

FÖRVALTNINGSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 5/2001 rd

Statsrådets redogörelse för genomförandet av reformen regionalförvaltning 2000

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 8 november 2000 statsrådets redogörelse för genomförandet av reformen regionalförvaltning 2000 (SRR 3/2000 rd) till förvaltningsutskottet för beredning. Dessutom beslutade riksdagen den 19 december 2000 att behandlingen av redogörelsen fortsätter vid riksmötet 2001.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- överdirektör Pekka Kilpi, regeringsrådet Tarja Hyvönen och beredskapsdirektör Veikko Peltonen, inrikesministeriet
- avdelningschef Kalle J. Korhonen, konsultative tjänstemannen Marjukka Aarnio och konsultative tjänstemannen Ulla Oas, handels- och industriministeriet
- regeringsrådet Matti Ilonen, arbetsministeriet
- konsultative tjänstemannen Risto Yrjönen, jord- och skogsbruksministeriet
- avdelningschef Arto Klemola, social- och hälsovårdsministeriet
- regeringsrådet Riitta Kaivosoja, undervisningsministeriet
- budgetsekreterare Sirpa Tulla, finansministeriet
- landshövding Heikki Koski, länsstyrelsen i västra Finlands län
- landshövding Eino Siuruainen, länsstyrelsen i Uleåborgs län
- avdelningschef Sakari Ängeslevä, Södra Österbottens arbetskrafts- och näringscentral
- avdelningschef Markku Turkia, Södra Savolax arbetskrafts- och näringscentral
- avdelningschef Pauli Heiskanen, Norra Karelen arbetskrafts- och näringscentral
- nödcentralchef Ari Tielinen, Norra Karelen nödcentral
- direktör Pentti Mäkinen, Centralhandelskammaren
- landskapsombudsman Antti Iso-Koivisto, Finlands Kommunförbund
- landskapsdirektör Esa Halme, Östra Nylands förbund
- landskapsdirektör Altti Seikkula, Mellersta Österbottens förbund
- landskapsdirektör Jussi V. Niemi, Birkalands förbund
- landskapsdirektör Olav Jern, Österbottens förbund
- stadsdirektör Göran Honga, staden Jakobstad
- stadsdirektör Mikko Pukkinen, Seinäjoki stad
- projektchef Eine Mikkonen, Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC r.f.
- organisationssekreterare Timo Ruoko, AKAVA r.f.
- avdelningschef Hannele Pohjola, Industrins och Arbetsgivarnas Centralförbund r.f.
- direktör Olli-Pekka Väänänen, Centralförbundet för lant- och skogsbruksproducenter MTK
- direktör Martti Pallari, Företagarna i Finland r.f.
- ordförande, vd Erkki Koskenkorva, Etelä-Pohjanmaan Yrittäjät ry, Suomen Helakeskus Oy
- professor Risto Harisalo

- förvaltningsdoktor Jari Stenwall.

Dessutom har utskottet fått skriftliga utlåtanden från

- justitieministeriet
- kommunikationsministeriet
- Statens revisionsverk

- Tjänstemannacentralorganisationen FTFC r.f.
- Löntagarorganisationen Pardia r.f.
- Statens samorganisation
- AKAVA-OS r.f.
- Keski-Pohjanmaan Yrittäjät ry
- Finlands Kommundirektörer r.f.

REDOGÖRELSEN

1 Inledning

I sitt program eftersträvade statsminister Paavo Lipponens första regering en tydlig regional förvaltning som bygger på förvaltningens givna uppgifter och regionernas särdrag. Dessutom skulle organisationen bantas ner. För att uppfylla målen med den regionala förvaltningen tillsattes projektet Regionalförvaltning 2000 i september 1995. Utifrån förslagen från projektet överlämnade regeringen den 5 oktober 1996 en proposition med förslag till förnyande av lagstiftningen om regionalförvaltningen (RP 148/1996 rd). Den 10 december 1996 antog riksdagen en länsstyrelselag (22/1997) och en lag om arbetskrafts- och näringscentraler (23/1997), som båda ingick i propositionen, samt vissa ändringar i anknytning till lagarna. Riksdagen förkastade lagförslagen angående arbetarskyddsförvaltningen som, om de hade antagits, hade inneburit att arbetarskyddsdistrikten slagits ihop med länsstyrelserna. De antagna lagarna trädde i kraft den 1 september 1997.

I sitt svar på propositionen förutsatte riksdagen att regeringen ser till att reformen inte leder till ett ökat antal förvaltningsinstanser eller i övrigt till större byråkrati samt att den normala beslutsproceduren för EU-ärenden iakttas i unionsärenden. Vidare förutsatte riksdagen att det inrättas femton arbetskrafts- och näringscentraler och att de finns inom följande områden: Nyland, Egentliga Finland, Satakunta, Södra Tavastland, Birkaland, Kymmene, Södra Savolax, Norra Savolax, Norra Karelen, Mellersta Finland, Södra Österbotten, Österbotten, Norra Österbotten, Kajanaland och Lappland.

Dessutom förutsatte riksdagen i sitt svar att regeringen ser till att verkställigheten av den på

lagförslagen och deras motiveringar baserade regionalförvaltningsreformen noga styrs och följs upp. Då bör speciell uppmärksamhet ägnas bland annat ett effektivt samarbete mellan arbetskrafts- och näringscentralerna och samordningen av dem samt centralernas samarbete med förbunden på landskapsnivå och övriga samarbetsinstanser. Vidare förutsatte riksdagen att regeringen före slutet av 2000 avger en redogörelse till riksdagen om verkställigheten av reformen.

2 Regionalförvaltningens utveckling på 1990-talet

Bland de viktigaste ändringarna inom regionalförvaltningen de senaste åren märks överföringen av uppgifter och beslutanderätt till lokal nivå, den allt större beslutanderätten på regional nivå, överföringen av uppgifter rörande regional utveckling från länsstyrelserna till landskapsförbunden 1994, koncentrationen av miljöuppgifter på regional nivå till regionala miljöcentraler 1995 och regionalförvaltningsreformen, som trädde i kraft den 1 september 1997.

Den sistnämnda reformen bestod av tre delar. För det första inrättades en ny regional myndighet, arbetskrafts- och näringscentralerna, för att utveckla den regionala arbetskrafts- och näringsförvaltningen. För det andra skars antalet länsstyrelser ned från tolv till sex. För det tredje samordnades statens områdesindelningar så att landskapsindelningen i regel utgjorde grunden för områdesindelningen för samtliga regionala myndigheter.

Reformen resulterade i en betydligt bättre sammanhållen regionalförvaltning. En väsentlig förändring i sammanhanget är också överföring-

en av ansvaret för den regionala utvecklingen från statsförvaltningen till landskapsförvaltningen baserad på kommunalt självstyre.

Den statliga regionalförvaltningen har inom sin region hand om de uppgifter centralförvaltningen tilldelar den. Statens regionala uppgifter när det gäller att utveckla näringslivet har dirigerats till arbetskrafts- och näringscentralerna. Till länsstyrelsernas uppgifter hör bland annat att övervaka lagligheten, handha uppgifter i anslutning till den interna säkerheten, bedöma tillgången till basservice i regionen och dess nivå, styra underställd förvaltning, bevilja och övervaka nödvändiga tillstånd och att tillhandahålla motsvarande generella administrativa förutsättningar. I nätverket för regionalförvaltningen är de båda organisationerna ovan viktiga aktörer vid sidan av landskapsförbunden och miljöcentralerna.

Antalet anställda inom den statliga regionalförvaltningen minskade med 18,4 procent mellan 1989 och 1999 samtidigt som antalet anställda inom centralförvaltningen ökade med 18,6 procent. Ett projekt gällande en decentraliserad och smidig serviceförvaltning (Hajautettu ja joustava palveluhallinto) tillsatt av inrikesministeriet den 26 augusti 1999 har utrett (slutrapport 22.2.2001) och ett centralförvaltningsprojekt tillsatt av statsrådet den 21 juni 2000 utreder möjligheterna att överföra uppgifter och beslutanderätt från centralförvaltningen till den statliga regionalförvaltningen.

3 Målen med reformen

Enligt den anknytande propositionen var det övergripande målet för reformen Regionalförvaltning 2000 att skapa en åskådlig regionalförvaltning som motsvarar uppgifterna och beaktar regionernas särprägel. Målen för reformen av den statliga regionalförvaltningen var

- att det skall vara lättare för kunderna att uträtta sina ärenden och att servicen blir kvalitativt bättre
- att samarbetet och samordningen myndigheterna emellan blir effektivare
- att myndigheternas arbete blir effektivare och mer ekonomiskt

— att förvaltningen blir tydligare och mer allmänt känd

— att ämbetsverken får mer flexibla interna arrangemang

— att den direkta kundservicen inom den offentliga förvaltningen flyttas nära kunden och

— att kommunernas självstyre förstärks.

4 Utvärdering av Regionalförvaltning 2000

Inrikesministeriet beställde den 19 maj 1998 av institutionen för administrativa vetenskaper vid Tammerfors universitet en undersökning om effekterna av länsreformen, arbetskrafts- och näringscentralreformen och reformen av regionindelningen. Två mellanrapporter har blivit klara, den första i mars 1999 och den andra i november 1999 (Aluehallinto 2000 och Työn ja työyhteisön kokeminen lääninhallituksissa ja TE-keskuksissa, Tampereen yliopiston hallintotieteen laitos, Tampere). Slutrapporten publicerades den 24 augusti 2000 (Aluehallinto 2000 -uudistuksen arviointi, Tampereen yliopiston hallintotieteen laitos, Tampere).

Undersökningen var en utvärdering av effekterna av Regionalförvaltning 2000 för medborgarna, företagen och andra kunder. Dessutom undersöktes i vilken mån de politiska beslutfattarnas och centralförvaltningens mål hade uppfyllts. I utvärderingen skulle särskild hänsyn tas till de synpunkter riksdagen lade fram i sitt uttalande då den godkände reformen. Avsikten var att slutrapporten om undersökningen skulle utgöra ett underlag dels för den fortsatta utvecklingen av verksamheten, dels för redogörelsen till riksdagen.

Undersökningen bygger på tre enkäter, en nyckelgrupps-, en personal- och en intressegruppsenkät. På nyckelgruppsenkäten svarade personer inom ledningen för arbetskrafts- och näringscentralerna och länsstyrelserna samt tjänstemännen vid de ministerier som styr dessa ämbetsverk. Intressegruppsenkäten vände sig till kommunerna, landskapsförbunden, organisationer inom näringslivet och vissa andra viktiga intressegrupper. Dessutom gjordes en del intervjuer inom ramen för undersökningen.

Statsrådets redogörelse utgår i stor utsträckning från det som framkommit vid utvärdering-

en och från material beträffande arbetskrafts- och näringscentralreformerna och länsreformen.

UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

Motivering

1 Allmänna synpunkter

Statsrådets redogörelse bygger på en undersökning (nedan undersökningen) av institutionen för administrativa vetenskaper vid Tammerfors universitet. Undersökningen är en utvärdering av de viktigaste effekterna av reformen Regionalförvaltning 2000. I undersökningen läggs också fram förslag till modeller för att landskapsindelningen, reformen av länsförvaltningen och arbetskrafts- och näringscentralerna skall fungera bättre.

Undersökningen utgick i hög grad från målen för den regionala reformen, som också författningsändringarna byggde på. Undersökningen analyserar hur projektet har lyckats som process, alltså om reformens effekter gått i rätt riktning.

Undersökningen ger en allsidig och differentierad bild av för- och nackdelarna med reformen. Redogörelsen ger en mer avskalad bild av frågorna.

Förberedelserna och införandet av Regionalförvaltning 2000 var förknippade med en rad politiska, regionala och av förvaltningssektorn beroende intressen och aspekter. Dessa saker påverkade sannolikt också genomförandet av reformen, åtminstone till en början.

Utifrån redogörelsen, undersökningen och utfrågningen av de sakkunniga kan det sammantaget sett sägas att Regionalförvaltning 2000 lyckades ganska väl när man vet vad utgångsläget var och tar hänsyn till att lagstiftningen trädde i kraft hösten 1997. Nedan går utskottet närmare in på frågorna i reformen och bedömer dem först och främst med avseende på det framtida utvecklingsarbetet.

Utskottet menar att också redogörelseprocessen kan anses ha haft en positiv effekt på verkställigheten av reformen.

2 Arbetskrafts- och näringscentralerna

2.1 Utgångspunkter för införandet av arbetskrafts- och näringscentraler. Det har varit en stor och krävande uppgift att sammanföra den regionala näringsorganisationen inom tre olika förvaltningar till arbetskrafts- och näringscentraler. I praktiken sammanfördes 77 fristående enheter till 15 arbetskrafts- och näringscentraler med totalt cirka 1 600 anställda.

De nya centralerna finansierar, utvecklar, producerar och administrerar tjänster. De många olika rollerna är en styrka hos arbetskrafts- och näringscentralerna, men de har ännu inte kunnat utnyttjas fullt ut i genomförandet av reformen. Rollerna är både redskap och instrumentuppsättning för en regional närings- och arbetskraftspolitik.

För företagen och näringsverksamheten är det ytterst viktigt att centralerna fullt ut behärskar och kan tillhandahålla arbetskrafts- och näringspolitiska tjänster som det allmänna står för. En av de stora utmaningarna i framtiden är att ämbetsverken bättre måste kunna kombinera målen för den statliga närings- och arbetsmarknadspolitiken med kundernas och regionernas behov.

2.2 Avdelningarna vid arbetskrafts- och näringscentralerna. Arbetskrafts- och näringscentralerna bildades genom att tidigare enheter inom olika förvaltningar slogs samman. I reformen konfronterades olika typer av förvaltningskulturer med varandra. Avdelningarna hade divergerande uppgifter, detsamma gällde delvis också deras interna kompetensområde. Det är således inte förvånande att undersökningen visar att personalen upplever det nya ämbetsverket som en splittrad instans bestående av en rad avdelningar.

Indelningen i avdelningar kan organisatoriskt anses vara en tydlig verksamhetsmodell. Men än så länge har den utgjort ett hinder för en flexibel verksamhet inom arbetskrafts- och nä-

ringscentralerna. Det förefaller dock som om skillnaderna mellan avdelningarna förorsakat fler sektorspecifika arbetsrutiner och traditioner än de arbetsmetoder som i grund och botten beror på arbetskrafts- och näringscentralernas uppgifter. Konflikterna i centralernas interna samarbete pekar på att de inte har något gemensamt arbetsbegrepp. Hittills har frågorna inte i tillräcklig omfattning fokuserats på de enskilda arbetskrafts- och näringscentralernas intressen. Enligt utskottet måste de olika interna förvaltningskulturerna absolut samordnas för att målen med regionalförvaltningsreformen skall uppfyllas.

2.3 Ledningen av arbetskrafts- och näringscentralerna. Centralerna har haft två olika syner på ledarskap. Enligt den ena modellen skall centralerna vara uppdelade i avdelningar med en ledning för varje avdelning. Det motsatta synsättet, vilket utskottet omfattar med hänsyn till målen med reformen, är att närings- och arbetsmarknadspolitiken kräver att varje arbetskrafts- och näringscentral har en samordnad ledning.

Avsaknaden av växelverkan är ett vanligt problem i ledarskapet vid arbetskrafts- och näringscentralerna. Undersökningen visar att en del av arbetskrafts- och näringscentralerna har försökt ersätta bristerna i växelverkan och ledarkompetens med interna bestämmelser. Det är knappast en alltför grovt generalisering att säga att samordningen av närings- och arbetsmarknadspolitiken har resulterat i mer byråkrati och större administrativ stelbenthet på grund av bristande ledarskap och dåliga arbetsmetoder.

Ett strukturellt problem som uppstod i samband med reformen är direktörens ställning i förhållande till avdelningscheferna. Det finns ingen riktig enhetlig ledning eftersom resurserna har kommit från fackministerierna och avdelningscheferna huvudsakligen haft beslutanderätt i de anknytande frågorna. Åtminstone i början hängde det i hög grad på de personliga relationerna, om systemet fungerade eller inte.

Direktörernas otillräckliga befogenheter har försämrat deras handlingsmöjligheter. I praktiken har detta betytt små möjligheter att påverka användningen och styrningen av projektpengar,

personalpolitiken, beslut gällande organisationen eller utnämningar. En ändring av förordningen sommaren 2000 och vissa andra åtgärder har hjälpt upp situationen, åtminstone i det hänseendet att direktörerna har fått större rätt att besluta om personalpolitiken och vissa andra frågor. På så sätt har de enskilda centralerna fått bättre förutsättningar att bygga upp en samordnad närings- och arbetsmarknadspolitik. Direktörerna har nu betydligt större faktiska möjligheter att leda en stor del av verksamheten vid centralerna. Men det finns en del undantag som gäller teknikenheterna, arbetskraftsbyråerna och fiskerienheterna. Men direktörerna svarar för måluppfyllelsen också på dessa punkter. Arbetskrafts- och näringscentralerna måste ytterligare utveckla och effektivisera sitt ledningssystem, anser utskottet.

2.4 Styrningen av arbetskrafts- och näringscentralerna. Den ändrade styrmekanismen har ansetts vara en av de viktigaste effekterna av reformen. Ett positivt drag är enligt utskottet att reformen har fått de styrande ministerierna att ändra sina metoder. Ministerierna samarbetar mer om än inte tillräckligt mycket. I detta sammanhang är det också värt att understryka vikten av att de styrande ministerierna samarbetar i substansfrågor.

Varje ministerium svarar inom sitt eget kompetensområde för resultatstyrningen av avdelningarna. Men arbetskrafts- och näringscentralerna ingår resultatavtal för hela centralen. Resultatstyrningen inom de enskilda centralerna hjälper som den nu är uppbyggd inte i tillräcklig utsträckning centralerna att med hänsyn till de regionala förhållandena utvecklas till organisationer. Förklaringen till detta skall åtminstone delvis sökas i förhandlingsprocessen, för arbetskrafts- och näringscentralerna har i stor utsträckning fått sig de mål tilldelade som de förväntas uppfylla. Därför är det viktigt att resultatstyrningen av de enskilda centralerna förbättras.

Utskottet menar att en lösning på problemet med att stärka den regionala aspekten i resultatmålen kunde vara att strategiplaneringen knyts ännu närmare till resultatavtalen. Då måste

emellertid strategierna vara utformade så att de ännu mer än tidigare lyfter fram regionala framgångsfaktorer. Arbetskrafts- och näringscentralerna behöver tydligt formulerade, gemensamma resultatmål vid sidan av målen för hela kompetensområden. Så spelar till exempel inte bara landsbygdsavdelningarnas insatser utan också företagsavdelningarnas och arbetskraftsavdelningarnas verksamhet en stor roll för landsbygdens utveckling.

2.5 Arbetskrafts- och näringscentralerna kontra centralförvaltningen. Arbetsfördelningen mellan arbetskrafts- och näringscentralen och centralförvaltningen är ännu inte tillräckligt klar. Undersökningen visar att detta gäller framför allt frågor som behandlas av arbetskrafts- och företagsavdelningarna.

Enkäten bland personalen visar dessutom att reformen inte har gett regionalförvaltningen den önskade självständigheten i relation till centralförvaltningen trots att policyn går ut på att stärka centralernas självständighet. Det är angeläget att arbetskrafts- och näringscentralerna får utvecklas utifrån de regionala premisserna och bli självständiga ämbetsverk.

För intressegrupperna betyder arbetskrafts- och näringscentralernas utvidgade befogenheter i relation till centralförvaltningen en bättre möjlighet att samarbeta på det regionala planet. En stark regional arbetskrafts- och näringscentral är en stark avtals- och samarbetspart i det regionala utvecklingsarbetet. Tanken är att en arbetskrafts- och näringscentral har bättre förutsättningar än centralförvaltningen att förstå de regionala förhållandena.

2.6 Tillgången till service. Tack vare arbetskrafts- och näringscentralerna har närings- och arbetskraftsförvaltningen blivit enhetligare. Samtidigt har samarbetet kring tillhandahållandet av service ökat. Också principen med medborgarkontor, som var ett av målen med reformen, har genomförts. Allt fler tjänster finns att tillgå på ett och samma ställe, och den bärande idén har varit att kundernas behov styr tillhanda-

hållandet av service. Dessutom har kvaliteten på servicen blivit bättre. Undersökningen visar emellertid att kvalitetstänkandet inte genomsyrar den dagliga verksamheten även om utvecklingsprojekt för bättre innehåll och hänsyn till kundperspektivet har genomförts. Det har visat sig att folk inte känner till vilken service arbetskrafts- och näringscentralerna tillhandahåller. Vidare bör det noteras att reformen har gett varierande genomslag hos centralerna, vilket bland annat visar sig i handläggningstiderna.

I enlighet med riksdagens beslut har det inrättats femton arbetskrafts- och näringscentraler (FvUB 25/1996 rd). Förvaltningsutskottet framhåller i sitt betänkande att centralerna bör ha serviceställen och att de bör placeras med hänsyn till att service skall finnas tillgänglig i alla regioner. Utskottet har särskilt talat för ett välfungerande serviceställe i Mellersta Österbotten.

Enligt vad utskottet har erfarit kan servicestället i Mellersta Österbotten inte fullt ut tillhandahålla den service som behövs för företagssamheten. Servicestället har ingen arbetskraftsavdelning, och detta har ansetts vara en begränsande faktor för näringslivets möjligheter att fullt ut dra nytta av bidragen från Europeiska socialfonden. Vidare är det värt att nämna att företagsavdelningen har alltför små resurser i relation till sina behov. Detta har resulterat i oskäligt långa handläggningstider. Dessutom har servicestället inte bestående tillgång till regional expertis inom teknologiområdet.

Liknande problem förekommer på andra ställen i landet. Omfattningen av servicen vid filialerna har att göra med den regionala jämlikheten. Utskottet finner det nödvändigt att varje landskap på lika villkor har tillgång till instrument för att främja den regionala arbetskrafts- och näringspolitiken. Med hänvisning till riksdagens uttalade vilja skyndar utskottet på åtgärder från regeringens sida för att säkerställa service på lika villkor ute i landskapen. Om servicen inte kan tillhandahållas enligt likvärdiga principer måste en självständig arbetskrafts- och näringscentral inrättas.

2.7 Arbetet och centralerna som arbetsplats. Trots att reformen var en ansträngande process förefaller arbetsklimatet på arbetskrafts- och näringscentralerna vara relativt gott. Men två tredjedelar av personalen anser arbetet vara psykiskt tungt. Många menar att reformen fört med sig mycket nytt arbete vid centralerna.

Undersökningsresultaten bör utvärderas med hänsyn till att det nya ämbetsverket fortfarande är stätt i förändring. I vilket fall som helst understryker utskottet att det ända sedan den nya organisationen kom till har varit viktigt att värna om dess funktion, personalens motivation och möjligheter att påverka sitt arbete och sin arbetsplats men samtidigt också att inte belasta de anställda orimligt mycket och att ge dem drägliga arbetsförhållanden.

Också på denna punkt är det på sin plats att understryka att det fortlöpande behövs en utvärdering av arbetet vid centralerna i takt med att reformprocessen fortskrider. Detta gäller inte minst kundernas behov, alltså en viktig aspekt på företagsamhet.

2.8 Regional arbetsfördelning och regionalt samarbete. Ute i regionerna är många aktörer, till exempel landskapsförbunden och de ekonomiska regionerna, engagerade i närings- och arbetskraftspolitiken. Arbetskrafts- och näringscentralernas arbete tangerar också miljöcentralernas, arbetarskyddsdistriktens, vägdistriktens, länsstyrelsernas och lantmäteribyråernas kompetensområden. Därför är det förståeligt att arbetsfördelningen då och då lyfts fram vid verkställigheten av Regionalförvaltning 2000.

Framför allt stöden från EU:s strukturfonder har varit ett område där landskapsförbunden och arbetskrafts- och näringscentralerna har kämpat om arbetsfördelningen. Den regionala modellen för användningen av medel från EU:s strukturfonder är en kompromiss vad beträffar arbetsfördelningen på det lokala planet, sägs det i undersökningen.

Landskapsförbunden skall svara för utvecklingen i sin region. I detta arbete för att bygga upp utvecklingsfaktorerna i landskapen intar arbetskrafts- och näringscentralerna en framträdande

roll som samarbetspartner till landskapsförbunden. Men på många håll anses parterna samarbeta för lite om utvecklingen på det regionala planet. Undersökningen tyder på att det finns vissa revirkonflikter mellan landskapsförbunden och arbetskrafts- och näringscentralerna. Men de båda parterna måste kunna bilägga sin tvist. Utskottet utgår från att landskapsförbundens demokratiska viljeyttring att utveckla regionerna, vari ingår en utvecklingsstrategi för respektive landskap och genomförande av strategin, effektivt måste kopplas ihop med samarbete med olika aktörer. Då är det också viktigt att utnyttja de ekonomiska resurser, den service och den kompetens som arbetskrafts- och näringscentralerna kan erbjuda. Med andra ord måste en starkare demokratisk viljeyttring också få genomslag i arbetskrafts- och näringscentralernas verksamhet.

3 Länsstyrelserna

3.1 Utgångspunkterna för länsstyrelsereformen och länsstyrelsernas roll. Minskningen av antalet län handlade i grund och botten om en rationalisering till följd av att länsstyrelsernas uppgifter minskat och förändrats. Uppgifterna påverkades inte av själva reformen, och i det sammanhanget framställdes inget principiellt krav på att ämbetsverkens funktionella roll skulle ses över.

Reformen har trots allt inneburit att uppgiftsprioriteringarna förskjutits. Meningen var att länsstyrelserna mer skulle ägna sig åt bedömning än åt tillsyn och en sträng styrning. Den nya inriktningen hänger samman med en viss omdefiniering av statens roll i samhället. Staten skall se till att det finns tillgång till olika slags tjänster i samhället och därför behövs det bedömningar av vilka missförhållanden som kan åtgärdas.

Utskottet vill allmänt taget lyfta fram informationsstyrningen, det vill säga påverkan genom information. Kommunerna exempelvis får information om resultatet av utvärderingen för att de i förekommande fall skall kunna lägga om sin verksamhet. Vad beträffar utvärderingen av de kommunala bastjänsterna hänvisar utskottet till sitt betänkande FvUB 8/2000 rd.

Länsstyrelserna är tvärsektoriella expertmyndigheter vad uppgifterna beträffar. Tonvikten i arbetet ligger på statliga uppgifter på regionnivå. Som utskottet ser det bygger länsförvaltningens framtid också på denna utgångspunkt. Merparten av de statliga uppgifterna på regionalförvaltningsnivå bör lämpligen handhas av ett tvärsektoriellt myndighetsmaskineri.

Länsstyrelsernas regionala roll hade förändrats redan före regionalförvaltningsreformen. Övergången till storlän förefaller ytterligare ha minskat länsstyrelsernas regionala betydelse. Detta faktum återspeglas i den regionala identiteten i synnerhet i de nya storlänen.

Länsstyrelserna i de olika länen har iklätt sig olika roller när det gäller att utveckla landskapens särdrag. I Lapplands och Uleåborgs län är den allmänna uppfattningen att länsstyrelserna genom sin verksamhet främjar en särpräglad utveckling i landskapen. I de nya storlänen råder en diametralt motsatt åsikt.

3.2 Länsstyrelser med många verksamhetsställen. Undersökningen pekar på att man, kanhända något överraskande, ser länsstyrelserna som splittrade komplex bestående av olika förvaltningssektorer. Huvudorterna upplevs dock som något mer homogena än filialerna. I undersökningen görs den bedömningen att de tvärsektoriella processerna och samarbetet uttryckligen sker på huvudorten eller att den tidigare verksamhetskulturen, som borgat för en viss homogenitet, förändrats mindre än på annat håll. Dessutom har den snävt inriktade förvaltningen stärkts av att avdelningarna ansett det viktigare att främja samarbetet mellan många verksamhetsställen i stället för att gå in för ett tvärsektoriellt samarbete.

Det förefaller fortfarande vara svårt att samordna arbetet vid länsstyrelser med många filialer. Samarbetet påverkas av svårigheten att finna en balans mellan centralisering och decentralisering. Detta bedöms ha lett till att uppgifterna fördelar sig ojämnt mellan de olika enheterna.

Regionalförvaltningsreformen har blottlagt de stora kulturella och funktionella skillnaderna mellan länsstyrelserna, som tidigare varit så

självständiga. Sektorerna och länsstyrelserna har rätt fritt kunna bestämma vilken status serviceenheterna skall ha. Reformen har saknat en klar idé om hur verksamheten vid serviceenheterna skall läggas upp. Om inte annat så behövs länsstyrelserna en på en verksamhetsmiljöanalys baserad plan för utveckling av servicestrukturerna.

3.3 Länsstyrelsernas framtid. Länsreformen dikterades inte först och främst av ekonomiska orsaker eller av att personalen skulle skäras ned, utan främst handlade det om funktionerna och en överföring av uppgifter från centralförvaltningen till regionalförvaltningen. Reformen avsåg att spara in pengar, något som också delvis uppnåts.

Länsstyrelserna har numera inom sina kompetensområden rätt väl avgränsade uppgifter när det gäller regionalförvaltningen. De övriga myndigheterna sköter knappast liknande uppgifter. Hos länsstyrelserna finns också sådan expertis som de övriga myndigheterna inom regionalförvaltningen saknar. Trots det försöker länsstyrelserna fortfarande hitta sin rätta roll som en myndighet som bedömer den regionala välfärden och främjar säkerheten.

Den ledande tanken, som sannolikt också har en viss relevans för länsstyrelserna, är enligt utskottet att uppgifter överförs från centralförvaltningen till den regionala och lokala förvaltningen. Sedan beror det på uppgifternas karaktär inom vilken förvaltningsgren deras riktiga plats är. Det bör också övervägas om uppgifter kunde överföras mellan olika ämbetsverk på regionalförvaltningsplanet samt från regionalförvaltningen till det lokala planet. I samband med överföringen av uppgifter bör också motsvarande resurser flyttas.

Utskottet fäster i detta sammanhang uppmärksamheten vid omläggningen av strukturfonds-uppdragen inom undervisningsministeriets förvaltningsområde. Under den nuvarande programperioden (2000—2006) är det huvudsakligen länsstyrelserna som fattar beslut om strukturfondsprojekt inom förvaltningsområdet i fråga. Utskottet vill väcka frågan om uppgifterna kunde överföras på arbetskrafts- och näringscen-

tralerna med hänsyn till centralernas roll i den regionala utvecklingen och de uppgifter som av naturen faller sig för länsstyrelserna. I analogi härmed vore det enligt utskottet skäl att överväga olika administrativa alternativ för den regionala koordineringen och planeringen av yrkesinriktad vuxenutbildning, exempelvis att bibehålla nuvarande läge eller överföra uppgifterna till landskapsförbunden eller arbetskrafts- och näringscentralerna.

4 Kompletterande synpunkter

Länsstyrelserna och arbetskrafts- och näringscentralerna har ännu inte utvecklats till fullfjädrade serviceorganisationer. Såväl vid centralerna som vid länsstyrelserna är det en knäckfråga hur kund- och servicefunktionen skall utvecklas. Alltför ofta möts kunderna med administrativa argument.

Det finns också en hel del att göra åt ledningsstrukturerna. Såväl centralerna som länsstyrelserna bör inse att ledningsstrukturerna de facto påverkar hela organisationen, uppifrån ned, och aktiverar personen att utveckla sina arbetsrutiner. För att så skall ske krävs det större förtroende för ledningen och dess instrument. En förstärkning av ledningskapaciteten måste utgå från att ledningen klarar av att tillmötesgå efterfrågan, det vill säga leva upp till personalens förväntningar.

En annan sak utskottet vill lyfta fram är de kvalitativa aspekterna på utvecklingen av förvaltningen. Det centrala vid utvecklingen av förvaltningen är en kontinuerlig förbättring, identifiering av problem och förändringar och korrigering av situationen. Det går exempelvis inte att utveckla lednings- och verksamhetskulturen bara genom att ändra på reglerna.

Det föreligger fortfarande ett behov av att intensifiera samarbetet mellan de regionala förvaltningsmyndigheterna. Det ideala vore ett nätverk där samarbetet är mer djuplodande och allsidigare än nu. Den nätverksformation som redan inletts mellan arbetskrafts- och näringscentralerna, länsstyrelserna, miljöcentralerna och landskapsförbunden i de olika landskapen bör hjälpas på traven. Detta kan ske genom att re-

spektive myndigheter får den beslutanderätt nätverkssamarbetet kräver men också genom att samarbetet och koordineringen inom centralförvaltningen utvidgas.

5 Den landskapsbaserade regionindelningen

Enligt erhållen utredning kan den landskapsbaserade regionindelningen i det stora hela anses lyckad. För arbetskrafts- och näringscentralerna förefaller regionindelningen över lag vara problemfri. Främst har det riktats kritik mot att regionindelningen delvis avviker från landskapsindelningen. Direkt svidande har kritiken varit mot indelningen i storlän. Som skäl har anförts att regionerna är oenhetliga, att länen är för stora — i synnerhet Västra Finlands län — samt att den regionala förankringen försvunnit. Å andra sidan har länsstyrelserna lyckats ordna servicen rätt bra inom de nuvarande områdena.

Genom den landskapsbaserade regionindelningen har de administrativa gränserna harmoniserats. Ju färre överlappningar det förekommer i regionindelningen, desto bättre är det för regionerna.

Landskapsindelningen har också stärkt landskapsförbundens positioner. Den har lett till tydligare kriterier för beslut gällande den statliga regionindelningen. Den landskapsbaserade regionindelningen är särdeles lämplig inom branscher där staten och kommunerna samarbetar kring någon verksamhet.

Den landskapsbaserade regionindelningen förankrar statsförvaltningen i regionerna och i att driva deras sak. Missnöjet bland samsamarbetsgrupperna inom regionerna med att den statliga förvaltningsorganisationen är utspridd över många landskap kan delvis förklaras med regionala intressen. Det finns de som anser att den statliga regionförvaltningen inte tillräckligt bra kan driva ett enskilt landskaps intressen.

När det gäller den landskapsbaserade regionindelningen bör det också observeras att den främjar samarbetet inom regiongränserna. Men förhållandena inom regionerna bör inte ses utifrån regionen i stort utan hänsyn bör tas till skillnaderna inom regionerna. Dessutom bör dessa gå in för nätverk och samarbete.

Regionförvaltningen har ännu inte funnit sin slutgiltiga form. Inte bara länsstyrelserna och arbetskrafts- och näringscentralerna utan också landskapsförbunden kommer att påverkas av bland annat samarbetet mellan de ekonomiska regionerna och de allt starkare tillväxtcentrumen. De spirande processerna kan sträcka sina verkningar ända till kommunnivå och bidra till ett ökat frivilligt samarbete mellan kommunerna.

6 Totalbedömning av förvaltningen

Utskottet hänvisar till regeringens riktlinjer och anser att beslutanderätten gällande enskilda fall, stödåtgärder och beviljande av tillstånd bör delegeras från ministerierna till regionförvaltningen. Som en följd härav kan ministerierna koncentrerar sig på det strategiska arbete som hör till dem och på att styra förvaltningsgrenen. Enligt erhållen uppgift finns det inom EU:s territorium planer på att organisera uppgifterna och utlokalisera funktioner enligt dessa principer, exempelvis på Irland. Men om uppgifter delegeras från centralförvaltningen till en lägre nivå måste också de resurser som krävs för uppgifterna följa med. Utvecklingen på senaste tid har lett till mindre resurser inom regionförvaltningen samtidigt som antalet anställda inom centralförvaltningen ökat.

I samband med delegeringen av beslutanderätt och uppgifter bör man inte heller glömma bort möjligheten att förlägga uppgifter som sköts av centralförvaltningen, på riksplanet eller i övrigt centraliserat till en och samma organisation inom regionförvaltningen. Detta med hänsyn till en balanserad utveckling i landet. På denna punkt hänvisar utskottet till statsrådets beslut den 9 november 2000 om ett målprogram enligt lagen om regional utveckling (1135/1993). Regeringen konstaterar i beslutet att de moderna telekommunikationerna och kommunikationstekniken avsevärt förbättrar möjligheterna att förlägga statliga funktioner utanför huvudstadsregionen.

I en föränderlig omvärld är utvecklingen och omstruktureringen av förvaltningen en fortlöpande process. Följaktligen har man i vårt land

alltsedan 1980-talet målmedvetet arbetat på att förbättra den regionala och lokala förvaltningen inom stats- och kommunsektorn. Däremot har ett större utvecklingsprojekt gällande centralförvaltningen inletts så sent som i fjol.

Redogörelseförfarandet ger riksdagen möjligheter att bedöma hur det står till med förvaltningen och lägga fram sina egna synpunkter på riktlinjerna i framtiden. Förvaltningsutskottet utgår från att regeringen före utgången av 2005 lämnar riksdagen en övergripande redogörelse för hur central-, regional- och lokalförvaltningen i vårt land fungerar och vilka utvecklingsbehov som föreligger med hänsyn bland annat till frågorna i anknytning till genomförandet av reformen Regionalförvaltning 2000 och en reform av centralförvaltningen, en effektiv förvaltning, tillgången och kvaliteten på tjänsterna samt utveckling av ledarskapet, personalens möjligheter till med- och påverkan samt andra omständigheter i anknytning till arbetet och arbetsmiljön. Regeringen kommer att lämna en redogörelse om häradsreformen till riksdagen före utgången av 2005 (FvUB 6/2000 rd).

Förslag till beslut

Med stöd av det ovan anförda föreslår förvaltningsutskottet vördsamt

att riksdagen med anledning av redogörelsen beslutar godkänna ett uttalande enligt detta betänkande och sänder det till statsrådet för kännedom och för att beaktas och

att ett uttalande godkänns (Utskottets förslag till uttalande).

Utskottets förslag till uttalande

Riksdagen förutsätter att regeringen före utgången av 2005 lämnar riksdagen en övergripande redogörelse för hur central-, regional- och lokalförvaltningen i vårt land fungerar och vilka utvecklingsbehov som föreligger med hänsyn bland annat till frågorna i an-

knytning till genomförandet av reformen Regionalförvaltning 2000 och en reform av centralförvaltningen, en effektiv förvaltning, tillgången och kvaliteten på tjänsterna samt dessutom ut-

veckling av ledarskapet, personalens med- och påverkansmöjligheter samt andra omständigheter i anknytning till arbetet och arbetsmiljön.

Helsingfors den 18 maj 2001

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Matti Väistö /cent
vordf. Pertti Turtiainen /vänst
medl. Nils-Anders Granvik /sv
Rakel Hiltunen /sd
Esko Kurvinen /saml
Kari Kärkkäinen /fkf
Paula Lehtomäki /cent
Hannes Manninen /cent

Heli Paasio /sd
Aulis Ranta-Muotio /cent
Pekka Ravi /saml
Arto Seppälä /sd
Kari Urpilainen /sd
Jari Vilén /saml (delvis)
ers. Valto Koski /sd
Pekka Nousiainen /cent.

Sekreterare vid behandlingen i utskottet var

utskottsrådet Ossi Lantto.