationell jämförelse av regionförvaltningar.

De nämnda utredningsgruppernas mandatid gick ut den 31 december 2007. I och med att utredningsgrupperna lämnade sina rapporter i januari 2008 avslutades utredningsskedet för regionförvaltningsreformsprojektet. Projektdeltagarna skulle före slutet av mars 2008 utarbeta en mellanrapport med förslag och möjliga alternativ till bl.a. regionförvaltningsmyndigheternas uppgiftshelhet och minskningen av deras antal, ändringen av regionindelningen samt eventuella nya statliga regionförvaltningsmyndigheter.

En mellanrapport för regionförvaltningsprojektet gavs den 2 april 2008. Det centrala förslaget i rapporten gick ut på att statens regionförvaltning ska koncentreras till två myndigheter på så sätt att uppgifterna vid de nuvarande länsstyrelserna, arbetskrafts- och näringscentralerna, regionala miljöcentralerna, miljötillståndsverken, vägdistrikten och arbetarskyddsdistrikten omorganiseras och överförs till en närings-, trafik- och miljöcentral och ett regionförvaltningsverk. Senare under beredningen slogs det fast att den förstnämnda nya myndigheten ska heta närings-, trafik- och miljöcentralen.

I mellanrapporten föreslogs det att landskapsförbundens ställning ska stärkas på flera olika sätt. Det föreslogs att landskapsprogrammets koncentrerande och samordnande betydelse ska stärkas genom att man intensivare förenar uppgörandet av landskapsprogrammen med specialprogram och utvecklingsprogram som utarbetas enligt förvalt-

ningsområde. Avsikten är att planen för genomförandet av landskapsprogrammet ska knytas närmare samman med resultatstyrningsprocessen mellan centralförvaltningen och regionerna. Dessutom föreslogs det att landskapsförbundens beslutanderätt i fråga om användningen av regionutvecklingsfinansieringen ökas genom att tillämpningen av 10 a § i regionutvecklingslagen skärps.

I mellanrapporten föreslogs också att landskapsförbundens koordinerade utvecklingsuppgifter utvidgas genom att de får det primära ansvaret för den regionala prognostiseringen av utbildningsbehov på lång och medellång sikt samt för utvecklingsplaneringen av den regionala utbildningen och forskningsverksamheten som en del av den riksomfattande utvecklingsplaneringen berörande utbildning och forskningsverksamhet. Ett likadant primärt ansvar föreslogs för landskapsförbunden vid utarbetandet av regionala trafiksystemsplaner och omfattande planer som gäller naturresurserna och miljön.

I syfte att utvidga landskapsförbundens uppgift att främja regionutvecklingen föreslogs det att strukturfondsuppgifterna inom undervisningsministeriets förvaltningsområde ska överföras till förbunden genom att det föreskrivs att de ska ha det primära ansvaret för koordineringen och prioriteringen av statsfinansierade regionala trafikinvesteringar och andra betydande statsunderstödda projekt. Det föreslogs också att landskapsförbunden ska ha det primära ansvaret för utvecklingen av samservicen inom sitt område.

Beredningen av regionförvaltningsreformsprojektet fortsattes utgående från förslagen i mellanrapporten genom att de ändrades, preciserades och kompletterades i enlighet med det beslut som ministerarbetsgruppen för förvaltning och regional utveckling fattade den 8 maj 2008. Ministerarbetsgruppens riktlinjer gällde ordnandet av de uppgifter som hör till statens regionförvaltning, organiseringen av myndigheterna samt ordnandet av myndigheternas ansvarsområden och verksamhetsställen samt statens och kommunernas regionutvecklingsansvar.

Enligt beslutet av ministerarbetsgruppen för förvaltning och regionutveckling tillsatte förvaltnings- och kommunminister Mari Kiviniemi och styrgruppen för ALKU-projektet

den 22 maj 2008 tolv underarbetsgrupper för den fortsatta beredningen av reformen. Arbetsgrupperna var en arbetsgrupp som bereder lagstiftningsändringar, en arbetsgrupp för regionindelningen, en arbetsgrupp för organisation, styrning och produktivitet, en personalarbetsgrupp, en ekonomiarbetsgrupp, en arbetsgrupp för utveckling av servicestrukturen, en arbetsgrupp för utredande av de uppgifter som överförs från regionförvaltningen till lokalförvaltningen, en arbetsgrupp för utredande av de uppgifter som överförs från centralförvaltningen till regionförvaltningen, en arbetsgrupp för Ålandsfrågor, en arbetsgrupp som bereder Skogscentralernas integration i den övriga regionförvaltningen, en kommunikationsarbetsgrupp och en arbetsgrupp för informationssystem.

I underarbetsgrupperna var ministerierna, den övriga centralförvaltningen och regionförvaltningsmyndigheterna representerade. Alla underarbetsgrupper hade representanter från personalorganisationerna. Antalet representanter i underarbetsgrupperna var sammanlagt cirka 250. Gruppernas arbete leddes av ledningsgruppen för projektet och koordinerades av projektets beredningsgrupp. Underarbetsgrupperna samarbetade intensivt med varandra.

Den arbetsgrupp som beredde skogscentralernas integrering med den övriga regionförvaltningen färdigställde sin rapport den 30 september 2008. Mandattiden för arbetsgruppen för regionindelningen, arbetsgruppen för organisation, styrning och produktivitet, personalarbetsgruppen, arbetsgruppen för utveckling av servicestrukturen, ekonomiarbetsgruppen, arbetsgruppen för informationssystem, arbetsgruppen för utredande av de uppgifter som överförs från centralförvaltningen till regionförvaltningen samt arbetsgruppen för utredande av de uppgifter som överförs från regionförvaltningen till lokalförvaltningen gick ut den 31 oktober 2008. Lagstiftningsarbetsgruppens mandattid gick ut den 30 november 2008. Arbetet i kommunikationsarbetsgruppen och arbetsgruppen för Ålandsfrågor pågick till den 31 mars 2009.

Underarbetsgruppernas rapporter, som till sin natur var förslag, publicerades på projektets webbsidor. I gruppernas förslag ingår

bl.a. förslag i fråga om regionförvaltningens organisering och uppgifter, regionindelningen, styrningen och produktiviteten, personalfrågor, ekonomiska frågor, servicestrukturer och informationssystem. Förslagen behandlades i projektets beredningsgrupp och styrgrupp samt i ministerarbetsgruppen för förvaltningen och regionutvecklingen. I december beslutade ministerarbetsgruppen att beredningsarbetet ska fortsätta utgående från de förslag som ministerarbetsgruppen fått in genom att de ändras, preciseras och kompletteras.

Tyngdpunkten för den fortsatta beredningen av projektet 2009 överfördes till beredningsarbete på regionnivå. Inom regionerna inrättades reformgrupper för varje ny regionförvaltningsmyndighet (6) och varje ny närings-, trafik- och miljöcentral (15). Reformgrupperna bereder reformprocessen i regionerna och utarbetar en reformplan som ska förverkliga riktlinjerna för projektet. I varje reformgrupp finns nödvändiga representanter från respektive myndighet för de ansvarsområden, vars uppgifter överförs till de nya myndigheterna, representanter för personalen från varje ovan nämnd myndighet samt en representant för kommunikationen. Dessutom har en personalkoordinator utsetts bland de nya ämbetsverkens tjänstemän, som ska främja beredningen och genomförandet av personalens stödåtgärder. De riksomfattande arbetsgrupperna, bl.a. arbetsgruppen för organisation och styrning av regionförvaltningsverken, arbetsgruppen för organisation och styrning av närings-, trafik- och miljöcentralerna, arbetsgruppen för ekonomi- och verksamhetsplanering, personalarbetsgruppen, arbetsgruppen för lönesystem, kommunikationsarbetsgruppen och arbetsgruppen för informationssystem, bereder riksomfattande frågor samt koordinerar och stöder den regionala beredningen.

Författningsförslagen har beretts i en arbetsgrupp som ska bereda lagstiftningsändringar. Efter att arbetsgruppens mandattid gick ut har fortsatt beredning under finansministeriets ledning skett i samarbete med arbets- och näringsministeriet, jord- och skogsbruksministeriet, miljöministeriet, inrikesministeriet, kommunikationsministeriet, vägförvaltningen, undervisningsministeriet

och social- och hälsovårdsministeriet. Dessutom har representanter för Finlands Kommunförbund, Förbundet för den offentliga sektorn och välfärdsområdena JHL rf, Förhandlingsorganisationen för offentliga sektorns utbildade FOSU rf och löntagarorganisationen Pardia rf varit medlemmar i arbetsgruppen och sakkunnigmedlemmar under den fortsatta beredningen.

Man har förhandlat med sametinget om propositionen på det sätt som avses i 9 § i sametingslagen (974/1995). Dessutom har propositionen behandlats i delegationen för kommunal ekonomi och kommunalförvaltning i sådant samrådsförfarande som avses i 8 § i kommunallagen (365/1995).

Den 20 november 2008 ordnades ett informationsmöte för reformprojektets intressegrupper i Helsingfors. Cirka 60 intressegruppsrepresentanter deltog. Projektets underarbetsgruppers centrala förslag gällande regionindelningen, organisationen och verksamhetsställena, servicestrukturen samt personalens ställning presenterades. Efter informationsmötet inleddes en utfrågning som genomfördes i form av en elektronisk förfrågan. Resultaten av utfrågningen behandlades i projektets beredningsgrupp i december 2008 och meddelades till dem som besvarat utfrågningen.

Under remissrundan våren 2009 ordnades fyra regionala seminarier om regionförvaltningsreformen för särskilt inbjudna. Seminarierna hölls i Tavastehus, Rovaniemi, S:t Michel och Vasa. Seminarierna riktade sig till medlemmarna i de regionala reformarbetsgrupperna, regionförvaltningsmyndigheterna, representanter för kommunikationen samt representanter för de intressegrupper och kommuner som är representerade i landskapsförbundens samarbetsgrupper. På seminarierna behandlades reformens framskridande på både nationell och regional nivå.

5.2 Remissyttranden och hur de har beaktats

Ministerarbetsgruppen för förvaltning och regional utveckling behandlade regeringens utkast till proposition vid ett möte den 29 januari 2009 och godkände att utkastet sänds för utlåtande. Utlåtande om propositionsför-

slagen begärdes av följande instanser: statsrådets kansli, ministerierna (med undantag för utrikesministeriet), länsstyrelserna, arbets- och näringscentralerna, de regionala miljöcentralerna, miljötillståndsverken, vägdistriktet, arbetarskyddsdistriktet, Tekes, skogscentralerna, landskapsförbunden, Delegationen för språkärenden, Ålands landskapsregering, kommunerna, Finlands kommunförbund, Sametinget, Finnvera, Finlands näringsliv EK, Kommunala arbetsmarknadsverket, Statens arbetsmarknadsverk, de huvudavtalsorganisationer och centralorganisationer som företräder personalen, Företagarna i Finland, Centralhandelskammaren, Centralförbundet för lant- och skogsbruksproducenter MTK rf, Finlands Transport och Logistik SKAL rf, Ammatillisten oppilaitosten rehtoriiliitto ARL ry, Ammatillisten Aikuis-koulutuskeskusten Liitto ry, Linja-autoliitto, Suomen Taksiliitto ry, Finlands naturskyddsförbund, Luontoliitto, Naisjärjestöjen Keskusliitto - Kvinnoorganisationernas Centralförbund r.y., Centralförbundet för socialskydd och hälsa, Svenska Finlands Folkting, Sydkustens Landskapsförbund, Svenska Österbottens förbund för utbildning och kultur, Finlands rektorer r.f., Koulutuksen järjestäjien yhdistys ry, Finlands Idrott rf, Finlands Ungdomssamarbete – Allians, Finlands studentkårs förbund (FSF) rf, universitetet och yrkeshögskolorna.

Ministerierna ombads samla in utlåtanden från centralförvaltningens ämbetsverk inom sina förvaltningsområden till den del reformen gäller deras verksamhet, liksom även från regionala aktörer som inte ingår i projektet. Man bad länsstyrelserna höra de underlydande magistraterna och arbets- och näringscentralerna de underlydande arbets- och näringsbyråerna i den omfattning som de ansåg vara nödvändig.

I utlåtandena ombads remissinstanserna bl.a. bedöma förslaget att Mellersta Österbotten ska ingå i samma samarbetsområde som Norra Österbotten, liksom även alternativet att Mellersta Österbotten och Österbotten hör till samma område.

Utöver de instanser som utlåtande hade begärts av lämnade också ca 20 andra aktörer sina utlåtanden. Sammanlagt lämnades över 300 utlåtanden, varav drygt hälften gavs av

kommunerna. I största delen av utlåtandena ansågs målen med reformen vara bra och värda att understödjas. En del av remissinstanserna ansåg dock att de föreslagna genomförandesätten inte stöder de uppställda målen. I en stor andel av utlåtandena ansågs i synnerhet tidsplanen för reformen vara alltför snäv.

De instanser som omfattas av reformen, dvs. de nuvarande statliga regionförvaltningsmyndigheterna och landskapsförbunden, ansåg att de viktigaste målen och modellen för genomförandet av reformen kan understödjas. En del fäste uppmärksamhet vid det praktiska genomförandet och ansåg att det är en mycket utmanande och krävande uppgift att genomföra reformen på ett framgångsrikt sätt. Största delen av de kommuner som gav utlåtande förhöll sig positivt till förslagen att landskapsförbundens ställning stärks. De största kommunerna förhöll sig dock huvudsakligen negativt eller kritiskt till förslagen. I kommunernas utlåtanden var man också oroad över hur regionförvaltningens resurser och servicenivå samt lokalförvaltningens enheter och servicenivå ska bibehållas. Största delen av de kommuner som gav utlåtande ansåg dock att reformens mål i sig är ett steg i rätt riktning och att det är motiverat att koncentrera statens regionförvaltning till två myndigheter.

I några utlåtanden tog man ställning till reformens omfattning, som det fanns motsatta åsikter om. Enligt vissa utlåtanden bör motiveringen till propositionen inte innehålla ett föregripande ställningstagande om en framtida utvidgning av reformen, som omfattar statens övriga regionförvaltning. I en del av utlåtandena framfördes det däremot att utredningsarbetet bör fortsätta på överenskommet sätt i fråga om de myndigheter som inte omfattas av den första fasen av reformen så att dessa myndigheter kan omfattas av reformen så snart som möjligt och det regionala samarbetet och arbetsfördelningen göras klarare i sin helhet. Med anledning av utlåtandena har motiveringen till denna del preciserats och ändrats.

Av de remissinstanser som tog ställning till vilket område Mellersta Österbotten ska höra till förhöll sig största delen negativt eller kritiskt till att Mellersta Österbotten skulle höra

till samma samarbetsområde som Norra Österbotten.

De ministerier som tog ställning i frågan var justitieministeriet, inrikesministeriet, försvarsministeriet, jord- och skogsbruksministeriet och miljöministeriet. I ministeriernas utlåtanden bedömdes frågan med tanke på de särskilda omständigheter som råder inom de olika förvaltningsområdena och utgående från dessa aspekter var nämnda ministerier mest positivt inställda till alternativet att Mellersta Österbotten hör till samma samarbetsområde som landskapet Österbotten. I den fortsatta beredningen av reformen har man dock kunnat ta hänsyn till de aspekter som fördes fram i ministeriernas utlåtanden.

Av regionförvaltningsmyndigheterna stöddes ministeriernas uppfattning av Norra Finlands miljötillståndsverk, Södra Österbottens TE-central, Österbottens TE-central, Norra Österbottens TE-central, Vasa vägdistrikt och arbetarskyddsdistrikt. De kommuner som var av samma åsikt var Kaskö, Kinnula, Karleby, Korsnäs, Kristinestad, Kronoby, Larsmo, Malax, Korsholm, Närpes, Oravais, Pedersöre, Jakobstad, Nykarleby, Vasa och Vörå-Maxmo. På samma linje var också Österbottens förbund, Svenska Österbottens förbund, samarbetsnämnden i Jakobstadsregionen, Delegationen för språkårenden och Svenska Finlands Folkting. Förslaget att Mellersta Österbotten ska höra till samma samarbetsområde som Norra Österbotten understöddes av Mellersta Österbottens förbund, Norra Österbottens förbund, samkommunen Kainuun maakunta-kuntayhtymä och av kommunerna Kannus, Kaustby, Perho, Toholampi och Vetil.

I utlåtandena nämndes problem som uppstår i verksamheten om Mellersta Österbotten och Norra Österbotten hör till samma område. Problemen gäller myndigheternas språkliga status och den nuvarande samarbetsstrukturen mellan landskapen Mellersta Österbotten och Österbotten. Ärendet avgörs slutligen genom förordning. I samband med beredningen av ärendet fäste man särskild vikt vid landskapsförbundens egna önskemål vid bildande av samarbetsområden.

I vissa utlåtanden uppmärksammade man behovet av att precisera den bedömning av reformens språkliga konsekvenser som ingår

i propositionen. I utlåtandena pekade man särskilt på de problem som uppstår när en enspråkig region blir tvåspråkig. I utlåtandena betonades det att när förvaltningen utvecklas ska man sträva efter en sådan regionindelning att den finskspråkiga och den svenskspråkiga befolkningens möjligheter att erhålla tjänster på det egna språket tillgodoses. Med anledning av utlåtandena har de föreslagna bestämmelserna preciserats och det berörda avsnittet i motiveringen ändrats. Frågor som gäller de språkliga konsekvenserna behandlas också i detaljmotiveringen i det avsnitt som gäller propositionens förhållande till grundlagen och lagstiftningsordningen.

De organisationer som företräder de statligt anställda förutsatte i sina utlåtanden att reformen genomförs med beaktande av en god personalpolitik. Akava och FOSU ansåg i sina utlåtanden att de produktivetsmål som satts upp för projektet med regionförvaltningsreformen hindrar genomförandet av projektet och att målen bör ses över på nytt efter det att de nya ämbetsverken har inlett sin verksamhet. I utlåtandena från Akava, JHL, FOSU och Pardia fäste man uppmärksamhet vid att utkastet till lag inte innehåller någon egentlig övergångsperiod för personalen och organisationerna förutsatte att denna period ska vara fem år. FOSU och Pardia betonade också att regionförvaltningsreformen bör genomföras så att man särskilt beaktar personalens arbetshälsa och förutsättningar att orka i arbetet. I propositionen anges inte någon övergångsperiod för personalen eftersom reformen genomförs i enlighet med statsrådets principbeslut om ordnande av statsanställdas ställning vid organisationsförändringar och finansministeriets tillämpningsanvisningar för principbeslutet. Enligt anvisningarna kan en övergångsperiod tillämpas på stödåtgärder i samband med förändringar. Med övergångsperiod avses en tidsperiod på högst tre år.

I propositionen har biblioteks-, idrotts- och ungdomsväsendet i huvudsak överförs till närings-, trafik- och miljöcentralerna. Vid regionförvaltningsverken utvärderas basservicen endast inom dessa verksamhetsområden. Undervisningsministeriet, länsstyrelserna, Lapplands TE-central och Barnombudsmannen föreslår i sina utlåtanden att biblio-

teks-, idrotts- och ungdomsväsendena överförs till regionförvaltningsverken. Även Finlands Idrott rf har föreslagit en motsvarande överföring i fråga om uppgifterna inom idrottsväsendet.

Enligt propositionen ska de uppgifter som gäller Europeiska regionala utvecklingsfonden (ERUF) överföras från länsstyrelserna till landskapsförbunden. Länsstyrelserna, TE-centralerna, undervisningsministeriet och Akava ansåg att uppgifterna bör överföras till närings-, trafik- och miljöcentralerna.

I utlåtandena lämnades överlag ett stort antal enskilda ändringsförslag, som till stor del är av teknisk karaktär. Det föreslogs ändringar av paragraferna, detaljmotiveringen och den allmänna motiveringen. I den fortsatta beredningen har man strävat efter att i möjligaste mån beakta dessa förslag.

Av de enskilda paragrafförslagen framfördes mest synpunkter på bestämmelsen som gäller skötseln av uppdraget som direktör för en närings-, trafik-, och miljöcentral vid sidan av den egna befattningen. Största delen av de remissinstanser som tog ställning i frågan ansåg att direktören bör vara heltidsanställd. Bestämmelsen har dock inte ändrats eftersom man inte har velat införa en ny ledningsnivå vid närings-, trafik- och miljöcentralerna i samband med reformen.

Nedan anges de ändringar av lagförslagen som har gjorts med anledning av utlåtandena. Förslagen till paragrafer i lagarna om regionförvaltningsverken och närings-, trafik- och miljöcentralerna har preciserats så att innehållet i de paragrafer som gäller verksamhetsidén har komprimerats. Till grunderna för en utvidgning av regionförvaltningsverkens och närings-, trafik- och miljöcentralernas verksamhetsområden har man dessutom fogat främjande av de språkliga minoriteternas behov i regionerna. Paragraferna om strategisk styrning har preciserats så att vid den strategiska styrningen av regionförvaltningsverken och närings-, trafik- och miljöcentralerna är landskapsförbundens och ministeriernas roller inte likställda. Båda lagförslagen innehåller också bestämmelser om hur konflikt- och jävsituationer ska lösas inom regionförvaltningsverken och närings-, trafik- och miljöcentralerna, liksom även en be-

stämmelse om verkens och centralernas samarbete i centrala frågor som gäller regionen.

Utöver de ovan nämnda ändringarna har det till den föreslagna lagen om regionförvaltningsverken fogats en bestämmelse om utnämmandet av landshövdingen på Åland och en bestämmelse om en allmän behörighet att ta emot stämningar på statens vägnar. Dessutom har bestämmelsen om innehållet i de uppgifter som gäller regionförvaltningsverkens beredskap preciserats.

I den föreslagna lagen om närings-, trafik- och miljöcentralerna har det till paragrafen om närings-, trafik- och miljöcentralernas uppgifter fogats en ny punkt, som gäller övervakning av miljö- och vattenärenden samt andra uppgifter i anslutning till dessa ärenden. Till paragrafen om organiseringen av uppgifterna har det fogats en bestämmelse om att tillsynsuppgifter som hör till ansvarsområdet för miljöskyddsärenden ska organiseras så att en opartisk behandling av ärendena garanteras. Till bestämmelsen om beslutanderätt har det fogats ett omnämmande om att direktören för en närings-, trafik- och miljöcentral kan förbehålla sig beslutanderätten i ärenden som gäller centralens gemensamma arbete med strukturfondsprogram. Dessutom har en bestämmelse om rätt att föra talan i miljöbrottsärenden fogats till paragrafen om företräddande av staten.

Till den föreslagna lagen om behandling av miljöskydds- och vattenärenden vid regionförvaltningsverken har det fogats en bestämmelse om möjligheten att säkerställa den särskilda sakkunskapen i en kollegial sammansättning genom att ledamöter utses till sammansättningen från ett annat regionförvaltningsverk. Vid miljöministeriet bereds en speciellag om Finlands miljöcentral, som överlämnas till riksdagen som en separat proposition som kompletterar denna proposition.

Till förslaget till ändring av lagen om arbetarskyddsförvaltningen har det fogats en bestämmelse om möjligheten att förordna en tjänsteman inom arbetarskyddet att tillfälligt sköta uppgifter som hör till ett annat regionförvaltningsverks ansvarsområde för arbetarskydd eller ministeriet.

Förslaget till ändring av regionutvecklingslagen har ändrats så att bestämmelsen om

landskapsförbundens uppgifter har preciserats. Dessutom har bestämmelsen om avtal om samarbete samt skyldighet att samarbeta ändrats så att statsrådet inte kan besluta om de uppgifter som samarbetet omfattar när det ålägger landskapsförbunden att samarbeta, utan uppgifterna bestäms i enlighet med den föreslagna bestämmelsen om uppgifter som samarbetet omfattar.

Till den föreslagna lagen om införande av lagstiftningen om statens regionförvaltningsreform har det fogats en ny bestämmelse om inrättande av vissa tjänster.

I några utlåtanden väckte vissa förslags grundlagsenlighet tveksamhet eller uppmärksamhet på något annat sätt. Det föreslogs att ett utlåtande om propositionen begärs av grundlagsutskottet. De förslag som avsågs var bl.a. den behörighet som föreslås för statsrådet i regionutvecklingslagen, landskapsförbundens skyldighet till regionalt samarbete samt förslagen som gäller organiseringen av regionförvaltningsmyndigheternas regionala behörighet och förhållandet mellan de planerade regionindelningarna och de språkliga rättigheter som tryggas i grundlagen. Dessa frågor behandlas i propositionens detaljmotivering och i det avsnitt som gäller förhållandet till grundlagen och lagstiftningsordningen. I propositionen föreslås dessutom ett tillägg om att ett utlåtande om propositionen begärs av grundlagsutskottet.

6 Samband med andra propositioner

På grund av regionförvaltningsreformen ska också ändras ifrågasvarande bestämmelser i de specialförfattningar som gäller regionförvaltningsverkens och närings-, trafik- och miljöcentralernas uppgifter. Sådana lagar finns ca 250 och de innehåller ca 1 200 bestämmelser som ska ändras. Förslag till ändring av dessa lagar överlämnas som en separat regeringsproposition som hänför sig till denna proposition eller i separata regeringspropositioner för olika verksamhetsområden som överlämnas utöver denna proposition.

Vid miljöministeriet bereds en lag om Finlands miljöcentral. Avsikten är att ge regeringens proposition till riksdagen så att lagen

kan träda i kraft samtidigt med de lagändringar som ingår i denna proposition.

Vid arbets- och näringsministeriet bereds en reform av regionutvecklingslagen (602/2002). Målet med reformen är att stärka systemet för utveckling av regionerna, samla de resurser som står till förfogande inom systemet och klargöra regionutvecklingens roll i beslutsfattandet inom statsrådet och olika förvaltningsområden. Avsikten är att regeringens proposition ska ges till riksdagen under vårsessionen 2009 och att reformerna ska träda i kraft den 1 januari 2010. De ändringar gällande landskapssamarbetet som beretts i samband med regionförvaltningsreformen samt ändringarna av landskapsförbundens uppgifter omfattas dock av denna regeringsproposition. De ändringar i regionutvecklingslagen som var ett mål för regionförvaltningsreformen och som behövs för insamlandet av finansieringen för regionutvecklingen och beslutsfattandet i samband med det bereds däremot vid arbets- och näringsministeriet i samband med regeringens proposition om ändring av regionutvecklingslagen.

Vid inrikesministeriet bereds regeringens proposition med förslag till lagstiftning om överföring av vissa uppgifter till Migrationsverket. Avsikten är att propositionen ska ges till riksdagen under vårsessionen 2009 och träda i kraft den 1 september 2009. Avsikten är att lagändringen träder i kraft under år 2009 och senast den 1 januari 2010. Det föreslås att man till Migrationsverket överför befogenheten att styra och planera den praktiska verksamheten vid mottagningen av asylsökande och personer som får tillfälligt skydd, att styra den praktiska verksamheten vid en förvarsenhet för utlänningar samt att styra verkställigheten av hjälp till personer som blivit offer för människohandel. I propositionen föreslås ändringar i integrationslagen och lagen om bemötande av utlänningar som tagits i förvar och om förvarsenheter (116/2002). Delvis gäller dessa ändringar samma paragrafer som det i denna proposition föreslås ändringar i.

Samtidigt med denna proposition kommer en regeringsproposition att lämnas till riksdagen med förslag till lag om ändring av polisförvaltningslagen och vissa lagar som har

samband med den. Enligt propositionen ska en ny centralförvaltningsmyndighet vid polisen, polisstyrelsen, i polisens nya förvaltningsmodell styra den operativa polisverksamheten samt ansvara för polisinsrättningarnas och polisens riksomfattande enheters resultatstyrning. Den nya myndigheten består av polisens nuvarande högsta ledning och polisens länsledning. Inrikesministeriet ansvarar enligt förslaget för polisväsendets strategiska ledning samt polisstyrelsens resultatstyrning. De ändringar i lagarna om polisens uppgifter som föranleds av regionförvaltningsreformen tas upp i samband med denna regeringsproposition som bereds vid inrikesministeriet.

De förslag om inrättande av regionförvaltningsverken och polisstyrelsen som hänför sig till propositionerna har samband på så sätt att vissa regionförvaltningsverk har ett ansvarsområde som sköter polisväsendets uppgifter. När man ser till verksamheten är polisens ansvarsområden vid regionförvaltningsverken en del av polisstyrelsen, men organisatoriskt sett hör de till regionförvaltningsverket. Till de allmänna uppgifterna inom polisens ansvarsområden vid regionförvaltningsverken hör regionalt myndighets-samarbete, samordnande av beredskapen och beredskapsplaneringen samt utvärdering av bastjänsterna i fråga om polisväsendet. Bestämmelser om dessa uppgifter kommer att finnas i lagen om regionförvaltningsverken. Bestämmelser om andra uppgifter som hör till polisens ansvarsområden, t.ex. deltagande i styrningen av verksamheten vid polisinsrättningarna och resultatstyrningen som en del av polisstyrelsen finns i polisförvaltningslagen och polisförvaltningsförordningen. Den tjänstemannarättsliga befogenhet och finansieringsbefogenhet som gäller ansvarsområdena ska enligt förslaget innehas av polisstyrelsen eller inrikesministeriet.

I regeringsprogrammet konstateras det att ”regeringen utreder vilka fördelarna av en sammanslagning av de ämbetsverk som ansvarar för trafiklederna är för produktiviteten inom trafikledshållningen med beaktande av sjöfartens särskilda behov”. I enlighet med en skrivning i regeringsprogrammet och som en utvidgning av skrivningen beslutades det den 8 maj 2008 att utredningar skulle inledas

kring trafikleds- och säkerhetsverken inom kommunikationsministeriets förvaltningsområde.

Avsikten med trafikförvaltningens ämbetsverksreform är att förena Sjöfartsverkets trafikledsfunktioner, Vägverket och Banförvaltningscentralen till ett nytt trafikledsverk samt Fordonsförvaltningscentralen, Järnvägsverket, Luftfartsförvaltningen och Sjöfartsverkets sjösäkerhetsverksamhet till ett nytt trafiksäkerhetsverk. Avsikten är att det nya trafikledsverket och trafiksäkerhetsverket ska kunna inleda sin verksamhet den 1 januari 2010, dvs. samtidigt som regionförvaltningsverket. Vid kommunikationsministeriet bereds de lagstiftningsändringar som föranleds av ämbetsverksreformen och som ska överlämnas till riksdagen i september 2009 i form av budgetlagar. Samtidigt bereds ändringar till följd av regionförvaltningsreformen i trafikförvaltningens uppgiftsbaserade lagar.

Regeringens proposition (HE 17/2009) till riksdagen med förslag till lag om registrering av fiskefartyg och vattenbruksfartyg som används till havs samt proposition (HE 214/2009) till riksdagen med förslag till dammsäkerhetslag, som har förberetts av jord- och skogsbruksministeriet, innehåller bestämmelser om vissa uppgifter som ska skötas av statens regionförvaltningsmyndigheter. Det har föreslagits att den förstnämnda lagen ska träda i kraft den 1 januari 2010 och den sistnämnda i slutet av våren 2009.

Dessutom bereds vid jord- och skogsbruksministeriet flera lagstiftningsreformer, i vilka kommer att ingå bestämmelser som ska gälla även statens regionförvaltningsmyndigheter. Vid ministeriet är under beredningen följande regeringens propositioner:

- Proposition till lag om veterinärvård som kommer att ersätta den gällande veterinärvårdslagen (685/1990). Avsikten är att lagen ska träda i kraft den 1 september 2009.

- Proposition till lag om system för identifieringen av djur. Propositionen ska ges till riksdagen under vårsessionen 2009 och lagen ska träda i kraft genast efter det att lagen har blivit angiven och stadfäst.

- Proposition till lag om den genetisk modifierade växtproduktionen samt om samexisten av den genetisk modifierade, sedvanliga och biologiska jordbruksproduktionen. Propositionen ska ges till riksdagen under vårsessionen 2009 och lagen ska träda i kraft genast efter det att lagen har blivit angiven och stadfäst.

- Proposition till lag om ändring av lagen om livsmedelslag (23/2006) samt lag om verkställighet av Europeiska gemenskapens gemensamma fiskeripolitik (1139/1994). Avsikten är att ge regeringens proposition till riksdagen under höstsessionsperioden 2009 och att lagen ska träda i kraft senast den 1 januari 2010.

- Proposition till lag om kontroll av översvämningsrisker genom vilken man implementerar EU:s översvämningsdirektiv. Propositionen ska beredas under hösten 2009.

- Proposition till lag genom vilken strukturstödsreform av renhushållning och naturnärningar ska genomföras. Lagen kommer att ersätta den gällande lagen om finansiering av renhushållning och naturnärningar (45/2000). Propositionen ska ges till riksdagen under vårsessionen 2009.

- Proposition till lag om ändring av lagen om stöd för upphörande med att bedriva jordbruk (612/2006). Avsikten är att ge regeringens proposition till riksdagen under året 2009.

- Proposition till lag om organisering av landsbygdsförvaltningens uppgifter i kommunerna. Avsikten är att ska träda i kraft vid ingången av år 2010.

DETALJMOTIVERING

1 Lagförslag

1.1 Lagen om regionförvaltningsverken

Lagens rubrik och struktur

Den föreslagna lagens rubrik är lagen om regionförvaltningsverken. Den föreslagna lagen omfattar tre kapitel. I 1 kap. finns lagens allmänna bestämmelser, såsom lagens tillämpningsområde, regionförvaltningsverkens verksamhetsidé, förhållande till annan lagstiftning, verkens uppgifter, organiseringen av verken och bestämmande av verkens verksamhetsområden. Lagens 2 kap. omfattar styrningen och ledningen av regionförvaltningsverken. I kapitlet finns bestämmelser om allmän administrativ styrning, strategisk styrning och styrning av verksamheten, ledning, beslutanderätt, arbetsordning och tillsättning av tjänster. I 3 kap. finns särskilda bestämmelser om lösandet av eventuella interna fall av jäv vid verken, statens regionförvaltning i landskapet Åland, samarbete med närings- trafik- och miljöcentralerna, serviceenheterna för språkliga minoriteter, handräckning, tvångsmedel, företrädande av staten, avgiftsbelagda prestationer och ändringsökande samt ikraftträdande, om vilket bestäms genom en separat ikraftträdandelag.

1 kap. Allmänna bestämmelser

1 §. Lagens tillämpningsområde. I paragrafen anges lagens tillämpningsområde. Avsikten är att skapa en lagstadgad grund för organiseringen av regionförvaltningsverken och för ordnandet av deras verksamhet och uppgifter.

Enligt paragrafens första mening finns i den föreslagna lagen bestämmelser om regionförvaltningsverken som är myndigheter inom statens regionförvaltning. Vid regionförvaltningsverken koncentreras sådana uppgifter som för närvarande utförs av länsstyrelserna, de regionala miljöcentralerna, miljötillståndsverken, arbetarskyddsbyråerna och som gäller tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och rättsskyddet, tillgången till basservice, miljöskydd, ett

hållbart utnyttjande av miljön, intern säkerhet samt en sund och trygg levnads- och arbetsmiljö i regionerna.

Enligt paragrafens andra mening föreskrivs det särskilt om övriga myndigheter som sköter uppgifter inom statens regionförvaltning. Följaktligen föreskrivs det i en separat lag om den andra nya, centrala myndigheten inom statens regionförvaltning, dvs. närings-, trafik- och miljöcentralen.

2 §. Regionförvaltningsverkens verksamhetsidé. I paragrafen anges regionförvaltningsverkens verksamhetsidé. Bestämmelsen ger en överblick över avsikten med regionförvaltningsverkens verksamhet. Avsikten med bestämmelsen är å ena sidan att på ett allmänt plan beskriva regionförvaltningsverkens roll och ställning inom statsförvaltningens myndighetshelhet. Å andra sidan skapar bestämmelsen också en grund för de strategiska riktlinjer utifrån vilka verkens verksamhet i framtiden kan utvecklas och förnyas.

Enligt paragrafen främjar regionförvaltningsverken regional jämlikhet genom att i regionerna sköta verkställighets-, styrnings- och tillsynsuppgifter som har samband med lagstiftningen. För att fullfölja denna avsikt främjar regionförvaltningsverken bl.a. tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och rättsskyddet, tillgången till basservice, miljöskydd, ett hållbart utnyttjande av miljön, intern säkerhet samt en sund och trygg levnads- och arbetsmiljö i regionerna. Vid tolkningen av bestämmelsen ska man naturligtvis också beakta de bestämmelser i 4 § som gäller verkets egentliga verksamhetsområde och uppgifter.

Regionförvaltningsverken spelar en viktig roll inom den helhet av regionförvaltningsmyndigheter som staten och kommunerna gemensamt ansvarar för. Därför är det viktigt att regionförvaltningsverken ordnar både sina interna processer och sina yttre förbindelser på ett sätt som stödjer övergripande samarbete och att de aktivt strävar efter att stödja och delta i det regionala samarbetet i dess olika former.

3 §. Förhållande till annan lagstiftning. I paragrafen definieras den föreslagna lagens

förhållande till annan lagstiftning som gäller ordnandet av statliga regionförvaltningsmyndigheters förvaltning och verksamhet.

Enligt paragrafen tillämpas i fråga om ordnandet av regionförvaltningsverkens verksamhet och uppgifter lagen om arbetarskyddsförvaltningen (16/1993), lagen om behandling av miljöskydds- och vattenärenden vid regionförvaltningsverken (/), lagen om förfarandet vid beredning och avgörande av miljötillståndsärenden (/), polisförvaltningslagen (110/1992) och räddningslagen (468/2003), om inte något annat föreskrivs i den föreslagna lagen. Den föreslagna lagen är alltså primär, medan de lagar som nämns i paragrafen tillämpas endast om det i den föreslagna lagen inte finns några specialbestämmelser i frågor som gäller organiseringen och ordnandet av verksamheten och uppgifterna. Givetvis ska också bestämmelser på förordningsnivå som utfärdats med stöd av ovan nämnda lagar beaktas som kompletterande.

4 §. Regionförvaltningsverkens verksamhetsområde och uppgifter. I paragrafen finns en allmän definition av regionförvaltningsverkens verksamhetsområde och uppgifter. Eftersom verkens hela arbetsfält och lagstiftningen i anslutning till detta är mycket omfattande, specificeras verkets uppgifter och behörigheten i anslutning till dessa närmare genom speciallagstiftning.

Den föreslagna bestämmelsen har tre nivåer. För det första anges i bestämmelsen för varje verksamhetsområde de uppgiftshelheter eller uppgiftskategorier som omfattas av regionförvaltningsverkens behörighet och som det i speciallagstiftning bestäms närmare om. För det andra anges i bestämmelsen för regionförvaltningsverken vissa uppgifter som det inte särskilt föreskrivs om någon annanstans i lagstiftningen eller i fråga om vilka behörighetsbestämmelserna upphävs i samband med reformen. För det tredje konstateras i bestämmelsen att regionförvaltningsverken, utöver de uppgifter som avses ovan, också kan ha övriga uppgifter enligt lag. Bestämmelsens struktur har speciellt påverkats av att regionförvaltningsverken enligt propositionen är sådana statliga regionförvaltningsmyndigheter med flera olika verksamhetsområden

som är verksamma inom flera olika ministeriers förvaltningsområden.

Enligt 1 mom. sköter regionförvaltningsverken inom följande verksamhetsområden de uppgifter som särskilt föreskrivits för dem: social- och hälsovård, miljö- och hälso- skydd, utbildningsväsendet och det övriga bildningsväsendet, främjande och förverkligande av rättsskyddet, tillståndsärenden och övriga ansökningsärenden som hör till området för miljöskydds- och vattenlagstiftningen, räddningsväsendet, tillsyn över och utvecklande av arbetarskyddet, produkttillsyn över produkter som används i arbetet samt i egen- skap av arbetarskyddsmyndighet tillsyn över att arbetarskyddslagstiftningen iakttas samt konsument- och konkurrensförvaltning. Det är fråga om sådana uppgifter som i enlighet med gällande lagstiftning har skötts vid länsstyrelserna, de regionala miljöcentralerna, miljötillståndsverken och arbetarskyddsdistriktens arbetarskyddsbyråer. Den föreslagna regleringen gäller också vissa enskilda uppgifter som i propositionen föreslås bli överförda från centralförvaltningen till regionförvaltningen. Närmare bestämmelser om verkens uppgifter och den behörighet som hänför sig till dem finns i speciallagstiftning. I samband med beredningen av propositionen har det utretts att antalet speciallagar om de uppgifter som omfattas av reformen och som ska skötas av regionförvaltningsverken är sammanlagt ca 140 och att antalet bestämmelser i dessa lagar är ca 640. Förslag till ändring av dessa lagar finns i denna propositionshelhet och de överlämnas som en separat regeringsproposition som kompletterar denna proposition eller i sådana regeringspropositioner för olika verksamhetsområden som överlämnas utöver denna proposition.

I 2 mom. anges för regionförvaltningsverken dessutom vissa uppgifter som man inte har föreskrivit särskilt om eller i fråga om vilka bestämmelserna upphävs i samband med reformen.

Regionförvaltningsverken ska enligt 2 mom. 1 punkten utvärdera den regionala tillgången till basservice. En motsvarande uppgift har enligt 2 § i länsstyrelselagen ankommit på länsstyrelserna. Berörda ministerier och myndigheter inom centralförvaltningen styr inom sina egna verksamhetsom-

råden utvärderingen av basservicen. Utvärderingen av kommunernas basservice anknyter till basserviceprogramförandet enligt kommunallagen. Regionförvaltningsverkens utvärdering av den regionala tillgången till basservice bidrar till att producera material för denna process. Avsikten med den föreslagna regleringen är inte att ändra uppgiften och den behörighetsfördelning som anknyter till den. Enligt 4 § 2 mom. i det lagförslag som ingår i denna proposition hör det också till närings-, trafik- och miljöcentralerna att delta i beredningen av en utvärdering av den regionala tillgången till basservice inom trafiken samt biblioteks-, idrotts- och ungdomsväsendet.

Enligt 2 mom. 2 punkten ska regionförvaltningsverken styra, övervaka och utveckla magistrater som avses i lagen om registerförvaltningen (166/1996). I landskapet Åland sköts, enligt 3 § 2 mom. i lagen om registerförvaltningen, de uppgifter som föreskrivs för magistraten av länsstyrelsen och till följd av denna reform överförs uppgiften till statens ämbetsverk på Åland.

Enligt 3 punkten ska regionförvaltningsverken dessutom samordna beredskapen i regionen och ordna regionförvaltningens anknytande samverkan, samordna beredskapsplaneringen, ordna regionala försvarskurser, stödja kommunernas beredskapsplanering, ordna beredskapsövningar och främja säkerhetsplaneringen inom region- och lokalförvaltningen. I punkten finns bestämmelser om regionförvaltningsverkens uppgifter när det gäller förberedelser för undantagsförhållanden. De uppgifter som gäller förberedelserna och som tidigare har hört till länsstyrelserna övergår till regionförvaltningsverken. För tillfället samordnar länsstyrelserna enligt 2 § 2 mom. i länsstyrelselagen de förberedelser för undantagsförhållanden som avses i beredskapslagen (1080/1991) genom att se till att det samarbete som detta förutsätter anordnas i länet. Bestämmelsen om förberedelser motsvarar bestämmelsen i 2 § 2 mom. i länsstyrelselagen kompletterad med en förteckning över de viktigaste uppgifter som gäller förberedelserna. I propositionen avses med förberedelser alla de åtgärder inom förvaltning och näringsliv genom vilka man säkerställer att uppgifter kan skötas och klaras av så stör-

ningsfritt som möjligt i alla säkerhetssituationer. Alla regionförvaltningsverk, närings-, trafik- och miljöcentraler och andra aktörer inom regionförvaltningen sörjer för sina respektive beredskapsåtgärder i olika säkerhetssituationer. Regionförvaltningsverket ansvarar för att samordna förberedelserna på lokal och regional nivå. Regionförvaltningsverken leder de regionala beredskapskommissioner som inrättas med stöd av olika beslut och som består av representanter för alla de viktigaste aktörerna inom regionförvaltningen. Avsikten med den föreslagna bestämmelsen är inte att ändra den uppgift att samordna totalförsvaret som avses i 16 § i reglementet för statsrådet (262/2003) och som hör till försvarsministeriet.

Enligt 2 mom. 4 punkten ska regionförvaltningsverken dessutom, då myndigheterna leder säkerhetssituationen i regionen, stödja de behöriga myndigheterna och vid behov samordna deras verksamhet. I den enligt situationen anpassade verksamheten ska regionförvaltningsverket i första hand stödja de behöriga myndigheterna och därigenom också andra eventuella aktörer i regionen. I anknytning till den stödjande uppgiften ska regionförvaltningsverket vid behov samordna de olika behöriga myndigheternas verksamhet i regionen. Uppgiften gäller säkerhetssituationer i undantagsförhållanden och i normala förhållanden. När det gäller samordningen har regionförvaltningsverken inte bestämmanderätt i förhållande till de behöriga myndigheterna utan en separat, uttrycklig bestämmelse om detta på lagnivå.

Enligt 2 mom. 5 punkten ska regionförvaltningsverken dessutom sköta det regionala myndighetssamarbetet inom polisväsendet samt samordna beredskapen och beredskapsplaneringen för polisväsendet. Polisväsendet deltar också i den utvärdering av den regionala tillgången till basservice som avses i 1 punkten för polisväsendets del. Bestämmelser om regionförvaltningsverkens övriga uppgifter som gäller polisväsendet, såsom deltagande i styrningen av verksamheten vid polisinrättningarna och resultatstyrningen som en del av Polisstyrelsen finns i polisförvaltningslagen och polisförvaltningsförordningen.

Enligt paragrafens 3 mom. kan regionförvaltningsverken även ha andra uppgifter om vilka föreskrivs särskilt.

I paragrafens 4 mom. finns en bestämmelse med bemyndigande att utfärda förordning, enligt vilken det genom förordning av finansministeriet kan föreskrivas om det förfarande för utvärdering av den regionala tillgången till basservice som avses i 2 mom. 1 punkten.

I 16 § i den föreslagna lagen finns bestämmelser om statens regionförvaltning i landskapet Åland.

5 §. *Organisering av regionförvaltningsverken.* I paragrafen finns bestämmelser om frågor som gäller organiseringen av regionförvaltningsverken och deras uppgifter och funktioner. Där föreskrivs till att börja med om bemyndigandet att utfärda förordning om antalet regionförvaltningsverk och deras verksamhetsområden, verksamhetsställen och namn. Vidare innehåller paragrafen en bestämmelse om bildandet av regionförvaltningsverkens ansvarsområden och om specialkrav som gäller ordnandet av vissa uppgifter och funktioner inom ansvarsområdena.

Målet är att funktionellt organisera regionförvaltningsverken så att sammanförandet av uppgifterna medför synergi- och produktivitetseffekter och att resultatet av verksamheten och kundservicen förbättras. Genom denna organisering av verken försöker man undvika nya organisations- och ledningsnivåer som i praktiken försvårar en effektiv verksamhet inom verkets ansvarsområden. Organiseringen ska dessutom särskilt främja uppnåendet av de strategiska resultatmål som uppställts för regionförvaltningen.

Enligt paragrafens 1 mom. föreskrivs om antalet regionförvaltningsverk och deras verksamhetsområden, namn och verksamhetsställen genom förordning av statsrådet. Enligt planerna ska regionförvaltningsverken ha sex huvudsakliga verksamhetsställen. Enligt planerna ska dessa finnas i Rovaniemi, Uleåborg, S:t Michel, Tavastehus, Åbo och Vasa. Förutom de huvudsakliga verksamhetsställena kommer det att finnas sex andra verksamhetsställen. Dessa kommer att finnas i Tammerfors, Jyväskylä, Kuopio, Kouvola, Helsingfors och Joensuu. I landskapet Åland är statens ämbetsverk på Åland dessutom en

sådan myndighet inom statsförvaltningen som avses i den föreslagna lagen. Regionförvaltningsverken kan vid behov placera en del av sin personal på andra tjänstgöringsorter än de orter där de verksamhetsställen som nämns ovan finns. Ett sådant arrangemang följer nuvarande praxis och kommer också i framtiden att vara nödvändigt för t.ex. skötseln av uppgifter som anknyter till tillsynskontroller och tillsynsbesök inom arbetarskyddet. Enligt 13 § 2 mom. kan det i verkens arbetsordning bestämmas om dessa tjänstgöringsorter.

Enligt paragrafens 2 mom. är ett regionförvaltningsverk för skötseln av sina uppgifter indelat i ansvarsområden. Enligt den föreslagna bestämmelsen föreskrivs det om regionförvaltningsverkens ansvarsområden genom förordning av statsrådet. Avsikten är att genom förordningen föreskriva att verken ska ha fem ansvarsområden: 1) basservicen, rättsskyddet och tillstånden, 2) polisväsendet, 3) räddningsväsendet och beredskapen, 4) miljötillstånden och 5) arbetarskyddet. Uppgifter i anknytning till verkens alla ansvarsområden sköts inte nödvändigtvis vid verkens alla verksamhetsställen.

I paragrafens 3 mom. finns bestämmelser om specialkrav som gäller organiseringen av övervakningsuppgifterna inom arbetarskyddet. Enligt den föreslagna bestämmelsen är regionförvaltningsverkets ansvarsområde för arbetarskyddsuppgifter oberoende då det utför sin övervakningsuppgift. Dess verksamhet ska ordnas så att oberoendet och opartiskheten i tillsynen över arbetarskyddet kan tryggas. Tryggandet av en oberoende ställning för arbetarskyddet baserar sig på artikel 6 i den av internationella arbetsorganisationens (ILO) allmänna konferens år 1947 antagna konventionen angående yrkesinspektion inom industri och handel (konvention nr 81) som ratificerats av Finland (FördrS 44/1949). En motsvarande bestämmelse finns för närvarande i 2 § i lagen om arbetarskyddsförvaltningen (16/1993). Förutom en oberoende ställning förutsätts i konventionen också att övriga uppgifter som eventuellt anförtrotts en arbetarskyddsinspektör inte får störa hans eller hennes huvudsakliga uppgifter och inte heller inverka skadligt på inspektörens auktoritet och opartiskhet i förhållande

till arbetsgivare och arbetstagare. Av denna anledning föreskrivs i paragrafen också att det ansvarsområde som svarar för arbetarskyddsuppgifterna inte får tilldelas sådana andra uppgifter som kan äventyra skötandet av eller opartiskheten när det gäller övervakningsuppgifterna inom arbetarskyddet.

Enligt paragrafens 4 mom. är regionförvaltningsverkets ansvarsområde för miljötillståndsärenden oberoende när det sköter tillståndsärenden och övriga ansökningsärenden, och detsamma gäller verkets ansvarsområde för konkurrensärenden när det sköter konkurrensärenden. Ansvarsområdenas verksamhet ska ordnas så att deras oberoende och opartiskhet kan tryggas i de uppgifter som avses ovan. Verkets ansvarsområde för miljötillståndsärenden får inte tilldelas sådana andra uppgifter som kan äventyra oberoendet när det gäller behandlingen av dessa ärenden och övriga tillståndsärenden. I synnerhet vid behandlingen av miljötillståndsärenden, men också vid behandlingen av konkurrensärenden, iakttas till vissa delar principen om oavhängiga rättskipningsorgan. Av denna anledning ska behandlingen av dessa frågor också garanteras en oberoende ställning.

6 §. *Regionförvaltningsverkens behörighet samt deras verksamhetsområden och utvidgningen av dessa.* I paragrafen finns bestämmelser om regionförvaltningsverkens behörighet och om bestämmandet av deras verksamhetsområde och om utvidgningen av det.

Enligt huvudregeln i 4 § 1 mom. finns bestämmelser om regionförvaltningsverkets uppgifter i speciallagar och dessutom finns bestämmelser om vissa av verkets uppgifter i 4 § 2 mom. samt 19, 20 och 21 §. Regionförvaltningsverket är behörigt att inom sitt verksamhetsområde sköta de uppgifter som föreskrivits för det. I 6 § föreskrivs om regionförvaltningsverkens verksamhetsområden och om utvidgningen av dessa. Regionförvaltningsverkets behörighet bestäms således genom de uppgifter som föreskrivs för det i speciallagar och i 4 § 2 mom. samt 19, 20 och 21 § och genom verksamhetsområdet för varje verk enligt 6 §.

I paragrafens 1 mom. finns en huvudregel om bestämmandet av verkets behörighet och verksamhetsområde enligt vilken ett regionförvaltningsverk inom sitt verksamhetsområ-

de sköter de uppgifter som föreskrivits för det och använder den behörighet som tillkommer det så som bestäms i denna lag eller någon annan lag. Regionförvaltningsverkens behörighet är regional och den följer i praktiken verkens verksamhetsområden. Om regionförvaltningsverkens verksamhetsområden föreskrivs enligt 5 § 1 mom. genom förordning av statsrådet.

I momentets andra mening anges under vilka förutsättningar det är möjligt att avvika från ovan nämnda huvudregel och göra arrangemang som gäller den regionala behörigheten mellan regionförvaltningsverken. Enligt bestämmelsen kan ett regionförvaltningsverk sköta uppgifter också inom verksamhetsområdet för fler än ett regionförvaltningsverk, om en utvidgning av verksamhetsområdet kan effektivisera verkens verksamhet och användning av statens personalresurser och andra resurser, förbättra tillgången till tjänster eller säkerställa tillgången till sådan särskild sakkunskap som behövs för uppgifterna, främja tillgodoseendet av de språkliga rättigheterna för regionens finsk- och svenskspråkiga eller, inom samernas hembygdsområde enligt sametingslagen (974/1995), dess samiska minoritet eller om utvidgningen av verksamhetsområdet är ändamålsenlig av någon annan motsvarande orsak.

Det gäller bl.a. sådana arrangemang som syftar till att koncentrera special- eller stöd- uppgifter eller fördela arbetet jämnt mellan verken. De myndigheter som samlas vid regionförvaltningsverken tillämpar redan nu en verksamhetsmodell där en eller flera myndigheter sköter en viss uppgift, inte bara inom den egna regionen utan också inom ett större område eller på riksnivå. Ett sådant arrangemang är möjligt t.ex. med stöd av 3 § 2 mom. i lagen om arbetarskyddsförvaltningen. Uppgifterna är då antingen regionala eller riksomfattande. Avsikten med den föreslagna bestämmelsen är att stödja användningen av denna verksamhetsmodell också i de nya regionförvaltningsverken.

Regionförvaltningsverken ska enligt planerna vara sex till antalet. Förutom dessa finns i landskapet Åland statens ämbetsverk på Åland som är en sådan myndighet inom statsförvaltningen som avses i 16 § i den fö-

reslagna lagen. Med stöd av paragrafen är det för det första möjligt att vid behov definiera regionförvaltningsverkens regionala behörighet så att endast en del regionförvaltningsverk sköter alla uppgifter som föreskrivits för regionförvaltningsverken. För det andra gör paragrafen det möjligt att vid behov koncentrera s.k. specialuppgifter samt ekonomi-, personal- och lokalitetsförvaltningens, informationsförvaltningens, informationstjänstens, informationsförmedlingens och upphandlingsverksamhetens stöduppgifter eller andra motsvarande stöduppgifter till ett eller ett par regionförvaltningsverk. Den föreslagna bestämmelsen gör det möjligt att, under de förutsättningar som anges i den, göra även andra motsvarande behörighetsarrangemang mellan regionförvaltningsverken. I 18 § finns en särskild bestämmelse om en separat serviceenhet för den språkliga minoriteten.

I sista meningen i 1 mom. finns ett förslag till en bestämmelse om ett bemyndigande att utfärda förordning, enligt vilket det genom förordning av statsrådet föreskrivs om fördelningen av ansvarsområden mellan regionförvaltningsverken och om utvidgningen av verkens verksamhetsområden. Det är motiverat att bemyndigandet att utfärda förordning i detta fall ges statsrådet, eftersom det rör sig om ett vittgående och principiellt betydande ärende som i allmänhet omfattar myndigheter inom flera ministeriers förvaltningsområden och ordnandet av uppgifter som hänför sig till dem.

I 6 § 2 mom. finns en undantagsbestämmelse som gäller ovan nämnda bemyndigande att utfärda förordning och som har samband med ordnandet av uppgifterna inom och behörigheten för polisväsendet, arbetarskyddet och miljötillståndsärenden. Bestämmelser om utvidgning av verksamhetsområdet i fråga om uppgifter som gäller polisväsendet utfärdas genom förordning av inrikesministeriet, om utvidgning av verksamhetsområdet i fråga om uppgifter som gäller arbetarskyddet genom förordning av social- och hälsovårdsministeriet och om utvidgning av verksamhetsområdet i fråga om uppgifter som gäller miljötillståndsärenden genom förordning av miljöministeriet. Förutsättningarna för den utvidgning av verksamhetsområdet som avses i 6 § 1 mom. ska beaktas också i

de fall som avses i detta moment. På grund av dessa verksamhetsområdens särställning och specialbehov som har att göra med styrningen av dem har det ansetts vara nödvändigt att bemyndigandet att utfärda förordning ges ett ministerium. Denna omständighet framgår bl.a. av bestämmelserna i 5 § 3 och 4 mom. och 9 § i den föreslagna lagen. Exempelvis ska uppgifter inom ansvarsområdet för polisväsendet enligt planerna skötas vid tre regionförvaltningsverk, uppgifter inom ansvarsområdet för arbetarskyddet vid fem regionförvaltningsverk och miljötillståndsuppgifter vid fyra regionförvaltningsverk. Den regionala behörigheten för dessa regionförvaltningsverk ska beträffande dessa uppgifter anges så vittgående att deras verksamhetsområden tillsammans täcker också verksamhetsområdena för de regionförvaltningsverk som inte har något självständigt ansvarsområde för polisväsendet, arbetarskyddet eller miljötillståndsärendena.

2 kap. **Styrning och ledning av regionförvaltningsverken**

7 §. Allmän administrativ styrning. I paragrafen anges regionförvaltningsverkens allmänna administrativa styrning och ställning. Enligt 1 mom. ankommer den allmänna administrativa styrningen av regionförvaltningsverken på finansministeriet. Med stöd av 15 § i den föreslagna lagen gäller detta även statens ämbetsverk på Åland. Bestämmelsen innebär att regionförvaltningsverken hör till finansministeriets verksamhetsområde i enlighet med vad som föreskrivs om fördelningen av ansvarsområden mellan ministerierna i lagen om statsrådet (175/2003) och reglementet för statsrådet som givits med stöd av den. Detta gäller t.ex. verkets förvaltning och den normstyrning som gäller organiseringen av den. Den allmänna administrativa styrningen innebär även att finansministeriet i enlighet med 8 § i den föreslagna lagen svarar för koordineringen av den strategiska styrningen av regionförvaltningsverken och att ministeriet i enlighet med 10 § svarar för styrningen av verkens gemensamma funktioner och övriga åtgärder som är nödvändiga med tanke på en enhetlig verksamhet inom verken.

8 §. Strategisk planering och styrning. I paragrafen finns bestämmelser om den strategiska planeringen och styrningen av regionförvaltningsverkens verksamhet. I paragrafen finns också ett bemyndigande att utfärda förordning om innehållet i och förfarandena för den strategiska planeringen och styrningen. I 9 § i den föreslagna lagen finns undantag från den strategiska styrningen beträffande polisväsendet, arbetarskyddet och miljö-tillståndsärenden.

Enligt propositionen är regionförvaltningsverken sådana myndigheter inom statens regionförvaltning som har flera verksamhetsområden och som sköter uppgifter inom flera olika ministeriers förvaltningsområden. I syfte att samordna målen för de olika förvaltningsområden som är representerade inom regionförvaltningsverken och förbättra verksamhetsbetingelserna för regionförvaltningen behövs de berörda ministerierna bilda en gemensam uppfattning om hur de riksomfattande målen för statsförvaltningen kan anpassas och riktas till den regionala verksamheten. Den strategiska planeringen och styrningen av regionförvaltningsverken sker i samarbete med de berörda ministerierna. Också landskapsförbunden har en roll i planerings- och styrningsprocessen. Ministeriernas planering och styrning förmedlas till regionförvaltningsverken i enhetlig form av finansministeriet som är det koordinerande ministeriet.

När det gäller styrningen av statens hela regionförvaltning bör uppmärksamhet också fästas vid att målen och syftena med den strategiska styrningen av regionförvaltningsverken och närings-, trafik- och miljöcentralerna till sina allmänna grunder motsvarar varandra i fråga om bägge regionförvaltningsmyndigheter. Av denna anledning ska både finansministeriet och arbets- och näringsministeriet, som koordinerar planeringen och styrningen av myndigheterna, sörja för att samordna målen och förfaringssätten så att planeringen och styrningen av statsförvaltningen i regionerna är konsekvent och stödjer ett samarbete mellan regionförvaltningsmyndigheterna.

För uppnående av de allmänna mål som gäller regionförvaltningsverkens verksamhet och för beaktande av regionernas synpunkter

utarbetas för regionförvaltningsverken enligt 8 § 1 mom. med tanke på den allmänna planeringen, styrningen och ordnandet av verksamheten ett gemensamt strategidokument och för varje verk en separat strategisk resultatmålhandling. Strategidokumentet och de strategiska resultatmålhandlingarna utarbetas för regeringens mandatperiod och deras innehåll ses vid behov över årligen.

Med strategisk planering och styrning avses i den föreslagna bestämmelsen verksamhet gällande samordning av de riksomfattande målen för de olika förvaltningsområden som finns representerade vid regionförvaltningsverken och de resurser som hänför sig till dem, och upprätthållande och utveckling av de allmänna verksamhetsbetingelserna för regionförvaltningsverken. I denna verksamhet anges allmänna strategiska mål för regionförvaltningsverkens verksamhet och ramar för resurserna för varje sektor, vilka gäller under regeringens mandatperiod eller någon annan motsvarande period. Den strategiska planering och styrning som avses i bestämmelsen är en del av den långsiktiga verksamhets- och ekonomiplanering som avses i 12 § i lagen om statsbudgeten (423/1988) och 2 kap. i förordningen om statsbudgeten (1243/1992).

Med strategidokument avses i den föreslagna bestämmelsen en planeringshandling som innehåller mål som bygger på regeringens programmet, regeringens strategidokument, statsrådets rambeslut, landskapsprogrammen, regeringens politikprogram, andra motsvarande tväradministrativa program, lagstiftningen och internationella överenskommelser och en plan över hur resurserna ska fördelas för att målen ska kunna nås. Strategidokumentet är gemensamt för alla regionförvaltningsverk.

Med strategiska resultatmålhandlingar avses handlingar som bygger på de allmänna mål och syften som anges i strategidokumentet och på regionens landskapsprogram och genomförandeplanerna för dessa och i vilka man för varje regionförvaltningsverk definierar verksamhetens tyngdpunkter, centrala riktlinjer, samarbetsfrågor och ramar för anslagen per region och sektor. Strategiska resultatmålhandlingar utarbetas separat för varje regionförvaltningsverk. Bestämmelser om

resultatmålhandlingen finns i 11 § i förordningen om statsbudgeten. I praktiken är det fråga om ett s.k. strategiskt resultatavtal som ingås mellan det styrande ministeriet och regionförvaltningsverket.

Enligt 8 § 2 mom. utarbetar finansministeriet tillsammans med de ministerier eller myndigheter inom centralförvaltningen som nämns i 9 § i den föreslagna lagen samt med regionförvaltningsverken och till behövliga delar med landskapsförbunden ett strategidokument och strategiska resultatmålhandlingar för regionförvaltningsverken. Om ministerierna inte uppnår enhällighet angående strategidokumentets innehåll, avgörs ärendet enligt den föreslagna bestämmelsen av statsrådet. Ärendet bör föras till statsrådets allmänna sammanträde för avgörande.

Innehållet i strategidokumentet behandlas vid en gemensam förhandling mellan de ministerier som saken gäller och avsikten är att nå enhällighet. Finansministeriet har ansvaret för att ordna förhandlingen. I det protokoll som ska upprättas över förhandlingen noterar man enhälligheten och ärenden som eventuellt är oavgjorda. Varje ministerium som deltar i förhandlingen godkänner strategidokumentet för regionförvaltningen genom beslut av ministern. Om ministerierna inte når enhällighet under förhandlingen, avgörs ärendet av statsrådet på föredragning från finansministeriet. Finansministeriet har till uppgift att förmedla strategidokumentets innehåll till regionförvaltningsverken.

Finansministeriet, övriga berörda ministerier eller myndigheter inom centralförvaltningen och företrädare för regionförvaltningsverken och, vid behov, landskapsförbunden förhandlar om de strategiska resultatmålhandlingarna. Finansministeriet och direktören för det berörda regionförvaltningsverket undertecknar den strategiska resultatmålhandlingen som i praktiken fungerar som ett strategiskt resultatavtal för verket.

Enligt 8 § 3 mom. kan det genom förordning av statsrådet utfärdas närmare bestämmelser om innehållet i och förfarandena för den strategiska planeringen och styrningen av regionförvaltningsverkens verksamhet. Det är motiverat att bemyndigandet att utfärda förordning i detta fall ges statsrådet, eftersom det rör sig om ett vittgående och princi-

piellt betydande ärende som omfattar flera ministeriers förvaltningsområden.

9 §. Ordnande av den strategiska styrningen i vissa fall. Paragrafen innehåller undantagsförfaranden i fråga om regionförvaltningsverkens uppgifter inom polisväsendet, arbetarskyddet och miljötillståndsärenden som hänför sig till den strategiska planering och styrning som avses i 8 § i den föreslagna lagen. För dessa verksamhetsområden gäller en lösning som avviker från det övriga planerings- och styrsystemet och som innebär att ovan nämnda verksamhetsområden är självständiga i förhållande till regionförvaltningsverket och det ministerium som svarar för koordineringen av planeringen och styrningen av regionförvaltningsverket. Den föreslagna regleringen har ansetts vara nödvändig på grund av dessa verksamhetsområdens särställning och specialbehov. I paragrafen finns också bemyndiganden att utfärda förordning om innehållet i och förfarandena för den strategiska planeringen och styrningen av dessa verksamhetsområden.

Enligt 1 mom. finns i regionförvaltningsverkens strategidokument avsnitt om planeringen och styrningen av uppgifter som gäller polisväsendet, arbetarskyddet och miljötillståndsärenden. Strategidokumentets avsnitt om polisväsendet innehåller strategiska riktlinjer angående det myndighetssamarbete som ankommer på ansvarsområdet för polisväsendet samt angående samordningen av polisens beredskap och beredskapsplanering. För styrningen av regionförvaltningsverkens uppgifter inom polisväsendet och arbetarskyddet utarbetas enligt den föreslagna bestämmelsen inte några strategiska resultatmålhandlingar.

Avsikten med reformen av polisens förvaltningsstruktur är bl.a. att lätta på strukturerna på regional nivå och förenhetliga styrförhållandena. Inom den föreslagna modellen med regionförvaltningsverk genomförs placeringen av polisstyrelsens regionala uppgifter inom regionförvaltningsverket så att polisen organisatoriskt är en del av regionförvaltningsverket medan man samtidigt tryggar polisens behov av ledning av verksamheten. Eftersom största delen av polisens verksamhetsanslag kommer från det egna omkostnadsmomentet, är tyngdpunkterna för verk-

samheten och resurserna i strategidokumentets avsnitt om polisväsendet i första hand information till verkets övriga enheter. Utifrån denna del av dokumentet kan man dessutom konstatera i vilken grad polisväsendet använder resurser som hänför sig till verkets gemensamma tjänster. I strategidokumentet ingår i fråga om polisen enbart tyngdpunkterna och målsättningarna för det regionala myndighets-samarbete samt den beredskap och beredskapsplanering som polisen ansvarar för.

Likaså verksamhetsanslagen för arbetarskyddet kommer huvudsakligen från det egna omkostnadsmomentet. Av denna anledning är tyngdpunkterna för verksamheten och resursanvändningen i strategidokumentets arbetarskyddsavsnitt i första hand information till verkets övriga enheter och utifrån denna del av dokumentet kan man konstatera i vilken grad arbetarskyddet använder resurser som hänför sig till verkets gemensamma tjänster. Social- och hälsovårdsministeriet sörjer för att strategidokumentets avsnitt om arbetarskyddet bereds i samarbete med arbetsmarknadsparterna och att ärendet behandlas av arbetarskyddsdelegationen eller motsvarande samarbetsorgan. För behandling av principiella frågor som angår arbetarskyddet, för förenhetligande och främjande av arbetarskyddet samt för främjande av samarbetet på området ska det, liksom för närvarande, i samband med ett regionförvaltningsverks ansvarsområde för arbetarskydd finnas en arbetarskyddsdelegation, vars sammansättning fastställs av berörda ansvarsområde.

Uppgifter som gäller miljötillståndsärenden inkluderas i regionförvaltningsverkens strategidokument också i form av ett eget avsnitt. Miljöministeriet sköter beredningen av det i samarbete med jord- och skogsbruksministeriet. Strategidokumentet innehåller tyngdpunkter för verksamheten som gäller skötseln av miljötillståndsärenden och tyngdpunkter som följer av miljöministeriets strategi. Frågor som gäller tyngdpunkterna är t.ex. skildringar av de centrala kundgrupperna under planeringsperioden och utvecklingen av antalet ärenden som anhängiggörs samt eventuella förändringar i omvärlden.

Den strategiska planeringen och styrningen av miljötillståndsärenden begränsas emeller-

tid av att de ärenden som behandlas till sin karaktär motsvarar rättskipningsärenden. Av denna anledning förmedlas de mål som följer av regeringsprogrammet till ansvarsområdet för miljötillståndsärenden via författningsstyrningen. Vidare bör man beakta att miljöpolitiken och miljölagstiftningen är starkt knutna till EU och utsatta för kontinuerliga ändringar.

Enligt 9 § 2 mom. kan närmare bestämmelser om innehållet i och förfarandena för den strategiska planeringen och styrningen av regionförvaltningsverkens uppgifter inom arbetarskyddet utfärdas genom förordning av social- och hälsovårdsministeriet och om innehållet i och förfarandena för den strategiska planeringen och styrningen av miljötillståndsärenden genom förordning av miljöministeriet. Enligt paragrafens sista mening föreskrivs det i övrigt i polisförvaltningslagen om innehållet i och förfarandena för planeringen och styrningen av regionförvaltningsverkens uppgifter som gäller polisväsendet.

10 §. Styrning av verksamheten. I paragrafen finns bestämmelser om styrningen av verksamheten vid regionförvaltningsverken. Det är fråga om den styrning av verkens sektorspecifika operativa verksamhet som ministerierna eller centralförvaltningsmyndigheterna i deras ställe svarar för inom de olika verksamhetsområdena.

Enligt paragrafens 1 mom. styr justitieministeriet, inrikesministeriet, finansministeriet, social- och hälsovårdsministeriet, undervisningsministeriet, jord- och skogsbruksministeriet, arbets- och näringsministeriet, miljöministeriet och polisstyrelsen, eller en myndighet inom centralförvaltningen som särskilt har ålagts att sköta styrningen, regionförvaltningsverkens verksamhet inom de egna verksamhetsområdena. Denna verksamhet kallas i den föreslagna lagen för styrning av verksamheten. Som styrning av regionförvaltningsverkens verksamhet räknas enligt bestämmelsen även verksamhet där finansministeriet sörjer för styrningen av verkets gemensamma funktioner och övriga åtgärder som är nödvändiga med tanke på en enhetlig verksamhet inom verket.

Med styrning av verksamheten avses i den föreslagna bestämmelsen att inom de olika sektorerna styra skötseln av sådana uppgifter

och funktioner inom olika förvaltningsområden som hör till verkets uppgifter samt ordnandet och produktionen av tjänster. Det behöriga ministeriet eller den behöriga centralförvaltningsmyndigheten bestäms enligt speciallagstiftningen och, för ministeriernas del, också enligt indelningen i ansvarsområden i reglementet för statsrådet. Styrningen omfattar också en tillsyn över verksamheten. Styrningen av verksamheten omfattar en kortare period än den strategiska styrningen, vilket innebär att målen vanligen ses över årligen. För styrningen av verksamheten inom de olika ansvarsområdena svarar de berörda ministerierna eller centralförvaltningsmyndigheterna om det särskilt har bestämts att uppgiften omfattas av centralförvaltningsmyndighetens behörighet. Den styrning av verksamheten som avses i bestämmelsen är en del av den årliga verksamhets- och ekonomiplanering som avses i 12 § i lagen om statsbudgeten och 2 kap. i förordningen om statsbudgeten.

Med styrning av verksamheten avses dessutom sådana åtgärder som syftar till att säkerställa en enhetlig service- och kvalitetsnivå när det gäller skötseln av de olika sektorernas uppgifter och funktioner som hör till verken samt produktionen av tjänster. Dessa styrningsåtgärder omfattar bl.a. fastställandet av kvalitetsnivån av de olika sektorernas funktioner och tjänster, meddelandet av behövliga standarder och anvisningar samt styrning som gäller förfaringsätt och utvecklandet av dem.

Med styrning av regionförvaltningsverkens gemensamma funktioner och övriga åtgärder som är nödvändiga med tanke på en enhetlig verksamhet inom verket avses t.ex. ekonomi-, personal- och lokalitetsförvaltningen, informationsförvaltningen, informationstjänstens och kommunikationens eller upphandlingsverksamhetens stöduppgifter eller andra motsvarande gemensamma stöduppgifter. Enligt den föreslagna bestämmelsen svarar finansministeriet för den styrning av verksamheten som här avses.

Enligt 2 mom. utarbetas, för att regionförvaltningsverkens verksamhetsmål ska uppnås, under ledning av ett ministerium eller en myndighet inom centralförvaltningen som avses i 1 mom. vid behov en resultatmål-

handling för verksamheten för styrning och ordnande av verkets verksamhet och uppgifter. Till det centrala innehållet i resultatmålhandlingen för verksamheten hör årliga eller andra kortvariga resultatmål för verksamheten och uppgifterna samt ekonomiska resurser som i huvudsak avser dessa. En resultatmålhandling för verksamheten utarbetas endast vid behov. Det kan finnas flera handlingar, t.ex. för de olika förvaltnings- eller verksamhetsområdena. Ministerierna och centralförvaltningsmyndigheterna bör samarbeta nära vid utarbetandet av resultatmålhandlingar. Vid utarbetandet av resultatmålhandlingar bör ministerierna och centralförvaltningsmyndigheterna förhandla med regionförvaltningsverken innan resultatmålen ställs upp. Bestämmelser om resultatmålhandlingen finns i 11 § i förordningen om statsbudgeten. I praktiken är det fråga om ett s.k. funktionellt resultatavtal.

Det praktiska genomförandet av styrningen av verksamheten inom ansvarsområdena för arbetarskyddet och polisväsendet är förenat med vissa särskilda drag. De egentliga omkostnaderna för arbetarskyddet styrs till den regionala nivån via social- och hälsovårdsministeriet och motsvarande omkostnader för polisväsendet via polisstyrelsen. Arbetarskyddet och polisväsendet får lokaler och annan normal ämbetsverksservice av regionförvaltningsverket. Utgiftsposterna för dessa finns i statsbudgeten under finansministeriets huvudtitel. Social- och hälsovårdsministeriet för årliga resultatförhandlingar gällande tillsynen över arbetarskyddet med ansvarsområdet för arbetarskyddet vid respektive regionförvaltningsverk. Förhandlingsförfarandet motsvarar nuvarande förfarande. Det centrala innehållet i resultatmålhandlingen är resurserna och de strategiska resultatmålen och resultatmålen för verksamheten. Regionförvaltningsverkets ansvarsområde för polisväsendet är funktionellt en del av polisstyrelsen och sköter dessutom, enligt 4 § 2 mom. 5 punkten i den föreslagna lagen, de uppgifter som polisstyrelsen bestämt.

Vid behov kan också andra verksamhetsområden styras rätt detaljerat med hjälp av en resultatmålhandling för verksamheten. Exempelvis inom miljötillståndsärenden är miljöministeriets styrning mycket stark. De vik-

tigaste verksamhetsanslagen för alla verksamhetsområden specificeras i en dispositionsplan i förklaringsdelen till statsbudgeten, vilket ökar transparensen när det gäller den ekonomiska styrningen av verket.

Enligt 3 mom. kan bestämmelser om förfarandena för styrning av regionförvaltningsverkens verksamhet utfärdas genom förordning av statsrådet. Det är i detta fall motiverat att bemyndigandet att utfärda förordning ges statsrådet, eftersom det rör sig om ett vittgående och principiellt betydande ärende som har betydelse för hela regionförvaltningsverkets verksamhet.

11 §. Ledning. I paragrafen finns bestämmelser om ledningen av regionförvaltningsverken och deras ansvarsområden och de uppgifter och det ansvar som direkt anknyter till ledningen. I den föreslagna paragrafen finns även bestämmelser om verkets ledningsgrupp.

Regionförvaltningsverkens interna organisation består enligt den föreslagna lagen av flera ansvarsområden som styrs av olika ministerier. Vissa av ansvarsområdena har dessutom en tämligen självständig ställning också i förhållande till regionförvaltningsverket och dess övriga ansvarsområden. Därför bör man i verkets praktiska verksamhet sträva efter att på alla nivåer framhäva betydelsen av internt samarbete. Den stora sakkunskap från olika förvaltningsområden som finns vid verket bör man t.ex. sträva efter att utnyttja så flexibelt och effektivt som möjligt. Verkets interna funktionsprocesser bör också planeras och genomföras så att de blir så flexibla och effektiva som möjligt. De centrala aktörerna i detta sammanhang är speciellt verkets ledning och ledningsgrupp.

Enligt 1 mom. leds ett regionförvaltningsverk av en direktör. Regionförvaltningsverkets direktör svarar enligt den föreslagna bestämmelsen för att verksamheten leder till resultat och för att verkets gemensamma resultatmål nås. Enligt 14 § 1 mom. utnämner statsrådet verkets direktör för viss tid. Direktören för regionförvaltningsverket svarar i första hand hos finansministeriet för att verksamheten leder till resultat och för att verkets gemensamma resultatmål nås. Finansministeriet sörjer i enlighet med 8 § 2 mom. i den fö-

reslagna lagen för samordningen av den strategiska styrningen av verket.

Enligt 2 mom. leds ett ansvarsområde inom ett regionförvaltningsverk av chefen för ansvarsområdet. Chefen för ansvarsområdet svarar enligt den föreslagna bestämmelsen för att verksamheten inom ansvarsområdet leder till resultat och för att resultatmålen nås. Polisstyrelsen beslutar om vilka uppgifter och vilket ansvar chefen för ansvarsområdet för polisväsendet har. Cheferna för regionförvaltningsverkets ansvarsområden svarar, inför det ministerium eller den myndighet inom centralförvaltningen som avses i 10 § 1 mom. samt verkets direktör, för att verksamheten leder till resultat och för att de resultatmål som ställts upp nås. Bestämmelser om utnämning av cheferna för regionförvaltningsverkens ansvarsområden finns i 14 §.

I 3 mom. finns bestämmelser om regionförvaltningsverkens ledningsgrupp. Ett regionförvaltningsverk har en ledningsgrupp som sörjer för samordningen av verkets funktioner. Regionförvaltningsverkets direktör är ordförande i ledningsgruppen. Om ledningsgruppens övriga sammansättning bestäms i regionförvaltningsverkets arbetsordning. En företrädare för polisväsendet deltar i ledningsgruppens arbete när ledningsgruppen behandlar ärenden som gäller polisväsendet eller myndighetssamarbetet för den inre säkerheten. Polisstyrelsen bestämmer vem som ska företräda polisväsendet i regionförvaltningsverkets ledningsgrupp.

Verkets ledningsgrupp samordnar ledningen av olika ansvarsområden med ledningen av hela verket. Arbetet i ledningsgruppen kan också bidra till att stödja samarbetet mellan verkets olika ansvarsområden och främja informationsflödet. Av dessa anledningar är det ändamålsenligt att man i verkets arbetsordning gör ledningsgruppens sammansättning så representativ som möjligt. Medlemmar i ledningsgruppen är verkets direktör och cheferna för ansvarsområdena. I ledningsgruppen ska också verkets personal och informationsverksamhet vara representerade. Medlem i ledningsgruppen är dessutom chefen för enheten med ansvar för samlade stöduppgifter vid det eller de regionförvaltningsverk till vilka uppgifterna överförs. Chefen för ansvarsområdet för polisväsendet deltar också i

ledningsgruppernas arbete vid de regionförvaltningsverk som inte har något eget ansvarsområde för polisväsendet. Deltagandet gäller emellertid enbart de uppgifter som direkt eller via en nära samarbetsroll gäller polisväsendet. Till ledningsgruppen vid de regionförvaltningsverk som inte har något ansvarsområde för arbetarskydd och miljötillstånd hör företrädare för dessa ansvarsområden vid det regionförvaltningsverk som sköter uppgifterna inom verksamhetsområdena för dessa verk.

12 §. Beslutanderätt. I paragrafen finns bestämmelser om beslutanderätten vid regionförvaltningsverken. Regionförvaltningsverken är i princip s.k. chefsämbetsverk. I bestämmelsen finns dock vissa undantag från denna huvudregel som gäller vissa verksamhetsområden inom verket.

I 1 mom. finns bestämmelser om vem som har beslutanderätt i ärenden som hör till myndighetens behörighet och om hur rätten kan fördelas. Direktören för ett regionförvaltningsverk avgör enligt den föreslagna bestämmelsen ärenden som hör till verkets behörighet, om det inte föreskrivs eller bestäms i arbetsordningen att någon annan tjänsteman vid verket ska avgöra dem. Ärenden som hör till ansvarsområdena för polisväsendet, arbetarskyddet, miljötillståndsärenden och räddningsväsendet avgörs emellertid av chefen för det berörda ansvarsområdet, om det inte föreskrivs eller bestäms i arbetsordningen för ansvarsområdet att någon annan tjänsteman inom ansvarsområdet ska avgöra dem eller om inte något annat föreskrivs om beslutsfattandet.

I 2 mom. finns bestämmelser om det s.k. förbehållandet av beslutanderätt. Enligt de allmänna principerna för myndigheternas beslutanderätt har direktören för ett ämbetsverk rätt att avgöra ärenden som enligt arbetsordningen får avgöras också av en annan tjänsteman. Detta gäller enligt huvudregeln i paragrafen också direktören för ett regionförvaltningsverk. Verkets direktör har emellertid inte rätt att avgöra ärenden som omfattas av behörigheten för verkets ansvarsområde för polisväsendet, arbetarskyddet eller miljötillståndsärenden eller som omfattas av behörigheten för ansvarsområdet för räddningsvä-

sendet och som gäller ärenden som avses i räddningslagen.

Undantag i de fall som nämns i 1 och 2 mom. baserar sig på att de verksamhetsområden som nämns i bestämmelserna har en särställning inom regionförvaltningsverket eller på att verksamhetens karaktär ställer särskilda krav. Dessutom har omständigheter som gäller särställningen för ansvarsområdet för polisväsendet utretts närmare i motiveringen till 9 § och omständigheter som gäller särställningen för miljötillståndsärenden i motiveringen till 5 §.

Bestämmelser om arbetsfördelningen mellan verkets ansvarsområden meddelas genom en förordning av statsrådet som utfärdas med stöd av 5 §.

13 §. Regionförvaltningsverkens arbetsordning. I paragrafen finns bestämmelser om arbetsordningen för ett regionförvaltningsverk och dess ansvarsområden.

Enligt 1 mom. bestäms i arbetsordningen för ett regionförvaltningsverk om hur verkets förvaltning och funktioner ska ordnas samt om beredningen och avgörandet av ärenden. Direktören för verket fastställer arbetsordningen. I arbetsordningen för ett regionförvaltningsverk kan det emellertid inte bestämmas om hur förvaltningen av och funktionerna inom ansvarsområdena för polisväsendet, miljötillståndsärenden och arbetarskyddet ska ordnas och om beredningen och avgörandet av ärenden. Ett undantag från utfärdandet av arbetsordningen till dessa delar grundar sig på dessa ansvarsområdens särställning inom regionförvaltningsverket eller på de särskilda krav som föranleds av verksamhetens karaktär. Särställningen för ansvarsområdet för polisväsendet baserar sig på de skäl som nämns i motiveringen till 9 § och särställningen för arbetarskyddet och miljötillståndsärenden på de skäl som nämns i motiveringen till 5 §.

Enligt 2 mom. kan ett ansvarsområde inom ett regionförvaltningsverk vid behov ha en egen arbetsordning. I arbetsordningen kan det bestämmas närmare om hur funktionerna inom ansvarsområdena ska ordnas och om personalens uppgifter och tjänstgöringsorter. Chefen för ansvarsområdet fastställer arbetsordningen för ansvarsområdet. Polisstyrelsen fastställer emellertid arbetsordningen för po-

lisväsendets ansvarsområde. Undantag inom ansvarsområdet för polisväsendet grundar sig på de skäl som nämns i motiveringen till 9 §.

14 §. Tillsättning av tjänster. I paragrafen finns bestämmelser om tillsättning av tjänster vid regionförvaltningsverken. I 1 mom. finns bestämmelser om utnämning av direktören för ett regionförvaltningsverk och chefen för verkets ansvarsområden och i 2 mom. finns bestämmelser om tillsättning av övriga tjänster vid verket. I 3 mom. finns ett bemyndigande att utfärda förordning om behörighetsvillkoren för tjänsterna.

Enligt 1 mom. utnämner statsrådet direktören för ett regionförvaltningsverk för viss tid på framställning av finansministeriet. Rätten att utnämna cheferna för verkens ansvarsområden följer verkens verksamhetsområden. Chefen för ett ansvarsområde, med undantag av ansvarsområdena för polisväsendet och arbetarskyddet, utnämns för viss tid och om utnämningen bestämmer det ministerium som bär huvudansvaret för styrningen av verksamheten inom respektive ansvarsområde eller av den myndighet inom centralförvaltningen för vilken styrningen särskilt föreskrivits. Således utnämns chefen för det ansvarsområde som sköter basservice-, rättskydds- och tillståndsärenden och det ansvarsområde som sköter uppgifter inom arbetarskyddet av social- och hälsovårdsministeriet. Social- och hälsovårdsministeriet begär före utnämningen utlåtanden av de andra ministerier vars uppgifter sköts inom ansvarsområdet i fråga. Social- och hälsovårdsministeriet utnämner på föredragning från ministeriets arbetarskyddsavdelning chefen för ansvarsområdet för arbetarskyddet för viss tid. Chefen för ansvarsområdet för räddningsväsendet och beredskapen utnämns av inrikesministeriet. Chefen för ansvarsområdet för polisväsendet utnämns för viss tid av polisstyrelsen. Om behörighetsvillkoren för tjänsten föreskrivs i polisförvaltningslagen och polisförvaltningsförordningen. Chefen för ansvarsområdet för miljötillståndsärenden utnämns av miljöministeriet.

Enligt momentets sista mening ska det utnämmande ministeriet eller den utnämmande myndigheten inom centralförvaltningen, innan beslutet fattas, höra andra ministerier eller myndigheter inom centralförvaltningen

som deltar i styrningen av verksamheten inom verksamhetsområdet samt regionförvaltningsverket.

Direktören för ett regionförvaltningsverk och chefen för ett ansvarsområde, med undantag av chefen för ansvarsområdet för polisväsendet och arbetarskyddet, utnämns för viss tid. Med viss tid kan avses t.ex. fem år. Bestämmelser om utnämningar för viss tid finns i 9 § i statstjänstemannalagen. För att trygga den oberoende ställning som den personal som har hand om tillsynen över arbetarskyddet garanteras, utnämns chefen för ansvarsområdet för arbetarskyddet emellertid inte för viss tid utan tills vidare.

Enligt 2 mom. utnämner cheferna för regionförvaltningsverkens ansvarsområden för arbetarskyddet, miljöstillståndsärenden samt räddningsväsendet och beredskapen personalen inom sina ansvarsområden. Polisstyrelsen utnämner personalen inom ansvarsområdet för polisväsendet. Ett regionförvaltningsverks övriga personal utnämns av verkets direktör, om inte något annat bestäms i verkets arbetsordning.

I 3 mom. finns ett bemyndigande att utfärda förordning, enligt vilket bestämmelser om behörighetsvillkoren för tjänsterna inom regionförvaltningsverken utfärdas genom en förordning av statsrådet.

3 kap. Särskilda bestämmelser

15 §. Avgörandet av ärenden i vissa fall. I paragrafen finns bestämmelser om omfattningen av regionförvaltningsverkets verksamhetsområde och om verkets interna organisering av uppgifter för att lösa eventuella fall av jäv och konflikter. En sådan situation kan uppstå t.ex. när verkets ansvarsområde för arbetarskydd ska behandla ett arbetarskyddsärende som gäller det egna verket.

Om regionförvaltningsverket är jävigt att behandla ett ärende som hör till dess verksamhetsområde ska verket, enligt den föreslagna bestämmelsen, begära att det ministerium som svarar för styrningen av verksamheten ska utse ett annat regionförvaltningsverk att behandla ärendet. Ändring i ministeriets beslut får inte sökas genom besvär.

16 §. Statens regionförvaltning i landskapet Åland. I paragrafen finns bestämmelser

om ordnandet av statens regionförvaltning i landskapet Åland. I självstyrelselagen för Åland (1144/1991) har lagstiftningsbehörigheten delats upp mellan landskapet och riket. I 18 § i självstyrelselagen räknas upp de frågor som omfattas av landskapets lagstiftningsbehörighet och i 27 § de frågor som omfattas av rikets lagstiftningsbehörighet. Förvaltningsbehörigheten på Åland fördelas mellan riket och landskapet huvudsakligen enligt vilketdera som har lagstiftningsbehörighet inom ett visst rättsområde (23 och 30 § i självstyrelselagen). Enligt 27 § 3 mom. i självstyrelselagen har riket lagstiftningsbehörighet i fråga om statsmyndigheternas organisation och verksamhet. Bestämmelsen omfattar bl.a. regleringen av statliga myndigheters förvaltningsorganisation och verksamhet.

I landskapet Åland är statens ämbetsverk på Åland enligt paragrafens 1 mom. en sådan myndighet inom statsförvaltningen som avses i den lag som föreslås. Med avvikelse från de regionförvaltningsverk som finns på fastlandet behåller direktören för statens ämbetsverk på Åland titeln landshövding. Statens ämbetsverk på Åland sköter sådana uppgifter som avses i 4 § i den föreslagna lagen och som enligt självstyrelselagen för Åland hör till området för rikets behörighet. Avsikten är emellertid inte att statens ämbetsverk på Åland ska sköta alla uppgifter som sköts av regionförvaltningsverken på fastlandet, utan ett regionförvaltningsverk på fastlandet kan också ansvara för skötseln av vissa uppgifter i landskapet Åland. Sådana uppgifter är bl.a. uppgifter som gäller tillsyn över och utvecklande av arbetarskyddet. Sådana behörighetsarrangemang genomförs med stöd av bestämmelserna i 5 § i den föreslagna lagen.

Enligt paragrafens 2 mom. gäller i fråga om ämbetsverkets uppgifter i övrigt vad som särskilt föreskrivs om dem. Länsstyrelsen på Åland har enligt gällande lagstiftning haft ansvaret för vissa sådana uppgifter som på fastlandet hört till andra myndigheter än länsstyrelserna. Sådana uppgifter är t.ex. fartygsregistermyndighetens uppgifter, uppgifter som gäller uppbörd av fordonsskatt, vissa uppgifter som gäller jordbruksstöd, vissa uppgifter som gäller Ålandsdelegationen, notarius publicus uppgifter och magistratens uppgifter. Avsikten med den föreslagna lagen

är inte att ändra behörighetsarrangemangen kring dessa uppgifter.

Enligt 4 § i den gällande länsstyrelselagen utnämner republikens president landshövdingen utifrån statsrådets förslag till avgörande. Det föreslås i denna proposition att länsstyrelselagen ska upphävas. Eftersom statens ämbetsverk på Åland också i framtiden ska ledas av en landshövding, föreslås det på grund av Ålands särställning att en särskild bestämmelse om detta intas i paragrafens 3 mom. Enligt den föreslagna bestämmelsen föreskrivs det i självstyrelselagen för Åland om landshövding som är direktör för statens ämbetsverk på Åland. Självstyrelselagens 52 § innehåller bestämmelser om utnämning av landshövdingen.

17 §. *Samarbete med närings-, trafik- och miljöcentralerna.* I paragrafen finns bestämmelser om regionförvaltningsverkens skyldighet att samarbeta med närings-, trafik- och miljöcentralerna. Enligt den föreslagna bestämmelsen ska regionförvaltningsverken i ärenden som gäller statens regionförvaltning samarbeta med närings-, trafik- och miljöcentralerna inom sitt verksamhetsområde. En motsvarande bestämmelse finns i lagen om närings-, trafik- och miljöcentralerna.

Det kan vara nödvändigt att i praktiken samarbeta t.ex. genom att verken och centralerna tillsätter gemensamma delegationer eller motsvarande organ för att behandla ärenden som är betydelsefulla för uppgifter för båda myndigheterna. Vid behov kan bestämmelser om dessa utfärdas genom förordning av statsrådet.

18 §. *Serviceenhet för den språkliga minoriteten.* I paragrafen finns bestämmelser om regionförvaltningsverkets serviceenhet för den språkliga minoriteten. I paragrafen finns också ett bemyndigande att utfärda förordning om enheten. I 13 § i den gällande länsstyrelseförordningen (120/1997) finns en särskild bestämmelse om en svenskspråkig enhet för undervisningsväsendet. Enligt 6 § 2 mom. i språklagen (423/2003) kan enspråkiga enheter eller avdelningar av särskilda skäl inrättas för den språkliga minoriteten inom ämbetsdistriktet. Det finns också i 6 § i den föreslagna lagen en bestämmelse om språkliga minoriteter enligt vilken en grund för att utvidga regionförvaltningsverkets verksam-

hetsområde är att främja de språkliga minoriteternas ställning i regionen.

Avsikten med den föreslagna bestämmelsen är att den serviceenhet som inrättas med stöd av den t.ex. kan sköta uppgifterna för ett visst ansvarsområde, exempelvis undervisningsväsendets uppgifter, men att enheten också kan erbjuda flera eller alla tjänster som ingår i verkets ansvarsområde. Målet med denna särskilda reglering är att enheten vid behov kan tillhandahålla alla tjänster på sina kunders modersmål. Inrättandet av en sådan enhet får emellertid inte leda till att den språkliga minoritetens behov inte tillgodoses i regionen på lika grunder.

Enligt 1 mom. kan ett regionförvaltningsverk för uppgifter inom sitt ansvarsområde ha en särskild serviceenhet som betjänar regionens finsk- eller svenskspråkiga eller, inom samernas hembygdsområde enligt samlagslagen (974/1995), dess samiska minoritet. En serviceenhet kan också inrättas gemensamt för flera regionförvaltningsverk. Inrättandet av enheten förutsätter inte att den personal som utför dessa uppgifter måste arbeta på den ort där enheten placeras. Enhetens uppgifter kan således skötas nätverksbaserat på olika orter.

Enligt 2 mom. föreskrivs genom förordning av statsrådet om inrättandet av serviceenheten för den språkliga minoriteten och om dess uppgifter, namn, verksamhetsområde och verksamhetsställe samt om personalens behörighetsvillkor. Enligt den gällande lagstiftningen behöver en särskild svenskspråkig serviceenhet inrättas åtminstone för uppgifter inom det svenskspråkiga undervisningsväsendet. Det är motiverat att bemyndigandet att utfärda förordning ges statsrådet, eftersom det rör sig om ett betydande arrangemang som gäller verkets verksamhetsområde.

19 §. Handräckning. I paragrafen finns bestämmelser om ett regionförvaltningsverks skyldighet att lämna andra myndigheter handräckning och om verkets rätt att få handräckning av andra myndigheter. Bestämmelsen motsvarar i huvudsak regleringen i 7 § i den gällande länsstyrelselagen.

Enligt paragrafen ska ett regionförvaltningsverk lämna andra myndigheter handräckning om det föreskrivs särskilt om det. Den föreslagna regleringen innebär att verket

är behörigt att lämna andra myndigheter handräckning, men endast när den som begär handräckning med stöd av speciallagstiftning har rätt att få handräckning uttryckligen av regionförvaltningsverket. Enligt paragrafens andra mening har ett regionförvaltningsverk på motsvarande sätt rätt att få handräckning av andra myndigheter.

20 §. Tvångsmedel. I paragrafen finns bestämmelser om regionförvaltningsverkens tvångsmedel, dvs. föreläggande av vite, hot om tvångsutförande eller hot om avbrytande. Dessa tvångsmedel används för att ålägga den som saken gäller att iakttä ett påbud eller förbud som regionförvaltningsverken har meddelat eller som någon annan myndighet som begär handräckning av verket i ett tvångsmedelsärende har meddelat.

Länsstyrelsernas nuvarande rätt att använda tvångsmedel enligt 8 § i länsstyrelselagen har samma innehåll som den som nu föreslås för regionförvaltningsverken. Den föreslagna bestämmelsen ger regionförvaltningsverken allmän behörighet i tvångsmedelsärenden. Regionförvaltningsverken har också med stöd av andra lagar rätt att använda tvångsmedel. Exempelvis räddningslagen (468/2003) är en sådan lag.

Bestämmelser om tvångsmedel i anslutning till tillsynen över arbetarskyddet finns i lagen om tillsynen över arbetarskyddet och om arbetarskyddssamarbete på arbetsplatsen (44/2006). Bestämmelser om tvångsmedel som gäller miljöstillståndsärenden finns i miljöskyddslagen och vattenlagen.

21 §. Företrädande av staten. I paragrafen finns bestämmelser om regionförvaltningsverkens uppgift att i domstolar och andra myndigheter representera statens rätt och fördel.

Enligt 1 mom. kärar och svarar regionförvaltningsverken på statens vägnar samt bevakar vid domstolar och andra myndigheter statens rätt och fördel i alla ärenden som hör till deras verksamhetsområde och i sådana ärenden för vilka ingen behörig myndighet särskilt har angetts i lag, med undantag för ärenden enligt 4 § 1 mom. 5 punkten, om inte en företrädare för det ministerium eller den myndighet inom centralförvaltningen som svarar för styrningen av verksamheten gör det. I fråga om de ärenden som nämns i 4 § 1

mom. 5 punkten förs statens talan av närings-, trafik- och miljöcentralen. Den föreslagna bestämmelsen ger regionförvaltningsverken inte bara särskild behörighet utan också allmän behörighet att företräda staten. Motsvarande bestämmelser finns för närvarande i speciallagstiftning om regionförvaltningsmyndigheter. Bestämmelsen samordnar förfarandet, men påverkar inte uppgiftens innehåll i sak.

Om ett ärende som omfattas av regionförvaltningsverkets behörighet har avsevärda konsekvenser för verksamhetsområdet för två eller flera verk, ska det ministerium som svarar för styrningen av verksamheten besluta vilket verk som ska vara statens representant i ärendet. Ändring i ministeriets beslut får inte sökas genom besvär.

22 §. Avgiftsbelagda prestationer. I paragrafen finns allmänna bestämmelser om avgifterna för regionförvaltningsverkens prestationer samt en bestämmelse om behörigheten att utfärda förordning.

Enligt 1 mom. gäller lagen om grunderna för avgifter till staten i fråga om avgifterna för regionförvaltningsverkens prestationer och storleken på avgifterna. Utifrån detta bestäms vilka av regionförvaltningsverkens prestationer eller prestationsgrupper som är avgiftsbelagda och för vilka prestationer eller prestationsgrupper avgiften bestäms enligt självkostnadsvärdet och vilka som prissätts på företagsekonomiska grunder.

Enligt 2 mom. föreskrivs genom förordning av statsrådet om avgifterna för regionförvaltningsverkens prestationer. Den föreslagna bestämmelsen avviker i fråga om den behöriga myndigheten från den bestämmelse i 8 § i lagen om grunderna för avgifter till staten enligt vilken det ministerium saken gäller vanligen är behörigt att utfärda förordning. Det är nödvändigt att bemyndigandet att utfärda förordning i detta fall ges statsrådet, eftersom regionförvaltningsverken är myndigheter med flera verksamhetsområden som lyder under flera ministeriers styrning, och eftersom det också rör sig om ett vittgående och principiellt betydande ärende. De avgiftsbelagda prestationerna är mycket viktiga i synnerhet med tanke på täckandet av t.ex. miljöförvaltningens utgifter.

23 §. Ändringssökande. I paragrafen finns bestämmelser om rätten att söka ändring i beslut av regionförvaltningsverken. Enligt den föreslagna bestämmelsen får i ett beslut av ett regionförvaltningsverk ändring sökas genom besvär på det sätt som föreskrivs i förvaltningsprocesslagen, om inte något annat föreskrivs om ändringssökande någon annanstans i lagstiftningen.

Enligt 7 § 2 mom. i förvaltningsprocesslagen är huvudregeln att över beslut av en myndighet som är underställd statsrådet kan besvär anföras hos förvaltningsdomstolen. I bestämmelsen begränsas inte rätten att söka ändring, utan eventuella begränsningar bestäms enligt den speciallagstiftning som gäller regionförvaltningsverkens uppgifter.

24 §. Ikraftträdande. Om ikraftträdandet av denna lag bestäms genom en ikraftträdandelag som ingår i denna proposition.

1.2 Lagen om närings-, trafik- och miljöcentralerna

Lagens rubrik och struktur

Den föreslagna lagens rubrik är lagen om närings-, trafik- och miljöcentralerna. Den föreslagna lagen omfattar 4 kapitel. I 1 kap. finns lagens allmänna bestämmelser där man definierar lagens tillämpningsområde, närings-, trafik- och miljöcentralernas verksamhetsidé, centralernas uppgifter, organiseringen av centralerna och bestämmande av deras verksamhetsområde. Lagens 2 kap. omfattar styrningen och ledningen av närings-, trafik- och miljöcentralerna. I kapitlet finns bestämmelser om allmän administrativ styrning, strategisk styrning och styrning av verksamheten, ledning, beslutanderätt, arbetsordning och tillsättning av tjänster. Lagens 3 kap. gäller arbets- och näringsbyråerna som är lokalförvaltningsmyndigheter och lyder under närings-, trafik- och miljöcentralerna. I kapitlet finns bestämmelser om arbets- och näringsbyråer, byråernas uppgifter, bestämmande av deras regionala behörighet, styrning, ledning och beslutanderätt samt arbetsordning. I 4 kap. finns särskilda bestämmelser om lösandet av eventuella interna fall av jäv vid centralerna, centralernas samarbete med regionförvaltningsverk och landskaps-

förbund och kommuner, serviceenheten för språkliga minoriteter, företrädande av staten, avgiftsbelagda prestationer och ändringssökande samt ikraftträdande, om vilket bestäms genom en separat ikraftträdandelag.

1 kap. Allmänna bestämmelser

1 §. Lagens tillämpningsområde. I paragrafen anges lagens tillämpningsområde. Avsikten är att skapa en lagstadgad grund för organiseringen av närings-, trafik- och miljöcentralerna och för ordnandet av deras verksamhet och uppgifter. Den föreslagna lagen gäller också arbets- och näringsbyråerna som är lokalförvaltningsmyndigheter och lyder under närings-, trafik- och miljöcentralerna.

Enligt paragrafens första mening föreskrivs i den föreslagna lagen om närings-, trafik- och miljöcentralerna, samt är myndigheter inom statens regionförvaltning, och om arbets- och näringsbyråerna som lyder under dem. I centralerna ska man koncentrera de uppgifter som för närvarande sköts av länsstyrelserna, arbeidskrafts- och näringscentralerna, vägdistriktet och de regionala miljöcentralerna och som gäller företagsamhet, fungerande arbetsmarknader, kunnande och kultur, utvecklande av landsbygden, ett fungerande trafiksystem, trafiksäkerhet, en god miljö och ett hållbart utnyttjande av naturen och naturresurserna samt invandring, integration och goda etniska relationer i regionerna. Den föreslagna lagen omfattar också arbets- och näringsbyråer som lyder under centralerna och om vilka bestäms i 3 kap.

Enligt paragrafens andra mening föreskrivs särskilt om övriga myndigheter som sköter uppgifter inom statens region- och lokalförvaltning. Detta innebär att det i en separat lag föreskrivs om den andra nya, centrala myndigheten inom statens regionförvaltning, regionförvaltningsverket.

2 §. Närings-, trafik- och miljöcentralens verksamhetsidé. I paragrafen anges närings-, trafik- och miljöcentralernas verksamhetsidé. Bestämmelsen ger en överblick över avsikten med centralernas verksamhet. Avsikten med bestämmelsen är å ena sidan att på ett allmänt plan beskriva centralernas hela verksamhetssektor och ställning inom statsförvaltningens myndighetshelhet. Å andra sidan

skapar bestämmelsen också en grund för de strategiska riktlinjer utifrån vilka centralernas verksamhet kan utvecklas och reformeras i framtiden.

Enligt paragrafen ska närings-, trafik- och miljöcentralerna främja den regionala utvecklingen genom att i regionerna sköta statsförvaltningens verkställighets- och utvecklingsuppgifter. För att förverkliga detta syfte bör närings-, trafik- och miljöcentralerna främja bl.a. företagsamhet, fungerande arbetsmarknader, kunnande och kultur, utvecklande av landsbygden, ett fungerande trafiksystem, trafiksäkerhet, en god miljö och ett hållbart utnyttjande av naturen och naturresurserna samt invandring, invandrarnas integration och sysselsättning i regionerna. Enligt verksamhetsidén koncentreras närings-, trafik- och miljöcentralernas verksamhet främst till regionala utvecklingsuppgifter. Vid tolkningen av bestämmelsen ska man förstås också beakta de bestämmelser i 3 § som gäller centralens egentliga verksamhetsområde och uppgifter.

Närings-, trafik- och miljöcentralerna spelar en viktig roll i den helhet av regionförvaltningsmyndigheter som staten och kommunerna gemensamt svarar för. Därför är det viktigt att centralerna ordnar både sina interna processer och sina yttre förbindelser på ett sätt som stödjer övergripande samarbete och att de aktivt strävar efter att stödja och delta i det regionala samarbetet i dess olika former.

3 §. Närings-, trafik- och miljöcentralernas verksamhetsområde och uppgifter. I paragrafen finns en allmän definition av närings-, trafik- och miljöcentralernas verksamhetsområde och uppgifter. Eftersom centralernas hela arbetsfält och lagstiftningen i anslutning till detta är omfattande, specificeras centralernas uppgifter och behörigheten i anslutning till dessa genom speciallagstiftning.

Den föreslagna bestämmelsen har tre nivåer. För det första anges i bestämmelsen för varje ansvarsområde de uppgiftshelheter eller uppgiftskategorier som omfattas av centralernas behörighet och som det i speciallagstiftning bestäms närmare om. För det andra anges i bestämmelsen vissa uppgifter för centralerna. De bestämmelser om behörighet som gäller uppgifterna slopas i samband med reformen. För det tredje konstateras i be-

stämelsen att centralerna, utöver de uppgifter som avses ovan, också kan ha övriga uppgifter enligt lag. Bestämmelsens struktur har speciellt påverkats av att närings-, trafik- och miljöcentralerna enligt förslaget är sådana myndigheter inom statens regionförvaltning som är verksamma inom flera olika ministeriers förvaltningsområde och omfattar många ansvarsområden.

Enligt 1 mom. sköter närings-, trafik- och miljöcentralerna inom följande verksamhetsområden de uppgifter som särskilt föreskrivits för dem: främjande av företagsamhet och näringsverksamhet; innovationer och affärsverksamhet under internationalisering; fungerande arbetsmarknader, tillgången på arbetskraft och sysselsättningen; utbildning och kunskapsutveckling; biblioteks-, idrotts- och ungdomsväsendet; invandring, integration och goda etniska relationer; gårdsbruket, fiskerinäringen, landsbygdsutvecklingen och övriga landsbygdsnäringar, systemet för identifiering av djur samt säkerheten hos jord- och skogsbrukets produktionsförnödenheter och växthälsa; energi- och energiproduktion; trafiksystemets funktion, trafiksäkerheten, väg- och trafikförhållandena, landsvägshållningen och ordnandet av kollektivtrafiken; miljövård, markanvändning, styrning av byggandet, vård av kulturmiljön, skydd och ett hållbart utnyttjande av naturens mångfald samt nyttjande och vård av vattentillgångarna, lönegarantierna och vissa strukturfonds- och regionutvecklingsuppgifter som hänförs till ovan nämnda uppgifter. Den sistnämnda uppgiftshelheten omfattar dock inte de uppgifter i 2 § 1 mom. i strukturfondslagen (1401/2006) som gäller Europeiska regionala utvecklingsfonden och som har skötts av länsstyrelsernas bildningsavdelningar eller social- och hälsoavdelningar. Dessa uppgifter överförs till landskapsförbunden.

Det är fråga om sådana uppgifter som i enlighet med gällande lagstiftning har skötts av länsstyrelserna, arbetskrafts- och näringscentralerna, de regionala miljöcentralerna och vägdistriktet. Den föreslagna regleringen avser också vissa enstaka uppgifter som i propositionen föreslås bli överförda från central- till regionalförvaltningen. Närmare bestämmelser om centralernas uppgifter och den behörighet som hänförs till dem utfärdas ge-

nom speciallagstiftning. I samband med beredningen av propositionen har det utretts att antalet speciallagar om de uppgifter som omfattas av reformen och som ska skötas av närings-, trafik- och miljöcentralerna är sammanlagt ca 110 och att antalet bestämmelser i dessa lagar är ca 520. Förslag till ändring av dessa lagar finns i denna propositions helhet och de överlämnas som en separat regeringsproposition som kompletterar denna proposition eller i sådana regeringspropositioner för olika verksamhetsområden som överlämnas utöver denna proposition.

I 2 mom. anges för närings-, trafik- och miljöcentralerna dessutom vissa uppgifter som man inte har föreskrivit särskilt om eller som blir upphävda i samband med reformen.

Enligt 1 punkten ska närings-, trafik- och miljöcentralerna styra och övervaka de arbets- och näringsbyråer som avses i 3 kap. Enligt 2 punkten ska närings-, trafik- och miljöcentralerna dessutom bereda en utvärdering av den regionala tillgången till basservice inom trafiken samt biblioteks-, idrotts- och ungdomsväsendet. Enligt propositionen hör det till regionförvaltningsverkets uppgifter att enligt 4 § 2 mom. i det förslag till lag om regionförvaltningsverken som ingår i denna proposition bl.a. utvärdera den regionala tillgången till basservice. Den basservice som ska utvärderas omfattar också den service inom trafiken samt biblioteks-, idrotts- och ungdomsväsendet som hör till närings-, trafik- och miljöcentralernas beredningsuppgifter. Enligt propositionen bereds utvärderingen av servicen, för regionförvaltningsverkets syften, av de närings-, trafik- och miljöcentraler som finns inom verkets verksamhetsområde.

Enligt 3 mom. föreskrivs särskilt om närings-, trafik- och miljöcentralernas övriga uppgifter.

4 §. Organisering av närings-, trafik- och miljöcentralerna. I paragrafen finns bestämmelser om organiseringen av närings-, trafik- och miljöcentralerna och deras uppgifter och funktioner. I den bestäms för det första om bemyndigandet att utfärda förordning om centralernas antal, verksamhetsområden, verksamhetsställen och namn. I paragrafen finns dessutom en bestämmelse om bildandet av centralernas ansvarsområden och om sär-

skilda krav för organiseringen av uppgifterna och funktionerna för vissa ansvarsområden.

I paragrafen finns ett bemyndigande att genom förordning av statsrådet närmare föreskriva om organiseringen av centralerna. Avsikten är att genom förordningen föreskriva om tre huvudansvarsområden som ska utgöra centralens basorganisation: 1) näringarna, arbetskraften, kompetensen och kulturen, 2) trafiken och infrastrukturen och 3) miljön och naturresurserna.

Ansvarsområdet näringarna, arbetskraften, kompetensen och kulturen omfattar uppgifter som gäller sysselsättning, företagsamhet och kompetens; strukturfonder; innovationer och affärsverksamhet under internationalisering; bibliotek samt idrotts- och ungdomsväsendet; internationella uppgifter och närområdes-samarbete samt landsbygd och energi. Avsikten är att de uppgifter som hänförs till invandring, integration av invandrare och goda etniska relationer ska organiseras i en egen enhet inom detta ansvarsområde.

Ansvarsområdet trafiken och infrastrukturen omfattar uppgifter som gäller planeringen av väg- och trafikförhållanden, anskaffningar för väghållningen, kund- och myndighetstjänster, ordnandet av kollektivtrafiken samt annan trafik och infrastruktur.

Ansvarsområdet miljön och naturresurserna omfattar uppgifter som gäller miljövärd, markanvändning, vattenvård och uppföljning och utveckling av miljöns tillstånd, närområdes-samarbete samt nyttjande och vård av vattentillgångarna.

Centralerna kan vid behov placera en del av sin personal på andra tjänstgöringsorter än de orter där de egentliga verksamhetsställen som avses i bestämmelsen finns. Enligt 11 § 2 mom. kan det i arbetsordningen för centralens ansvarsområde bestämmas om dessa tjänstgöringsorter.

Enligt 3 mom. ska skötseln av närings-, trafik- och miljöcentralernas tillsynsuppgifter enligt 3 § 1 mom. 10 punkten organiseras så att en opartisk behandling av ärendena garanteras. Bestämmelsen motsvarar bestämmelserna i 4 § 5 mom. i lagen om miljöförvaltningen.

5 §. Närings-, trafik- och miljöcentralernas behörighet samt verksamhetsområden och utvidgningen av dessa. I paragrafen före-

skrivs om bestämmandet av närings-, trafik- och miljöcentralernas behörighet samt deras verksamhetsområde och utvidgningen av det.

Enligt huvudregeln i 3 § 1 mom. finns bestämmelser om närings-, trafik- och miljöcentralens uppgifter i speciallagar och dessutom finns bestämmelser om vissa av centralens uppgifter i 3 § 2 mom. och 24 §. Bestämmelser om närings-, trafik- och miljöcentralernas verksamhetsområden och utvidgningen av dessa finns i 5 §. Närings-, trafik- och miljöcentralens behörighet bestäms således genom de uppgifter som föreskrivs för det i speciallagar och i 3 § 2 mom. och 24 § i den föreslagna lagen och genom verksamhetsområdet för varje central enligt 5 §.

I paragrafens första mening finns en huvudregel om bestämmandet av verkets behörighet och verksamhetsområde, enligt vilken en närings-, trafik- och miljöcentral inom sitt område sköter de uppgifter som föreskrivs för den och använder den behörighet som tillkommer den så som bestäms i denna lag eller någon annan lag. Centralernas behörighet är regional och den följer i princip centralernas verksamhetsområden. Enligt 4 § 1 mom. i den föreslagna lagen föreskrivs om närings-, trafik- och miljöcentralernas verksamhetsområden genom förordning av statsrådet.

I paragrafens andra mening finns bestämmelser om under vilka förutsättningar man kan avvika från denna huvudregel och fördela centralens regionala behörighet mellan de olika närings-, trafik- och miljöcentralerna. Enligt bestämmelsen kan en närings-, trafik- och miljöcentral sköta uppgifter också inom verksamhetsområdet för fler än en närings-, trafik- och miljöcentral, om en utvidgning av verksamhetsområdet kan effektivisera centralernas verksamhet och användning av statens personalresurser och andra resurser, förbättra tillgången till tjänster, främja tillgodoseendet av de språkliga rättigheterna för regionens finsk- och svenskspråkiga eller, inom samernas hembygdsområde enligt sametingslagen (974/1995), dess samiska minoritet eller säkerställa tillgången till sådan särskild sakkunskap som behövs för uppgifterna, eller om utvidgningen av verksamhetsområdet är ändamålsenlig av någon annan motsvarande orsak.

Det gäller bl.a. sådana arrangemang som syftar till att koncentrera special- eller stöd- uppgifter eller fördela arbetet jämnt mellan centralerna. De myndigheter som samlas vid närings-, trafik- och miljöcentralerna tillämpar redan nu i synnerligen stor utsträckning en verksamhetsmodell där en eller flera myndigheter sköter en viss uppgift, inte bara inom den egna regionen utan också inom ett större område eller på riksnivå. Uppgifterna är då antingen regionala eller riksomfattande. Avsikten med den föreslagna bestämmelsen är att stödja användningen av denna verksamhetsmodell också i de nya närings-, trafik- och miljöcentralerna.

Enligt planerna ska närings-, trafik- och miljöcentralerna vara femton till antalet. Enligt paragrafen är det för det första möjligt att vid behov definiera närings-, trafik- och miljöcentralernas regionala behörighet så att man endast i en del av centralerna sköter alla uppgifter som föreskrivits för dem. För det andra ger bestämmelsen vid behov möjlighet till att koncentrera skötseln av s.k. special- uppgifter samt ekonomi-, personal- och lokalitetsförvaltningens, informationsförvaltningens, informationstjänstens, informationsförmedlingens och upphandlingsverksamhetens stöd- uppgifter eller andra motsvarande stöd- uppgifter till en eller ett par närings-, trafik- och miljöcentraler. Förslaget gör det, under de förutsättningar som anges i den, möjligt att även göra motsvarande behörighetsarrangemang mellan närings-, trafik- och miljöcentralerna. Avsikten är bl.a. att alla tre huvudansvarsområden ska finnas representerade vid nio av närings-, trafik- och miljöcentralerna, vilket innebär att centralernas regionala behörighet i vissa uppgifter är större än normalt. En särskild bestämmelse om en separat serviceenhet för den språkliga minoriteten finns i 23 §.

I paragrafens sista mening finns ett förslag till bestämmelse om bemyndigande att utfärda förordning enligt vilken det genom förordning av statsrådet föreskrivs om fördelningen av ansvarsområdena mellan närings-, trafik- och miljöcentralerna och om utvidgningen av centralernas verksamhetsområden. Det är motiverat att bemyndigandet att utfärda förordning i detta fall ges statsrådet, eftersom det rör sig om ett vittgående och princi-

piellt betydande ärende som i allmänhet omfattar flera ministeriers förvaltningsområden och ordnandet av uppgifter som hänför sig till dem.

2 kap. **Styrning och ledning av närings-, trafik- och miljöcentralerna**

6 §. Allmän administrativ styrning. I paragrafen föreskrivs om närings-, trafik- och miljöcentralernas allmänna administrativa styrning och deras ställning. Enligt paragrafen ankommer den allmänna administrativa styrningen av närings-, trafik- och miljöcentralerna på arbets- och näringsministeriet. Bestämmelsen innebär att närings-, trafik- och miljöcentralerna hör till arbets- och näringsministeriets ansvarsområde i enlighet med vad som föreskrivs om fördelningen av ansvarsområden mellan ministerierna i lagen om statsrådet (175/2003) och det reglemente för statsrådet som givits med stöd av den. Detta gäller t.ex. centralens förvaltning och normstyrningen av den. Den allmänna administrativa styrningen omfattar även att arbets- och näringsministeriet i enlighet med 8 § i den föreslagna lagen svarar för koordineringen av den strategiska styrningen av närings-, trafik- och miljöcentralerna och att ministeriet i enlighet med 9 § svarar för styrningen av centralernas gemensamma funktioner och övriga åtgärder som är nödvändiga med tanke på en enhetlig verksamhet inom centralerna.

7 §. Strategisk planering och styrning. I paragrafen finns bestämmelser om den strategiska planeringen och styrningen av närings-, trafik- och miljöcentralernas verksamhet. I paragrafen finns också ett bemyndigande att utfärda förordning om innehållet i och förfarandena för den strategiska planeringen och styrningen.

Enligt propositionen är närings-, trafik- och miljöcentralerna myndigheter inom statens regionförvaltning som har flera ansvarsområden och som sköter uppgifter inom flera olika ministeriers förvaltningsområden. I syfte att samordna målen för de olika förvaltningsområden som är representerade i närings-, trafik- och miljöcentralerna och att förbättra verksamhetsbetingelserna för regionförvaltningen behöver de berörda ministe-

rierna bilda en gemensam uppfattning om hur de riksomfattande målen för statsförvaltningen kan anpassas och riktas till den regionala verksamheten. Den strategiska planeringen och styrningen av närings-, trafik- och miljöcentralerna sköts av ministerierna i samarbete. Också landskapsförbunden har en roll i styrningsprocessen. Ministeriernas planering och styrning förmedlas till närings-, trafik- och miljöcentralerna av arbets- och näringsministeriet som är det koordinerande ministeriet.

När det gäller planeringen och styrningen av statens hela regionförvaltning bör uppmärksamhet också fästas vid att målen och syftena med den strategiska planeringen och styrningen av regionförvaltningsverken och närings-, trafik- och miljöcentralerna till sina allmänna grunder motsvarar varandra i fråga om bägge regionförvaltningsmyndigheter. Av denna anledning ska både finansministeriet och arbets- och näringsministeriet, som koordinerar planeringen och styrningen av myndigheterna, sörja för att samordna målen och förfaringsätten så att planeringen och styrningen av statsförvaltningen i regionerna är konsekvent och stödjer ett samarbete mellan regionförvaltningsmyndigheterna.

Enligt 1 mom. utarbetas för uppnående av de allmänna mål som gäller närings-, trafik- och miljöcentralernas verksamhet och för beaktande av regionernas synpunkter för närings-, trafik- och miljöcentralerna med tanke på den allmänna planeringen, styrningen och ordnandet av verksamheten ett gemensamt strategidokument och för varje central en separat strategisk resultatmålhandling. Strategidokumentet och de strategiska resultatmålhandlingarna utarbetas för regeringens mandatperiod och deras innehåll ses vid behov över årligen.

Med strategisk planering och styrning avses i den föreslagna bestämmelsen verksamhet gällande samordning av de riksomfattande målen för de olika förvaltningsområden som finns representerade i närings-, trafik- och miljöcentralerna och de resurser som hänför sig till dem, och upprätthållande och utveckling av de allmänna verksamhetsförutsättningarna för närings-, trafik- och miljöcentralerna. I denna verksamhet anges allmänna strategiska mål för närings- trafik-

och miljöcentralernas verksamhet och ramar för resurserna för varje sektor, vilka gäller under styrelsens mandatperiod eller någon annan motsvarande period. Den strategiska planering och styrning som avses i bestämmelsen är en del av den långsiktiga verksamhets- och ekonomiplanering som avses i 12 § i lagen om statsbudgeten (423/1988) och 2 kap. i förordningen om statsbudgeten (1243/1992). De viktigaste verksamhetsanslagen för centralernas alla verksamhetsområden specificeras i en användningsplan i förklaringsdelen till statsbudgeten, vilket ökar transparensen när det gäller den ekonomiska planeringen och styrningen av centralen.

Med strategidokument avses i den föreslagna bestämmelsen en planeringshandling som innehåller mål som bygger på regeringsprogrammet, regeringens strategidokument, statsrådets rambeslut, de rikstäckande målen för regionutvecklingen, landskapsprogrammen, regeringens politikprogram, andra motsvarande tväradministrativa program samt lagstiftningen och internationella överenskommelser och en plan över hur resurserna ska fördelas för att målen ska kunna nås. Strategidokumentet är gemensamt för alla närings-, trafik- och miljöcentraler.

Med strategiska resultatmålhandlingar avses handlingar som bygger på de allmänna mål och syften som anges i strategidokumentet samt på regionens landskapsprogram och genomförandeplanerna för dessa, och i vilka man för varje närings-, trafik- och miljöcentral definierar verksamhetens tyngdpunkter, centrala riktlinjer, samarbetsfrågor och ramar för anslagen per region och sektor. Strategiska resultatmålhandlingar utarbetas för varje central. Bestämmelser om resultatmålhandlingar finns i 11 § i förordningen om statsbudgeten. I praktiken är det fråga om ett s.k. strategiskt resultatavtal som ingås mellan det styrande ministeriet och närings-, trafik- och miljöcentralen.

Enligt 2 mom. utarbetar arbets- och näringsministeriet tillsammans med de ministerier eller myndigheter inom centralförvaltningen som nämns i 8 § och i samarbete med närings-, trafik- och miljöcentralerna och landskapsförbunden ett strategidokument och strategiska resultatmålhandlingar för närings-

, trafik- och miljöcentralerna. Om ministerierna inte uppnår enhällighet angående strategidokumentets innehåll, avgörs ärendet av statsrådet enligt den föreslagna bestämmelsen. Ärendet bör föras till statsrådets allmänna sammanträde för avgörande.

Genomförandeplanen för landskapsprogrammet beaktas vid utarbetandet av strategiska resultatmålhandlingar för närings-, trafik- och miljöcentralerna och av motsvarande planeringshandlingar för övriga aktörer som deltar i genomförandet av landskapsprogrammet. De beaktas också vid centralernas resultatsamtal när regionens behov samordnas med genomförandet av statens åtgärder.

Innehållet i strategidokumentet behandlas vid en gemensam förhandling mellan de ministerier som saken gäller och avsikten är att nå enhällighet. Ansvaret för att ordna förhandlingen har arbets- och näringsministeriet. I det protokoll som ska upprättas över förhandlingen noterar man enhälligheten och ärenden som eventuellt är öppna. Varje ministerium som deltar i förhandlingen godkänner strategidokumentet för regionförvaltningen genom beslut av ministern. Om ministerierna inte når enhällighet under förhandlingen, avgörs ärendet av statsrådet på fördragning från arbets- och näringsministeriet. Arbets- och näringsministeriet har till uppgift att förmedla strategidokumentets innehåll till närings-, trafik- och miljöcentralerna.

De strategiska resultatmålhandlingarna bereds i samarbete mellan arbets- och näringsministeriet, övriga berörda ministerier eller centralförvaltningsmyndigheter, landskapsförbund och närings-, trafik- och miljöcentraler.

Beredningsprocessen har planerats omfatta följande. Arbets- och näringsministeriet meddelar närings-, trafik- och miljöcentralerna anvisningar att utarbeta ett förslag till strategisk resultatmålhandling. Anvisningen grundar sig på strategidokumentet och på den gemensamma ståndpunkt som beretts tillsammans med ministerierna. Arbets- och näringsministeriet meddelar anvisningen även till landskapsförbunden. Närings-, trafik- och miljöcentralen bereder tillsammans med landskapsförbundet ett förslag till strategisk resultatmålhandling. Utgångspunkten för utarbetandet är statens strategidokument samt

landskapsprogrammet och genomförandeplanen för det. Avsikten är att nå enhällighet i ärendet. Förslaget behandlas i landskapets samsamarbetsgrupp och i landskapsstyrelsen som ger ett utlåtande om förslaget till närings-, trafik- och miljöcentralen. Centralen skickar sitt förslag till arbets- och näringsministeriet som förhandlar om det tillsammans med de andra ministerierna i avsikt att nå enhällighet om det. I den resultatförhandling som sker under arbets- och näringsministeriets ledning deltar för regionernas del närings-, trafik- och miljöcentralens direktör och övriga ledning samt representanter för landskapsförbundet eller landskapens samsamarbetsområden och de ministerier saken gäller. Över förhandlingen upprättas ett protokoll i vilket antecknas resultaten av förhandlingen samt ministeriernas och närings-, trafik- och miljöcentralernas och landskapsförbundets ståndpunkter när det gäller förslagen. Arbets- och näringsministeriet och direktören för närings-, trafik- och miljöcentralen i fråga undertecknar den strategiska resultatmålhandling som i praktiken utgör centralens strategiska resultatavtal.

Enligt 3 mom. kan närmare bestämmelser om innehållet i och förfarandena för den strategiska styrningen av närings-, trafik- och miljöcentralernas verksamhet utfärdas genom förordning av statsrådet. Det är motiverat att bemyndigandet att utfärda förordning i detta fall ges statsrådet, eftersom det rör sig om ett vittgående och principiellt betydande ärende som omfattar flera ministeriers förvaltningsområden.

8 §. Styrning av verksamheten. I paragrafen finns bestämmelser om styrningen av närings-, trafik- och miljöcentralernas verksamhet. Det är fråga om den styrning av centralernas sektorspecifika operativa verksamhet som ministerierna eller centralförvaltningsmyndigheterna i deras ställe svarar för inom de olika verksamhetsområdena.

Enligt 1 mom. styr inrikesministeriet, undervisningsministeriet, kommunikationsministeriet, jord- och skogsbruksministeriet, arbets- och näringsministeriet och miljöministeriet, eller en myndighet inom centralförvaltningen som särskilt har ålagts att sköta styrningen, närings-, trafik- och miljöcentralernas verksamhet inom sina egna verksam-

hetsområden. Detta kallas i den föreslagna lagen för styrning av verksamheten. Som styrning av närings-, trafik- och miljöcentralernas verksamhet räknas även verksamhet där arbets- och näringsministeriet sörjer för styrningen av centralens gemensamma funktioner och övriga åtgärder som är nödvändiga med tanke på en enhetlig verksamhet inom centralen.

Med styrning av verksamheten avses i den föreslagna bestämmelsen att inom de olika sektorerna styra skötseln av sådana uppgifter och funktioner inom olika förvaltningsområden som hör till centralens uppgifter samt ordnandet och produktionen av tjänster. Det behöriga ministeriet eller den behöriga centralförvaltningsmyndigheten bestäms enligt speciallagstiftningen och, för ministeriernas del, också enligt indelningen i ansvarsområden i reglementet för statsrådet. Styrningen omfattar också en tillsyn över verksamheten. Styrningen av verksamheten omfattar en kortare period än den strategiska styrningen, vilket innebär att målen vanligen ses över årligen. För styrningen av verksamheten inom de olika ansvarsområdena svarar de berörda ministerierna eller centralförvaltningsmyndigheterna om det särskilt har bestämts att uppgiften omfattas av centralförvaltningsmyndighetens behörighet. Den styrning av verksamheten som avses i bestämmelsen är en del av den årliga verksamhets- och ekonomiplanering som avses i 12 § i lagen om statsbudgeten och 2 kap. i förordningen om statsbudgeten.

Med styrning av verksamheten avses dessutom sådana åtgärder som syftar till att säkerställa en enhetlig service- och kvalitetsnivå när det gäller skötseln av de olika sektorernas uppgifter och funktioner som hör till centralerna samt produktionen av tjänster. Dessa styrningsåtgärder omfattar bl.a. fastställandet av kvalitetsnivån av de olika sektorernas funktioner och tjänster, meddelandet av behövliga standarder och anvisningar samt styrning som gäller förfaringssätt och utvecklandet av dem.

Den styrning av verksamheten som gäller närings-, trafik- och miljöcentralernas gemensamma funktioner och övriga åtgärder som är nödvändiga med tanke på en enhetlig verksamhet inom centralen omfattar t.ex.

centralens gemensamma strategi och prognostisering, centralens regionutvecklingsarbete, EU:s strukturfondsprogram och kundbetjävningsprocesser. Styrningen omfattar även stöduppgifter för ekonomi-, personal och lokalitetsförvaltningen, informationsförvaltningen, informationstjänsten och informationsförmedlingen eller andra motsvarande gemensamma stöduppgifter. Enligt den bestämmelse som föreslås svarar arbets- och näringsministeriet för den styrning av verksamheten som här avses.

Enligt 2 mom. utarbetas, för att närings-, trafik- och miljöcentralernas verksamhetsmål ska uppnås, under ledning av ett ministerium eller en myndighet inom centralförvaltningen som avses i 1 mom. vid behov en resultatmålhandling för verksamheten för styrning och ordnande av centralens verksamhet och uppgifter. Till det centrala innehållet i resultatmålhandlingen hör resultatmål för de ekonomiska resurserna samt årliga eller andra kortvariga resultatmål för verksamheten och uppgifterna. En resultatmålhandling för verksamheten utarbetas endast vid behov. Det kan finnas flera handlingar, t.ex. för de olika förvaltnings- eller ansvarsområdena. Ministerierna och centralförvaltningsmyndigheterna bör samarbeta nära vid utarbetandet av resultatmålhandlingar. Vid utarbetandet av resultatmålhandlingar bör ministerierna och centralförvaltningsmyndigheterna förhandla med närings-, trafik- och miljöcentralerna innan resultatmålen ställs upp. Bestämmelser om resultatmålhandlingen finns i 11 § i förordningen om statsbudgeten. Det är fråga om ett s.k. funktionellt resultatavtal.

Enligt 3 mom. kan bestämmelser om förfarandena för styrning av närings-, trafik- och miljöcentralernas verksamhet utfärdas genom förordning av statsrådet. Det är motiverat att bemyndigandet att utfärda förordning i detta fall ges statsrådet, eftersom det rör sig om ett vittgående och principiellt betydande ärende som har betydelse för hela regionförvaltningsmyndighetens verksamhet.

9 §. Ledning. I paragrafen finns bestämmelser om ledningen av närings-, trafik- och miljöcentralen och dess ansvarsområden och de uppgifter och det ansvar som direkt anknyter till ledningen. I den föreslagna pa-

ragrafen finns även bestämmelser om centralens ledningsgrupp.

Närings-, trafik- och miljöcentralens interna organisation består enligt den föreslagna lagen av flera ansvarsområden som styrs av olika ministerier. Vissa av ansvarsområdena har dessutom en tämligen självständig ställning också i förhållande till närings-, trafik- och miljöcentralen och dess övriga ansvarsområden. Därför bör man i centralens praktiska verksamhet sträva efter att på alla nivåer framhäva betydelsen av internt samarbete. Den stora sakkunskap från olika förvaltningsområden som finns vid centralen bör man t.ex. sträva efter att utnyttja så flexibelt och effektivt som möjligt. Centralens interna funktionsprocesser bör också planeras och genomföras så att de blir så flexibla och effektiva som möjligt. De centrala aktörerna i detta sammanhang är speciellt centralens ledning och ledningsgrupp.

Enligt 1 mom. leds en närings-, trafik- och miljöcentral av en direktör. Chefen för ett av centralens ansvarsområden är direktör för närings-, trafik- och miljöcentralen vid sidan av sin egen befattning. Centralens direktör svarar för att verksamheten leder till resultat och för att centralens gemensamma resultatmål nås. Statsrådet utnämner direktören till uppgiften för viss tid på framställning av arbets- och näringsministeriet. Med viss tid avses en period på mellan tre och fem år. Centralens direktör leder centralens verksamhet och svarar för att centralens gemensamma strategiska och andra resultatmål, vilka arbets- och näringsministeriet har ställt upp, nås.

Enligt 2 mom. leds ett ansvarsområde inom en närings-, trafik- och miljöcentral av chefen för ansvarsområdet. Enligt den föreslagna bestämmelsen svarar chefen för ansvarsområdet för att verksamheten inom ansvarsområdet leder till resultat och för att resultatmålen nås. I enlighet med detta svarar chefen för ansvarsområdet, inför det ministerium eller den myndighet inom centralförvaltningen som avses i 8 § 1 mom. samt centralens direktör, för att verksamheten leder till resultat och för att de resultatmål som ställts upp nås. Bestämmelser om utnämning av cheferna för ansvarsområdena finns i 12 §.

I 3 mom. finns bestämmelser om närings-, trafik- och miljöcentralernas ledningsgrupp. Centralen har en ledningsgrupp som sörjer för samordningen av centralens funktioner samt för att ledningen av de olika ansvarsområdena anpassas efter ledningen av hela centralen. Närings-, trafik- och miljöcentralens direktör är ordförande i ledningsgruppen. Direktören för en skogscentral och skogsbrukets utvecklingscentral (1474/1995) och som är verksam inom centralens verksamhetsområde deltar som sakkunnigmedlem i ledningsgruppens arbete när ledningsgruppen behandlar ärenden som gäller skogsbruket. Om ledningsgruppens övriga sammansättning bestäms, enligt det föreslagna momentet, i centralens arbetsordning.

Arbetet i ledningsgruppen kan bidra till att stödja samarbetet mellan centralens olika ansvarsområden och främja informationsflödet. Av dessa anledningar är det ändamålsenligt att man i centralens arbetsordning gör ledningsgruppens sammansättning så representativ som möjligt. Medlemmar i ledningsgruppen är centralens direktör och cheferna för ansvarsområdena. Chefen för den enhet vid centralen som svarar för invandring, integration och goda etniska relationer samt landsbygds- och energifrågor är medlem i ledningsgruppen. Representanten för kunskande och kultur bör också alltid vara medlem av ledningsgruppen. I ledningsgruppen ska också personalen och informationsverksamheten vara representerade. I de närings-, trafik- och miljöcentraler som inte har alla tre ansvarsområden ska representanter för ansvarsområdena för miljö och naturresurser och trafik och infrastruktur ingå i ledningsgruppen. Medlem i ledningsgruppen är dessutom chefen för enheten med ansvar för samlade stöduppgifter vid den eller de närings-, trafik- och miljöcentraler till vilka uppgifterna överförs.

10 §. Beslutanderätt. I paragrafen finns bestämmelser om beslutanderätten vid närings-, trafik- och miljöcentralerna. Närings-, trafik- och miljöcentralerna är i princip s.k. chefsämbetsverk. I bestämmelsen finns dock vissa undantag från denna huvudregel.

I 1 mom. finns bestämmelser om vem som har beslutanderätt i ärenden som hör till

