

Förvaltningsutskottets betänkande 25/1996 rd

Regeringens proposition med förslag till förnyande av lagstiftningen om regionalförvaltningen

Riksdagen remitterade den 11 oktober 1996 proposition 148/1996 rd till förvaltningsutskottet för beredning.

I detta sammanhang har utskottet också behandlat rdm. Biaudets lagmotion 55/1996 rd med förslag till länsstyrelselag, som riksdagen remitterade till utskottet den 29 oktober 1996.

Grundlagsutskottet, lagutskottet, jord- och skogsbruksutskottet, ekonomiutskottet, och arbetspolitiska utskottet, har i enlighet med riksdagens beslut gett utlåtande till utskottet. Utlåtandena (GrUU 37/1996 rd, LaUU 19/1996 rd, JsUU 23/1996 rd, EkUU 18/1996 rd och ApUU 15/1996 rd) ingår som bilagor till detta betänkande.

Utskottet har hört förvaltningsministern Jouni Backman och regeringsrådet Ritva Viljanen vid inrikesministeriet, understatssekreteraren Nils Wirtanen vid statsrådets kansli, regeringsrådet Tuomo Rapola och lagstiftningsrådet Martti Simola vid justitieministeriet, budgetrådet Raija Koskinen och budgetrådet Carita Putkonen vid finansministeriet, överdirektören Harri Syväsalmi, överdirektören Rauno Anttila och regeringsrådet Riitta Kaivosoja vid undervisningsministeriet, kanslichefen Reino Uronen vid jord- och skogsbruksministeriet, överdirektören Niilo Laakso vid trafikministeriet, överdirektören Bo Göran Eriksson, överdirektören Markku Mäkinen och industrirådet Kalle J. Korhonen vid handels- och industriministeriet, regeringsrådet Aino-Inkeri Hansson, överdirektören Arto V. Klemola, konsultative tjänstemannen Risto Aurola och överinspektören Ismo Tuominen vid social- och hälsovårdsministeriet, avdelningschefen Pertti Toivanen, avdelningschefen Anssi Paasivirta och regeringsrådet Matti Ilonen vid arbetsministeriet, regeringsrådet Riitta Rainio vid miljöministeriet, förvaltningsrådet Lauri Tarasti vid Högsta förvaltningsdomstolen, generalsekreteraren Martti Jarkko vid Statens regionindelningsdelegation, verkställande direktören Jussi-Pekka Alanen och utvecklingschefen Antti Iso-

Koivisto vid Finlands Kommunförbund, landshövdingen Pekka Silventoinen och länspolisrådet Jukka Riikonen vid länsstyrelsen i Nylands län, landshövdingen Kaarina Suonio vid länsstyrelsen i Tavastehus län, landshövdingen Juhani Kortessalmi vid länsstyrelsen i S:t Michels län, landshövdingen Hannu Tenhiälä och länspolisrådet Mikko Varis vid länsstyrelsen i Norra Karelen län, landshövdingen Kalevi Kivistö vid länsstyrelsen i Mellersta Finlands län, landshövdingen Eino Siuruainen vid länsstyrelsen i Uleåborgs län, landshövdingen Hannele Pokka vid länsstyrelsen i Lapplands län, landshövdingen Mauri Miettinen vid länsstyrelsen i Kymmenen län, landshövdingen Olavi Martikainen vid länsstyrelsen i Kuopio län, landshövdingen Tom Westergård och kanslichefen Markku Luoma vid länsstyrelsen i Vasa län, kanslichefen Markku Jokela vid länsstyrelsen i Mellersta Finlands län, byråchefen Harry Sjölund vid Ålands landskapsstyrelse, biträdande direktören Matti Tukiainen vid Nylands förbund, landskapsdirektören Esa Halme vid Östra Nylands förbund, intressebevakningschefen Hannu Saarinen vid Hämeen liitto, landskapsdirektören Pekka Hopeakoski vid Päijät-Hämeen liitto, landskapsdirektören Perttu Koillinen vid Egentliga Finlands förbund, landskapsdirektören Tapio Välinoro vid Kymenlaakson liitto, landskapsdirektören Timo Puttonen vid Etelä-Karjalan liitto, landskapsdirektören Antti Mykkänen vid Savon liitto, landskapsdirektören Olav Jern vid Österbottens förbund samtidigt som representant för Svenska Finlands folkting, landskapsdirektören Altti Seikkula vid Keski-Pohjanmaan liitto, landskapsdirektören Esa Latva-Rasku vid Etelä-Pohjanmaan liitto, regionplanedirektören Jaakko Ravaska vid Pohjois-Pohjanmaan liitto, sakkunnige Jaakko Ylitalo vid Lapin liitto, landskapssekreteraren Helena Aaltonen vid Kainuun liitto, landskapsdirektören Pekka Turunen vid Satakuntaliitto, utvecklingsdirektören Timo Kirkko-Jaakkola vid Pirkanmaan liitto, biträ-

dande direktören Jukka Patrikainen vid Keski-Suomen liitto, ordföranden för landskapsstyrelsen Markku Lappalainen vid Pohjois-Karjalan liitto, ordföranden för landskapsfullmäktige Pekka Selenius vid Mikkelin läänin maakuntayhtymä, sekreteraren Janne Vesa och ordföranden för arbetsutskottet Markku Tanner vid Pohjois-Karjalan valtuuskunta, distriktschefen Jaakko Itäkannas vid Nylands arbetarskyddsdistrikt, distriktschefen Pentti Pekkala vid Lapplands arbetarskyddsdistrikt, distriktschefen Hannu Mäkinen vid Mellersta Finlands arbetarskyddsdistrikt, chefen för arbetskraftsdistriktet Raimo Harjunen vid Vasa läns arbetskraftsdistrikt, distriktschefen Teuvo Räihä och arbetarskyddsinspektören Hannu Kempainen vid Uleåborgs arbetarskyddsdistrikt, chefen för arbetskraftsdistriktet Markku Gardin vid Satakunta arbetskraftsdistrikt, distriktschefen Matti Kallio vid Kymmene läns arbetskraftsdistrikt, distriktschefen Paavo Rissanen vid Norra Karelens arbetskraftsdistrikt, distriktschefen Seppo Tarnanen vid Kuopio arbetarskyddsdistrikts arbetarskyddsbyrå, distriktschefen Seppo Heinonen vid Kymmene landsbygdsnäringsdistrikt, distriktschefen Risto Skyttä vid Åbo landsbygdsnäringsdistrikt, distriktschefen Altti Ylitalo vid Satakunta landsbygdsnäringsdistrikt, distriktschefen Pekka Salolainen vid Tavastehus landsbygdsnäringsdistrikt, direktören Risto Palokangas vid Mellersta Finlands miljöcentral, direktören Erkki Kellomäki vid Tavastlands miljöcentral, teknologisekreteraren Antti Mattila vid Finlands Fackförbunds Centralorganisation, förhandlingschefen Harri Wetterstrand vid FTFC-O, förhandlingsdirektören Antti Tuomi vid AKAVA-OS, förhandlingschefen Heikki Saipio vid Kommunala arbetsmarknadsverket, direktören Olli-Pekka Väänänen vid Centralförbundet för lant- och skogsbruksproducenter MTK, avdelningschefen Hannele Pohjola vid Industrins och Arbetsgivarnas Centralförbund, juristen Heikki Sipiläinen vid Statens samorganisation, förbundssekreteraren Eila Jokinen och avdelningsssekreteraren Eija Räsänen vid Valtion ja erityispalvelujen ammattiliitto, informations-tjänstsekreteraren Sari Jokikallas-Lahtinen vid Lääninhallinnon ja väestökirjanpidon henkilökuntaliitto, ordföranden Erkki Närhi vid Työsuojeluvalvojat ry, fiskeribiologen Raija Aaltonen vid Ympäristöasiantuntijoiden Keskusliitto, direktören Martti Pallari vid Företagarna i Finland rf, stadsdirektören Armas Lahoniitty från Åbo stad, stadsdirektören Asko Liimatainen

från Viitasaari stad, stadsdirektören Pekka Kettunen från Jyväskylä stad, stadsdirektören Risto Parjanne från Uleåborgs stad, stadsdirektören Harri Viitanen från Ylivieska stad, ordföranden för stadsfullmäktige Ingmar Kåla från Karleby stad, stadsdirektören Paavo Salli från Vammala stad, planeringschefen Jaakko Tolonen från Helsingfors stad, stadsdirektören Kari Salmi från Lahtis stad, stadsdirektören Pauli Ihamäki från Heinola stad, stadsdirektören Martti Heinonen från Orimattila stad, stadsdirektören Elina Lehto från Tavastehus stad, stadsdirektören Hannu Tapiola från Kotka stad, stadsdirektören Aimo Ahti från Kouvola stad, stadsdirektören Jyrki Myllyvirta från S:t Michels stad, stadsdirektören Juhani Meriläinen från Joensuu stad, stadsdirektören Kauko Heuru från Kuopio stad, utvecklingschefen Markku Heinonen från Villmanstrands stad, utvecklingschefen Jouko Elomaa från Imatra stad, utvecklingschefen Sakari Hämäläinen från Hyvinge stad, stadsdirektören Esko Hanninen från Riihimäki stad, professorn Mauri Palomäki från Vasa stad, kanslern Kauko Sipponen, ordföranden för kommunfullmäktige Folke Öhman från Pargas kommun, kommunssekreteraren Pentti Tarvainen från Enare kommun, kommundirektören Jouko Virtanen från Kauhajoki kommun, kommundirektören Gösta Svenfelt från Kronoby kommun, kommandören Seppo Tanskanen vid staben för Lapplands militärlän, kommandören för östra försvarsområdet, generallöjtnant Ilkka Ilmola, utvecklingsdirektören Martti af Heurlin vid Teknologiska utvecklingscentralen, enhetschefen Asko Pietarila vid Teknologiska utvecklingscentralens enhet i Kajana, enhetschefen Teemu Hovi vid Teknologiska utvecklingscentralens enhet i Åbo, enhetschefen Olli Smolander vid Teknologiska utvecklingscentralens enhet i Villmanstrand, ungdoms- och idrottsinspektören Matti Pekkarinen vid idrottsnämnden i S:t Michels län, idrottsinspektören Paavo Hyvärinen vid idrottsnämnden i Kuopio län, direktören Matti Penttinen vid HIM-företagstjänsts distriktsbyrå i Kajanaland, direktören Tapio Tossavainen vid HIM-företagstjänsts distriktsbyrå i Nyland, direktören Harri Sjelvgrén vid HIM-företagstjänsts distriktsbyrå i södra Tavastland, direktören Lauri Karjalainen vid HIM-företagstjänsts distriktsbyrå i Kuopio, yrkesutbildningsinspektören Matti Leskinen vid Valtion sivistyshallinnon virkamiesyhdistys, byråsekreteraren Helvi Alhosaari vid Pohjois-Karjalan lääninhallituksen virkamiesyhdistys, direktören

Aarno Järvinen vid Statsgaranticentralen, exportombudsmannen Lassi Kuulasmaa vid Finlands Utrikeshandelsförbunds regionalbyrå i Jyväskylä, exportombudsmannen Turkka Ristimäki vid Finlands Utrikeshandelsförbunds regionalbyrå i Åbo, exportombudsmannen Timo Puukko vid Finlands Utrikeshandelsförbunds regionalbyrå i Lahtis, företagsforskaren Erkki Hirvonen vid Utvecklingsområdesfondens regionalbyrå i Jyväskylä, verkställande direktören Matti Aura vid Centralhandelskammaren, verkställande direktören Juhani Saarikoski vid Satakunta handelskammare, verkställande direktören Markku Kakriainen vid S:t Michels handelskammare, handelsrådet Eino Tenhunen vid Norra Karelens handelskammare, juridiske chefen Matti Kiviniemi vid Skogscentralen Tapio, planeringschefen Jorma Tolonen vid Kajanalands skogscentral, vice verkställande direktören Veijo Ojala vid Kera Ab, verkställande direktören Timo Lindvall vid Lounais-Hämeen Yrityskeskus Oy, ombudsmannen Simo Vaismaa vid Etelä-Pohjanmaan Maa- ja metsätalo Oy, professorn Lauri Hautamäki vid Tammerfors universitet och professorn Teuvo Pohjolainen vid Joensuu universitet.

Vidare har Pohjois-Karjalan Yrittäjät, länsstyrelsen i Vasa län, länsstyrelsen i landskapet Åland, Finlands Idrott rf och Keski-Pohjanmaan liitto gett in ett skriftligt expertutlåtande i saken.

Regeringens proposition och lagmotionen

Regeringen föreslår en länsstyrelselag och en lag om arbetskrafts- och näringscentraler. De föreslagna lagarna kräver en del tekniska ändringar i vissa andra lagar.

Länsstyrelserna utvecklas som de myndigheter som ansvarar för de allmänna förvaltnings- och säkerhetsuppgifterna inom sina respektive områden. Målet är att så långt som möjligt samla ärenden som har med människornas och omgivningens säkerhet att göra under en och samma myndighet, länsstyrelsen. Arbetarskyddsdistriktens arbetarskyddsbyråer föreslås bli inkorporerade i länsstyrelserna. Arbetarskyddsförvaltningens uppgifter är av den arten att myndigheten måste ha en självständig och oberoende ställning. Därför föreslås den utgöra en självständig del av länsstyrelsen.

Varken länsstyrelsernas nuvarande eller föreslagna nya uppgifter kräver att landet är indelat i så många mindre områden som tidigare. Därför

föreslås antalet län på det finska fastlandet minska från elva till fem. De blir då Södra Finlands län, Östra Finlands län, Västra Finlands län samt nuvarande Uleåborgs län och Lapplands län. Vidare finns på Åland länsstyrelsen i Ålands län. Utöver residensstaden kommer varje länsstyrelse att ha serviceenheter i de lokaler som nu disponeras av länsstyrelserna när dessa dras in.

Det minskade antalet länsstyrelser motiveras med att kommunalförvaltningen har gått starkt framåt. Under de senaste tio åren har ett stort antal uppgifter och befogenheter delegerats från centralförvaltningen och länsstyrelserna direkt till kommunerna. År 1994 lyftes dessutom de regionala utvecklingsuppgifterna över från länsstyrelserna till förbunden på landskapsnivå.

I dag är det i regel kommunerna som producerar tjänster till medborgarna. Länsstyrelsernas direkta klienter är kommunala organisationer och statens egen lokalförvaltning samt en del företagare och sammanslutningar. Förslaget att minska på antalet länsstyrelser betyder inte att tjänsterna till medborgarna minskar. Det är i första hand fråga om en rationalisering av regionalförvaltningen.

Ett av motiven till den föreslagna gallringen bland länsstyrelser är att deras uppgifter minskat betydligt under de senaste tio åren. Detta gäller inte minst tillståndsuppgifter och liknande som kräver att enskilda människor eller företagare besöker länsstyrelserna, miljöuppgifter och uppgifter som har med utvecklingen av regionerna att göra. Den nya datatekniken gör det också lättare att anlita ämbetsverkens tjänster utan personliga besök. Därtill har den nuvarande länsindelningen gjorts på oenhetliga grunder.

Länsstyrelsernas personal har på 1990-talet gått ned med nästan hälften i takt med att uppgifterna minskat. Detta har dock inte gällt länsstyrelsernas ledningsorganisation, där det inte går att reducera personalen utan en justering av länsindelningen.

Trots att regeringen nu föreslår en ändring av länsindelningen vill den bibehålla indelningen i valkretsar för riksdagsmannaval och i valområden för val av företrädare för Finland i Europaparlamentet. Den föreslår dock en sådan teknisk justering att Åbo läns norra och södra valkrets ändras till Satakunta respektive Egentliga Finlands valkrets och att Tavastehus läns norra och södra valkrets skall heta Birkalands respektive Tavastlands valkrets.

Regeringen föreslår att det inrättas arbetskrafts- och näringscentraler med uppgift att

främja näringar och arbetsmarknadsfrågor på det regionala planet. Centralerna är nya regionala myndigheter som bildas genom en sammanslagning av HIM-företagstjänsts distriktsbyråer, Teknologiska utvecklingscentralens enheter i Finland, Statsgaranticentralens regionalbyråer, Finlands utrikeshandelsförbunds regionala enheter, arbetsministeriets arbetskraftsdistriktsbyråer och jord- och skogsbruksministeriets landsbygdsnäringsdistrikt. En arbetskrafts- och näringscentral skall ersätta sex nuvarande fristående regionala organisationer. I detta nu handhas dessa uppgifter av totalt 77 regionala enheter.

För styrningen av arbetskrafts- och näringscentralerna svarar jord- och skogsbruksministeriet, handels- och industriministeriet samt arbetsministeriet inom sina respektive områden. Handels- och industriministeriet svarar dessutom för den allmänna administrativa styrningen. Varje central leds av en direktör som utnämns av statsrådet för högst fem år.

Arbetskrafts- och näringscentralerna skall ha hand om regionala utvecklings-, finansierings- och utbildningsuppgifter inom näringsverksamheten och arbetskraftsförvaltningen. Vidare skall de ha vissa särskilt angivna tillsyns- och inspektionsfunktioner. De skall främja och stödja utvecklingen i sina respektive områden. Merparten av anslagen i statsbudgeten för regional utveckling kanaliseras via de nya ämbetsverken.

De nya centralerna kommer att göra det lättare att utveckla företagen och förbättra deras verksamhetsbetingelser. Vidare blir det lättare att hantera sysselsättningsfrågor i och med att beslut som nu fattas inom olika sektorer kan fattas koncentrerat. Omstruktureringen syftar till en samordning av de statliga beslutsprocesserna när det gäller näringslivet och arbetsmarknadspolitiken på det regionala planet. Detta mål kan uppnås när en enda myndighet svarar för besluten.

Jämfört med dagens situation ger reformen också en del kvalitativa vinster, eftersom kundregister, andra dataunderlag och företagsundersökningar tjänar samma syfte, nämligen att samordna beslutsfattandet i syfte att skapa nya arbetstillfällen och främja näringslivet på det regionala planet. Företagarna får det lättare när de kan få regional företagstjänst på ett och samma ställe. I dag är servicen utspridd inte bara på olika myndigheter utan i vissa fall också på olika städer. Reformen säkerställer att företagen får sina ärenden behandlade på lika villkor.

Meningen är att inrätta 13 centraler. De kommer att täcka följande områden: Nyland-Tavastland, Egentliga Finland, Satakunta, Birkaland, Kymmene, Södra Savolax, Norra Savolax, Norra Karelen, Mellersta Finland, Österbotten, Norra Österbotten, Kajanaland och Lappland. Statsrådet kommer att fatta beslut om områdesindelningen när det gäller arbetskrafts- och näringscentralerna.

De anställda vid de nuvarande regionala myndigheter som berörs av reformen, med undantag för landshövdingen vid länsstyrelsen, flyttas med tidigare förmåner och rättigheter över till en ny länsstyrelse eller dess serviceenhet eller till en arbetskrafts- och näringscentral. De nödvändiga personalneddragningarna ordnar sig i första hand genom naturlig avgång.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft den 1 september 1997. På de punkter som hänför sig till arbetarskyddsdistriktens arbetarskyddsbyråer föreslås bestämmelserna dock träda i kraft den 1 januari 1998. Trots att reformen enligt förslaget börjar verkställas redan 1997, får de nya länsstyrelserna ha dubbelbemanning under en övergångsperiod som sträcker sig ända till 2001.

Propositionen ansluter sig till budgetpropositionen för 1997 och avses bli behandlad i samband med den.

I lagmotion 55/1996 rd föreslås att Finland indelas i sju fastlandslän och Ålands län.

Utskottets ställningstaganden

1 Länsstyrelserna

1.1 Antalet län

En av de viktigaste orsakerna till att det anses nödvändigt att gallra bland länen sägs vara att länsstyrelsernas uppgifter och personal har minskat från vad de var när välfärdsstaten byggdes upp på 1970- och 1980-talet. Utskottet anser inte att en sådan motivering räcker till.

Länsindelningen fick sin nuvarande form redan 1956, då det stiftades lagar om inrättande av Mellersta Finlands och Norra Karelen län. De inledde sin verksamhet 1960. Vid den tiden hade länsstyrelserna inga statsandelsuppgifter som gällde välfärdstjänster, inga regionala utvecklingsuppgifter som de som länsplaneringsenheterna har hand om och inte heller några miljöförvaltningsuppgifter. Dessutom hade länsstyrelser-

na färre anställda än nu. Uppgifterna inom dessa förvaltningsgrenar och det personaltillskott som krävdes för dem ledde dock inte till att det skulle ha inrättats fler län. Således kan det faktum att uppgifterna och personalen har minskat inte heller accepteras som motiv för en indragning av ett antal län.

Förslaget att gallra bland länen motiveras speciellt med att länsstyrelsernas uppgifter minskat. Men regeringen målar helt uppenbart upp en vilseledande bild av hur stor nettoförändringen i uppgifterna är. Länsstyrelserna hade inga statsandelsuppgifter inom undervisningsförvaltningen och inom social- och hälsovården lade de beslag på i genomsnitt två, i bästa fall omkring tre årsverken. "Bortfallet" av miljöförvaltningen kompenseras i stort sett genom att arbetarskyddsförvaltningen enligt förslaget inkorporeras i länsstyrelserna. De regionala utvecklingsuppgifterna lade beslag på ca 4—6 procent av resurserna. De ökade uppgifterna inom trafikförvaltningen, marknadstillsynen och konkurrensområdet samt inom livsmedelskontrollen till följd av EU-bestämmelserna och de nya uppgifter som följer av den förändrade alkoholtillsynen kommer antagligen att kräva en minst lika stor arbetsinsats som de tidigare regionala utvecklingsuppgifterna.

Utskottet lyfter fram länsstyrelsernas centrala roll som de myndigheter som svarar för säkerheten i regionen. Denna uppgift bör vidareutvecklas och effektiviseras. Det är viktigt att man i hela landet upprätthåller en beredskap i händelse av storolyckor och undantagsförhållanden samt för civilt försvar och liknande. Särskilt viktigt är det i de län som ligger utmed vår östgräns, men också i de län som har livlig genomfartstrafik och stora industrier. Dessa uppgifters betydelse ökar hela tiden. Det vore inte möjligt att tillgodose dem i ett storlän.

Regeringen motiverar vidare sitt förslag att skära ner antalet län med att hänvisa till statistiska uppgifter om antalet registrerade ärenden. De tillåter dock knappast mer än högst marginella slutsatser om länsstyrelsernas arbetsmängd. Uppgifter som kräver många registreringar men en relativt liten arbetsinsats har dragits in vid länsstyrelserna samtidigt som tillståndsförvaltningen har skurits ned. Trots att det förekommer en mängd ärenden inom dessa områden kräver de sannolikt relativt få årsverken. Under de senaste åren har det dessutom inrättats en lång rad specialregister och därmed har ärendena inte längre behövt införas i det allmänna registret. Länssty-

relsernas viktigaste uppgifter hänför sig till verksamheter som inte kräver registrering men som binder lejonparten av ämbetsverkens arbetsinsatser. Det är här framför allt fråga om att verkställa en sådan samhällspolitik som den nationella lagstiftningen förutsätter och att ordna med behövlig utbildning samt att svara för utvecklingen i övrigt. Nettoförändringen i länsstyrelsernas uppgifter är enligt utskottets mening således inte en tillräckligt god motivering för att gallra bland länen.

Det går inte att betrakta länen enbart utifrån deras uppgifter, utan även identitets-, service- och säkerhetshänsyn måste vägas in. Om de nuvarande län som geografiskt sammanfaller med landskapen införlivas med storlänerna förlorar också dessa landskap en stor del av sitt område. Detta skulle radera grunden för en gynnsam regional utveckling utan att ge någonting i stället. Varje administrativ reform bör förbättra förvaltningen och servicen. Den föreslagna reformen av länsförvaltningen saknar en sådan grund.

Regeringen redogör för den regionala förvaltningen i de andra nordiska länderna och Storbritannien, men undviker att dra några slutsatser av sin betraktelse. De nordiska länderna har lyckats förbättra uppgiftsfördelningen och samarbetet mellan länsförvaltningen och landskapsförvaltningen inom samma geografiska områden. Utifrån en omfattande utredning i Sverige föreslås inga nämnvärda ändringar i denna uppgiftsfördelning. I Europeiska unionens medlemsstater förekommer i sin tur i högsta grad varierande förvaltningsmodeller, men unionen har inga ambitioner på att införa någon samlad standardmodell för förvaltningen i medlemsstaterna. Även denna aspekt talar för utskottets uppfattning att den nuvarande länsindelningen bör bibehållas. EU understryker dock betydelsen av den regionala aspekten och bemödar sig om att tillämpa subsidiaritetsprincipen.

1.2 En fungerande regional struktur

Regeringen anför högst mekaniska motiv för den nya länsindelningen. Den påpekar att det i Finland finns län som i jämförelse med de övriga har en omfattande areal (Lapplands län), en stor befolkning (Nylands län) och ett stort antal kommuner (Åbo och Björneborgs län) och drar därmed den slutsatsen att samtliga län bör vara lika stora till arealen, befolkningsunderlaget och antalet kommuner.

Målet framför allt med den föreslagna fem-

länsmodellen är att skapa homogena län med avseende på ett kriterium, nämligen arealen. Slutresultatet ser dock ut att bli en synnerligen heterogen samling län. Skillnaderna mellan länen blir så stora att de inte kan motiveras på något sätt.

Till exempel i föreslagna Västra Finlands län skulle det finnas tio gånger fler kommuner än i Lapplands län och fyra gånger fler härad. Befolkningsunderlaget i föreslagna Södra och Västra Finlands län vore tio gånger större än i Lapplands län.

Den nya länsindelningen har inte bedömts tillräckligt ingående med tanke på en fungerande regional struktur. Som den i stort sett enda motiveringen anföras att länen avses vara multipler av landskapsenheter för ekonomisk aktivitet. Där emot har kontakterna mellan olika enheter för ekonomisk aktivitet inte uppmärksammats i nämnvärd grad. Till exempel i föreslagna Västra Finlands län finns det inte ens trafikförbindelser mellan länets olika områden som skulle säkerställa att länsstyrelsen och dess serviceställen i sin helhet fungerar på ett tillfredsställande sätt. Frånvaron av fungerande förbindelser gör enligt utskottets mening att det aldrig kan uppstå en sådan samhörighetskänsla inom området som är nödvändig för att det skall fungera som ett verkligt område.

Enligt utskottets mening framgår det inte tillräckligt tydligt av regeringens proposition hur den föreslagna länsmodellen skulle kunna garantera en sådan regionalförvaltning som tar hänsyn till områdenas särart. Utskottet omfattar inte heller regeringens syn på att en områdesindelning på helt mekaniska grunder skulle kunna höja effektiviteten och produktiviteten i myndigheternas verksamhet eller bidra till en organisk tillväxt och samverkan inom området. Det har vidare undgått regeringen att de anställda vid länsstyrelserna tack vare sina speciella insikter och sin breda utbildning i länsfrågor utgör en viktig reell resurs för länen, menar utskottet.

1.3 Den statsekonomiska nyttan av storlän

Ett av de motiv som regeringen anför för en nedskärning av antalet län är att det också sparas in ett antal tjänster på chefsnivå jämfört med att tjänster hittills huvudsakligen dragits in på lägre nivå. De förespeglade besparingarna förefaller dock överdimensionerade enligt utskottets åsikt.

Regeringen anger i sin proposition bara den procentuella fördelningen av indragna tjänster

utan att tala om hur de fördelats över olika löneklasser när tjänster har dragits in och ger därmed en uppenbart oriktig bild av situationen. Omkring två tredjedelar av tjänsterna vid länsstyrelserna befinner sig i löneklass A20 eller därunder, vilket betyder att största delen av de indragna tjänsterna har funnits i samma grupp.

Antagandet att färre län ger betydande besparingar i tjänster på chefsnivå förefaller alltför optimistiskt i utskottets ögon också därför att regeringen utgår från att filialer för länsstyrelserna inrättas på orter där det nu finns en länsstyrelse. Å andra sidan betyder femlänsmodellen att länsstyrelserna inte minst i Södra Finlands och Västra Finlands län blir väldiga ämbetsverk av det slag där effektiviteten vanligen inte är den bästa möjliga. Regionala servicebyråer gör ingenting för att höja effektiviteten. Deras ställning skulle även annars vara långt ifrån klar och verksamheten sakna en tydlig lagfäst grundval. Landshövdingen vore inom ramen för resultatavtalet formellt behörig att fatta beslut om en sådan byrås vara eller icke vara.

I samband med en så pass omfattande förvaltningsreform är det skäl att granska inte bara de statsekonomiska utan också de samhällsekonomiska besparingarna. Om de tjänstemän som har den egentliga beslutandemakten i ett storlän i vissa fall flyttar långt bort, lyfts kostnaderna i stor utsträckning över på dem som utnyttjar länsförvaltningstjänsterna, dvs. kommunalförvaltningen, företagen och medborgarna. I ett samhällsekonomiskt perspektiv vore de totala besparingarna således ganska små eller också skulle det inte uppstå några besparingar alls. Kostnaderna för dem som utnyttjar tjänster inom storlänens randområden skulle öka mest.

1.4 Det nödvändiga antalet län för en fungerande regionalförvaltning

Den statliga regionalförvaltningen har byggts upp utifrån att det inom förvaltningen finns uppgifter som kräver närmare kännedom om det område som förvaltningsbesluten berör än vad centralförvaltningen någonsin kan ha i huvudstaden. Förvaltningen bör i största möjliga utsträckning föras ut till medborgarna och deras sammanslutningar för att också deras önskemål och förväntningar bättre skall kunna vägas in i förvaltningens beslut. Närheten till medborgarna och subsidiaritetsprincipen har redan länge varit de viktigaste uttalade principerna vid all utveckling av förvaltningen. De förefaller dock

att ha fallit i glömska i samband med storlänsprojektet.

Enligt vad som kommit fram vid utfrågningen av sakkunniga förefaller regionalförvaltningen ha den största betydelsen inom områden där statsmaktens beslut spelar den största rollen för välfärden. Uppfattningarna om länsförvaltningen är positivast inom områden som utgör en enhetlig funktionell helhet. Om regeringens proposition går igenom är det just i dessa områden som de nuvarande länen kommer att dras in.

Om propositionen går igenom betyder det också problem för jämlikheten mellan medborgarna eftersom landets svenskspråkiga befolkning då kommer att utgöra en betydligt mindre del av befolkningen i länen, vilket skulle äventyra tillgången till adekvata förvaltningstjänster på svenska.

Med de planerade storlänen försvinner också fördelarna med en delegerad förvaltning, eftersom områdena blir så stora att det i praktiken blir omöjligt att upprätthålla fasta kontakter med hela området. För många områden i landet blir det i praktiken svårare att hålla kontakt med länets huvudstad än med rikets huvudstad. Med den föreslagna indelningen i storlän förlorar regionalförvaltningen sitt berättigande, eftersom en äkta, levande kontakt mellan förvaltningen och regionen går förlorad.

Av ovan anförda orsaker föreslår utskottet att förslaget till länsstyrelselag i propositionen och lagförslagen 3—11 som har samband med den förkastas.

2 Arbetskrafts- och näringscentraler

2.1 Arbetskrafts- och näringscentralernas organisation

Regeringen föreslår att det inrättas nya regionala myndigheter, arbetskrafts- och näringscentraler, som skall inkorporera de nuvarande distriktsbyråerna för handels- och industriministeriets företagstjänst, Teknologiska utvecklingscentralens enheter i Finland, Statsgaranticentralens regionbyråer, regionenheterna inom Finlands Utrikeshandelsförbund, landsbygdsnäringsdistrikten och arbetskraftsdistriktsbyråerna. Arbetskraftsbyråerna skall vara underställda arbetskrafts- och näringscentralerna och utgöra den lokala myndigheten i arbetsmarknadsfrågor. Arbetskraftsavdelningen inom centralen svarar för styrningen och övervakningen av arbets-

kraftsbyråerna. Arbetskrafts- och näringscentralerna är uppdelade på följande funktioner: utveckling av företagsamheten, landsbygdsfrågor (inklusive jordbruks- och landsbygdsfunktioner samt fiskerifrågor) och arbetskraftsfrågor.

Arbetskrafts- och näringscentralerna skall vara underställda handels- och industriministeriet när det gäller den allmänna förvaltningen men funktionellt sett sortera under handels- och industriministeriet, jord- och skogsbruksministeriet och arbetsministeriet. Jord- och skogsbruksministeriet, handels- och industriministeriet och arbetsministeriet svarar för styrningen av arbetskrafts- och näringscentralerna inom respektive behörighetsområden. Centralerna skall ha hand om Teknologiska utvecklingscentralens, Statsgaranticentralens och numera också Finlands Utrikeshandelsförbunds regionala åligganden.

Enligt propositionen kommer arbetskrafts- och näringscentralerna att ledas av en direktör som utnämns av statsrådet. Direktörerna kan enligt särskilt beslut samtidigt leda något av centralernas behörighetsområden. Centralerna skall ha en intern ledningsgrupp med ansvar för beredning av gemensamma frågor och utformning av de stora riktlinjerna i verksamheten.

Jord- och skogsbruksministeriet, arbetsministeriet och handels- och industriministeriet styr arbetskrafts- och näringscentralerna genom resultatavtal. I avtalen ingår resultatmålen för finansåret och de finansiella ramarna för resultatområdet. Ministerierna skall dessutom utvärdera måluppfyllelsen inom sina respektive områden.

Handels- och industriministeriet föreslås ansvara för den allmänna administrativa styrningen och övervakningen av arbetskrafts- och näringscentralerna. Ministeriet har också ansvaret för deras budgetförslag. Utskottet finner det viktigt att arbetskraftsbyråernas utgifter i överensstämmelse med rådande praxis budgeteras under arbetskraftsministeriets huvudtitel och att omkostnaderna inom olika geografiska verksamhetsområden budgeteras under vederbörande ministeriums huvudtitel och avsätts för centralerna.

2.2 Arbetskrafts- och näringscentralernas regionala utvecklingsmål

Syftet med arbetskrafts- och näringscentralerna är att främja företagsamheten och underlätta sysselsättningen, när de beslut som för närvarande fattas inom tre olika förvaltningsområden

samordnas för att tjäna samma syfte. Om myndigheternas insatser samordnas och sakkunskapen inom olika områden kombineras gynnas uppkomsten av nya fasta arbetstillfällen. Målet är att också i övrigt samordna jord- och skogsbruksministeriets, handels- och industriministeriets och arbetsministeriets närings- och arbetsmarknadspolitiska insatser.

Reformen syftar till att förbättra statsförvaltningens kapacitet för smidigare och effektivare kundservice. Arbetskrafts- och näringscentralerna får bättre möjligheter att fungera som så kallade medborgarkontor. En samordnad organisation kan tillhandahålla så många som möjligt av de statliga stöd- och hjälpåtgärderna för arbetsgivarna och företagen på en och samma plats.

Utskottet framhåller att statens närings- och sysselsättningsfrämjande medel kommer att kanaliseras via centralerna. Tack vare den nya regionala organisationen som förenar tre ministerier kan pengarna användas effektivare och mer samordnat till förmån för näringsaktiviteterna och sysselsättningen på det regionala planet. För närvarande administreras EU-programmen av flera ministerier. Framför allt på denna punkt kommer administrationen att underlättas och förenklas när bara en enda myndighet håller i trådarna för programmen på det regionala planet. Enligt propositionen är syftet med reformen bland annat att öka och stärka förvaltningarnas medverkan i den regionala utvecklingen och därigenom ge landskapen och kommunerna bättre möjligheter att satsa på denna utveckling. Ju enhetligare verksamhetsområdena i landskapen och inom arbetskrafts- och näringscentralerna är, desto bättre är möjligheterna till detta.

Den regionala näringsförvaltningen måste kunna samordna sektorstyrningen från centralförvaltningen med de specifika målen för regionen. Vidare skall den kunna samarbeta med förbunden på landskapsnivå om de regionala utvecklingsprogrammen. Näringsförvaltningen måste ha beslutanderätt och en viss rörelsefrihet inom sitt eget behörighetsområde. Utskottet har den uppfattningen att reformen dock framför allt gör det regionala utvecklingsarbetet överskådligare, eftersom merparten av medlen för den regionala utvecklingen kanaliseras genom arbetskrafts- och näringscentralerna. I detta sammanhang vill utskottet ytterligare understryka att arbetskrafts- och näringscentraler inom tvåspråkiga områden bör inrättas med särskild hänsyn till att fullgod service på båda språken kan utvecklas.

Utskottet poängterar att arbetskrafts- och näringscentralerna skall ge akt på tillgången på yrkesinriktad vuxenutbildning och på vilka behov det finns av att utveckla den samt väcka behövliga initiativ och förslag om saken hos de ansvariga myndigheterna. Inte minst bör utbildningsbehoven och arbetsmarknadens behov samordnas bättre, eftersom både produktionen och arbetslivet i dessa dagar förändras mycket snabbt och den traditionella yrkesstrukturen måste ses över. De mänskliga resurserna spelar en central roll i den regionala utvecklingen. Om det finns en fungerande koppling mellan yrkesutbildningen och arbetsmarknaden, bidrar det kunnande som utbildningssektorn kan ställa fram till en gynnsam sysselsättningsutveckling. Därför är det skäl att utreda om utbildningen både kvantitativt och kvalitativt kan planeras och riktas så att behövliga ändringar kan genomföras samtidigt som arbetskrafts- och näringscentralerna inrättas.

De nuvarande närings- och arbetskraftsorganisationerna har 77 verksamhetsställen. När de fristående organisationerna minskar finns det bättre möjligheter att inrätta övergripande regionala kontor med fullständig service. Propositionen utgår från att detta förbättrar servicen kvantitativt och kvalitativt inom sådana delar av distrikten som för närvarande fungerar ofullständigt. Samtidigt kan gemensamma tjänster förbättras, överlappande funktioner undanröjas och administrativa besparingar göras i stödtjänster. Utskottet påpekar dock att jordbruksförvaltningen nyligen infört en förvaltning i två instanser. Detta är mycket viktigt för att EU-frågor skall kunna behandlas snabbt och flexibelt.

Utskottet förutsätter att regeringen ser till att reformen inte leder till ett ökat antal förvaltningsinstanser eller i övrigt till ökad byråkrati samt att behandlingen av unionsärenden följer den normala beslutsproceduren för EU-ärenden.

Vidare understryker utskottet att också skogscentralernas lokaler i enlighet med principen om medborgarkontor fysiskt bör vara placerade i anknytning till arbetskrafts- och näringscentralerna. På så sätt kan idén med jordbruks- och skogshus omsättas i praktiken. Med hänsyn till den regionala näringsförvaltningen i vårt land är det viktigt att det utreds under vilka omständigheter skogscentralerna senare kunde inkorporeras i arbetskrafts- och näringsdistrikten. Utskottet påpekar att flera förvaltningsinstanser redan nu bedriver framgångsrikt samarbete t.ex. i Ka-

janaland. Vid behov kan ett försök föranstaltas för utveckling av samarbetet.

En annan sak som bör utredas är miljöcentralernas status i förhållande till de nya arbetskrafts- och näringscentralerna, eftersom miljöförvaltningen och landsbygdsnäringsdistriktet framför allt samarbetar om beredningen av beslut om EU-stöd till jordbruket. På så sätt har de hand om vissa jordbruksrelaterade miljöfrågor. I samarbetet bistår miljöcentralerna med sakkunskap i form av utlåtan, rådgivning och styrning.

Vidare påpekar utskottet att Teknologiska utvecklingscentralen fortsatt bör ha en rikstäckande verksamhetsmodell uppdelad enligt teknikområde, även om dess funktioner fysiskt är placerade i anknytning till arbetskrafts- och näringscentralerna. Det är dock troligt att Teknologiska utvecklingscentralens teknologipolitiska rikstäckande serviceutbud kan förstärkas inom näringscentralerna, vilket också bör vara målet. En förutsättning för detta är att den näringspolitiska regionalförvaltningen och den rikstäckande teknologipolitiken kan samverka med gott resultat.

Vad gäller Finlands Utrikeshandelsförbunds regionala enheter påpekar utskottet att regeringen inte har beaktat att kommunerna genom förbunden på landskapsnivå på ett betydande sätt bidrar till kostnaderna för de regionala exportombudens löner o.dyl. Om verksamheten blir statlig myndighetsverksamhet kommer kommunernas bidrag till kostnaderna uppenbart att upphöra redan på grund av att kommunernas behörighet ställer vissa begränsningar. Frågan bör utredas noggrannare och vägas in i framtida anslag för arbetskrafts- och näringscentralernas fortsatta verksamhet.

Utskottet påpekar att Kera Ab alltså kommer att vara ett självständigt kreditinstitut fristående från arbetskrafts- och näringscentralerna. Kera Ab är ett aktiebolag och kan sannolikt inte införlivas i en myndighetsorganisation. Det är emellertid av största vikt att Kera Ab och dess kontor samarbetar intimt med arbetskrafts- och näringscentralerna.

Utskottet framhåller att det föreslagna antalet arbetskrafts- och näringscentraler inte räcker till särskilt med hänsyn till centralernas uppgifter och deras stora betydelse men också med hänsyn till det tilltänkta kundunderlaget.

Utskottet förutsätter att det inrättas femton centraler inom följande områden: Nyland, Egentliga Finland, Satakunta, Södra Tavastland, Birkaland, Kymmene,

Södra Savolax, Norra Savolax, Norra Karelen, Mellersta Finland, Södra Österbotten, Österbotten, Norra Österbotten, Kajaland och Lappland.

Om det finns 15 arbetskrafts- och näringscentraler kan de bättre samverka med de regionala utvecklingsmyndigheterna, dvs. förbunden på landskapsnivå, och tillhandahålla tjänster där kunderna finns. Utskottet påpekar att fler centraler förutsätter höjda anslag för ändamålet för att centralerna och i synnerhet arbetskraftsbyråerna skall ha adekvata verksamhetsbetingelser. Centralerna bör också ha serviceställen som skall förläggas så att servicen blir regionalt heltäckande. I detta sammanhang lyfter utskottet speciellt fram behovet av att inrätta ett fungerande serviceställe i Mellersta Österbotten, där det redan finns ett självständigt landsbygdsnäringsdistrikt.

Slutligen framhåller utskottet att det i 7 § i förslaget till lag om arbetskrafts- och näringscentraler skall stadgas om tystnadsplikt. Enligt paragrafen skall det förhindras att uppgifter som omfattas av affärs- eller yrkeshemlighet ges ut och användningen av sådana uppgifter begränsas. Till sitt innehåll motsvarar den föreslagna bestämmelsen regleringen i lagen om Teknologiska utvecklingscentralen (429/93), dock med den skillnaden att det inte ingår någon bestämmelse om straff för brott mot tystnadsplikt i 7 § i förslaget till lag om arbetskrafts- och näringscentraler. Utskottet föreslår därför med hänvisning till motiveringen till 38 kap. strafflagen (RP 34/1993 rd) att ett nytt 2 mom. tas in i 7 § i det andra lagförslaget. En bestämmelse om straffpåföljden motsvarande 7 § i lagen om Teknologiska utvecklingscentralen (1023/93) föreslås bil intagen i lagen.

3 Uppföljning av reformens verkställighet

Regionalförvaltningsreformen bygger i stor utsträckning på en vagt utformad reglering med karaktär av ramlagstiftning. Därför är det ytterst viktigt att reformens verkställighet noga följs upp av riksdagen.

Utskottet förutsätter att regeringen ser till att verkställigheten av regionalförvaltningsreformen, som bygger på lagförslagen och deras motiveringar noga styrs och följs upp, med speciell hänsyn bland annat till ett effektivt tväradministrativt samarbete mellan arbetskrafts- och näringscentralerna och koordineringen av

dem samt centralernas samverkan med landskapsförbunden och övriga samarbetsparter, och att regeringen före slutet av 2000 avger en redogörelse till riksdagen om verkställigheten av reformen.

Lagmotionen

Utskottet föreslår att lagmotionen avböjs, eftersom den gäller samma lag i propositionen som utskottet föreslår förkastad.

Med hänvisning till det ovan relaterade förslår utskottet värdsamt

*att lagförslagen 12—31 i regeringens proposition godkänns utan ändringar,
att lagförslagen 1 och 3—11 i propositionen förkastas och
att lagförslag 2 i propositionen godkänns sålydande:*

2.

Lag

om arbetskrafts- och näringscentraler

I enlighet med riksdagens beslut stadgas:

1—6 §§

(Såsom i regeringens proposition)

7 §

Tystnadsplikt

(1 mom. såsom i regeringens proposition)

Till straff för brott mot tystnadsplikten enligt

1 mom. döms enligt 38 kap. 1 eller 2 § strafflagen, om inte gärningen skall bestraffas enligt 40 kap. 5 § strafflagen eller strängare straff stadgas för den på något annat ställe i lag. (nytt)

8—11 §§

(Såsom i regeringens proposition)

Vidare föreslår förvaltningsutskottet vördsam

att lagförslaget i lagmotion 55/1996 rd förkastas.

Helsingfors den 4 december 1996

I den avgörande behandlingen deltog ordföranden Matti Väistö /cent, vice ordföranden Kaarina Dromberg /saml, medlemmarna Ulla Juurola /sd, Timo Järvelähti /cent, Reijo Kallio /sd, Toimi Kankaanniemi /fkf, Juha Karpio

/saml, Valto Koski /sd, Osmo Kurola /saml, Pehr Löf /sv, Hannes Manninen /cent, Jukka Mikkola /sd, Tuija Pohjola /sd, Iivo Polvi /vänst, Veijo Puhjo /vgr, Erkki Pulliainen /gröna och Aulis Ranta-Muotio /cent.

Reservationer

I

Länsstyrelsernas uppgifter kräver inte längre lika många län som i dag. Därför är det motiverat att minska antalet län på det sätt som regeringen föreslår. Förvaltningen bör vara effektiv och ordnas med hänsyn till ekonomiska aspekter. Detta är viktigt också för medborgarna.

Vi anser att antalet län i enlighet med regeringens förslag bör minska från elva till fem på det finska fastlandet. Samtidigt föreslår vi att arbetskraftsdistriktens arbetskraftsbyråer inte inkorporeras i länsstyrelserna.

Vidare föreslår vi att de nuvarande regionala arbetskrafts- och näringsmyndigheterna sammanförs till 15 arbetskrafts- och näringscentraler såsom utskottet föreslagit.

1 Länsstyrelserna

1.1 En uppgiftsspecifik regionalförvaltning

Förvaltningen bör utvecklas så att inte bara dess volym utan också dess organisationsstruktur svarar mot de krav som myndigheterna ställer på verksamheten. Stor betydelse bör härvid tillmätas det faktum att de ministerier som styr länsstyrelserna under beredningen av reformen och i expertutlåtanden till utskottet har ansett att uppgifterna för respektive förvaltningsområde inom länsstyrelsen inte längre kräver samma antal länsstyrelser som i dag.

Förslaget till en minskning av antalet länsstyrelser bottnar i att deras uppgifter har förändrats radikalt. Den nuvarande länsindelningen bygger framför allt på att länsstyrelserna tidigare i stor utsträckning beslutade om finansieringen av kommunala uppdrag och tjänster och i många fall också om hur verksamheten skulle läggas upp samt om styrningen och tillsynen.

Länsstyrelserna hade hand om sådana tillståndsärenden som krävde att folk personligen kom till länsstyrelsen.

Länsstyrelserna hade ansvaret för den allmänna utvecklingen av sitt område och de fattade beslut om allokeringen av de regionala utvecklingsanslagen.

Efter ändringar i lagstiftningen på 1980- och 1990-talet hör dessa uppgifter inte längre till länsstyrelserna. Dessutom bör beaktas att länsstyrel-

serna 1994 framtogs rätten till egeninitierad övervakning av kommunerna, medan planläggnings- och miljövårdsuppgifterna året därpå överfördes på miljöcentralerna och de hithörande boendeuppgifterna helt drogs in. Uppgifter som hade med lagsökning och säkringsåtgärder att göra övertogs 1994 av tingsrätterna och överexekutorsuppdraget upphörde i och med häradsreformen.

Länsrätterna separerades från länsstyrelserna redan 1989.

Ett bevis på att uppgifterna vid länsstyrelsen minskat är bland annat att länsstyrelsen för det folkrikaste länet, södra Finlands län, inte skulle avgöra lika många ärenden årligen som exempelvis länsstyrelsen i Nylands län 1990. På vissa områden har länsstyrelsernas uppgifter ökat, bland annat när det gäller alkoholövervakningen, trafikärenden samt konsument- och konkurrensfrågor, men personalen har till följd av den lättare arbetsbördan minskat med cirka 700 tjänstemän netto på 1990-talet.

När man diskuterar hur många länsstyrelserna skall vara kan man helt enkelt inte förbigå att länsstyrelserna förlorat en mängd av sina uppgifter. För medborgarna är det viktigt att förvaltningen är smidig och inte alltför tungrodd. Länsstyrelsernas nuvarande och föreslagna nya uppgifter kräver inte ett lika stort antal länsstyrelser som det finns i dag och därför bör det minska i motsvarighet till de funktionella behoven.

Det som i sista hand avgjorde att länsstyrelserna skulle utvecklas till regionala allmänna förvaltningsmyndigheter och vara färre till antalet var att det regionala utvecklingsansvaret 1994 flyttades över från länsstyrelserna till förbunden på landskapsnivå. I samma veva slopades länspengarna och länsdelegationerna drogs in.

Genom ett principbeslut av regeringen Aho den 17 juni 1993 om åtgärder för reformering av centralförvaltningen och den regionala förvaltningen fick förbunden på landskapsnivå i uppgift att stå för den regionala utvecklingen och inrättades miljöcentralerna. I beslutet förutsattes också att inrikesministeriet tar itu med att utreda hur uppgiftsomläggningen vid länsstyrelserna, andra reformer inom den regionala förvaltningen och utvecklingen i övrigt påverkar länsindelningen.

1.2 Subsidiaritetsprincipen

Det går inte att anlägga synpunkter på länsstyrelsens nya ställning utan att väga in hur den kommunala förvaltningen är ordnad. Finland följer de facto redan på många punkter subsidiaritetsprincipen genom att kommunerna har fått ta över uppgifter och befogenheter samtidigt som tjänsterna huvudsakligen produceras av kommunerna, där förvaltningen utgår från medborgarna. Också inom länsstyrelsernas verksamhetsområde hör de egentliga kundbetjäningssuppgifterna numera till häraderna, dvs. lokalförvaltningsmyndigheterna. Utvecklingen kommer inte att stanna upp utan allt fler kundbetjäningssuppgifter lyfts över på häraderna.

Kommunerna och landskapen bygger på en egen territoriell demokrati. Länsstyrelserna däremot utgör en kugge i ett statligt, ministerstyrt verkställighetsmaskineri, där invånarna inte kan påverka vare sig beslut eller tillsättande av tjänstemän. I motsats till kommunalförvaltningen kan länsstyrelserna inte falla tillbaka på en av regeringen oberoende demokrati. Därför är det viktigt att ett för ministerieförvaltning typiskt parlamentariskt ansvar utsträcks också till länsstyrelserna.

1.3 En ny förvaltningsinstans

Regionalförvaltningen saknar en enhetlig regional myndighet, exempelvis en länsstyrelse. I stället finns vid sidan av länsstyrelserna 23 regionala förvaltningsmyndigheter, som sysselsatte cirka 30 000 personer 1995.

Indelningarna inom regionalförvaltningen sammanfaller inte med varandra. Länsindelningen utgör ingen norm för gränsdragningen inom regionalförvaltningen. Sin betydelse i detta hänseende förlorade länsstyrelsen redan i seklets början när regeringsformen tillkom och förvaltningarna tillsatte egna regionala förvaltningsmyndigheter och gav dem en egen administrativ indelning. Också formellt förlorade länsindelningen sin ställning som primär indelning när statsrådet för att förenhetliga den regionala indelningen den 8 juli 1992 fattade ett principbeslut om att den statliga regionala indelningen överallt skall utgå från landskapsindelningen som bygger på funktionella och ekonomiska faktorer.

För närvarande är sammanlagt 14 regionala myndigheters verksamhetsområden indelade i så kallade stordistrikt. De bedriver med andra ord verksamhet i 3—9 områden. Exempel på sådana

regionala myndigheter är vägdistrikten och polisens regionala myndigheter. Sex myndigheter tillämpar en indelning lik länsindelningen, alltså med 10—12 verksamhetsområden. Av dessa myndigheter arbetar länsrätterna inom fem samarbetsområden och förberedelser pågår för att ombilda länsrätterna till fem regionala domstolar. Det är endast militärdistrikten och arbetskraftsdistrikten som har gränser som sammanfaller med länsgränserna. Sammanlagt åtta regionala myndigheter har en indelning i många områden, minst 13. Gemensamt för dessa myndigheter är att de skall främja näringarna och arbetsmarknadsfrågorna samt delta i utvecklingen av regionerna. Regeringen har föreslagit att just dessa myndigheter skall sammanslås till arbetskrafts- och näringscentraler med en fortsatt finmaskig regionindelning.

Länsstyrelserna är 12 till antalet och har i dag fem filialer. Regeringen har föreslagit att länsstyrelserna skall vara sex till antalet och ha 11 filialer. Före häradsreformen hade länsstyrelserna tillsyn över 229 polisdistrikt och 59 registerbyråer. Efter häradsreformen den 1 december 1996 styr länsstyrelsen 90 härader varvid också 37 magistrater ersätts av registerbyråer.

I och med att den regionala förvaltningen sammanförs och får en lättare struktur och då länsstyrelserna inte längre har annan regionalförvaltning under sig kommer neddragningen i antalet län inte att leda till att det uppstår en ny förvaltningsinstans.

1.4 Länsstyrelsernas filialer

Enligt propositionen kommer de indragna länsstyrelserna att stå kvar som serviceenheter eller filialer. I de utlåtanden som utskottet fått uttrycks det vissa farhågor för att filialerna kommer att dras in inom loppet av en övergångsperiod. Enligt erhållen utredning är detta inte meningen, och därför föreslås bestämmelsen om serviceenheter bli intagen direkt i lagen. Länsstyrelserna har redan nu fem filialer och inte ens de hotas av indragning.

Genom reformen skall länsstyrelserna få nya, effektivare arbetsmetoder. Många regionala organisationer är redan nu decentraliserade. Också länsstyrelsernas funktionsmodell skall ses över. För detta ändamål måste de få en plattare organisation och en lättare ledningsmodell.

Meningen är att den grundläggande service en länsstyrelse skall tillhandahålla skall finnas tillgänglig vid samtliga länsstyrelser. De skall

förfarande stå till tjänst med rådgivning och ta emot handlingar. Kontaktmännen för olika branscher och regionala inspektörer skall finnas på länsstyrelserna. Förvaltningsorterna skall stå för den allmänna ledningen och gemensamma förvaltningstjänster. Däremot kunde filialerna efter behov specialisera sig på uppgifter som omfattar hela länet. Vi finner det förslag angeläget som förs fram t.ex. i ett sakkunnigutlåtande att en filial till länsstyrelsen i Kouvola specialiserar sig på gränsområdesfrågor för hela Södra Finlands län.

Därmed uppstår det inget nytt steg i förvaltningen inom länsstyrelsen, utan reformen medger att länsstyrelserna sköter sina uppgifter effektivare och med större hänsyn till särbehoven inom olika områden.

1.5 Säkerhetsuppgifter

Länsstyrelserna anordnar i samarbete med militärlänen regionala försvarskurser och ansvarar för beredskapsplaneringen inom telekommunikationen. Färre län försvårar inte enligt försvarsministeriets och huvudstabens ställningstaganden det regionala samarbetet. Också trafikministeriet förordar reformen.

Länsstyrelserna skall enligt förslaget ha polisavdelningar. Det är meningen att stärka polisförvaltningen på så sätt att det i förordningen förutsätts att en polisavdelning inrättas vid varje länsstyrelse. Som regeringen konstaterar i sin proposition är på det sin plats att utreda behovet av att ge länsstyrelsernas regionala räddningsledning en modernare organisation. För närvarande arbetar 2—3 personer inom länsstyrelsens räddningsväsende. I samband med reformen kommer personalen vid de nuvarande länsstyrelsernas räddningsenheter att huvudsakligen koncentreras till de nya länsstyrelsernas verksamhetsställen med beaktande av antalet kommuner i länet och andra speciella faktorer. Samtidigt kunde personalstrukturen ändras. På så sätt kunde räddningsenheterna få tillgång till en bredare kompetens. Med tanke på ledningen vid storolyckor och i undantagsförhållanden skulle färre län underlätta för centralförvaltningen och länsstyrelserna att organisera ledningen sinsemellan.

Sedan häradsreformen trädde i kraft den 1 december i år är polisdistrikten bara 90 till antalet. Tidigare var polisen fördelad på 229 polisdistrikt. För närvarande finns det bara fem härad på fem läns områden och 10—12 i de övriga. Nu efter häradsreformen finns det inte längre något

behov av ett så här tätt nät för polisledningen på länsnivå. I analogi med detta behövs det heller så många justitieförvaltningsenheter för ledningen av den regionala förvaltningen av utsökningssändet.

1.6 Besparingar genom länsreformen

En sammanslagning av länsstyrelserna ger enligt propositionen en besparing på 65 miljoner mark per år efter en övergångsperiod. Utredningar visar att det inte finns någon anledning att betvivla att reformen ger besparingar åtminstone i den grad som regeringen säger. Uppgifterna om besparingar är försiktiga av personalpolitiska skäl. Den beräknade besparingen utgör 20 procent av länsstyrelsernas nuvarande utgifter, trots att antalet länsstyrelser på fastlandet minskar från 11 till fem, alltså med mer än hälften. Statsfinansiellt sett är den viktigaste aspekten dock att de årliga anslagen minskar när utgifterna för förvaltning sjunker. På sikt ger reformen således betydande besparingar.

Personalstyrkan vid länsstyrelserna har minskat med ungefär hälften under 1990-talet på grund av att länsstyrelsernas uppgifter har minskat. Vi anser det därför nödvändigt att tjänster i den högsta ledningen dras in, såväl för landshövdingar och kanslichefer som för avdelningschefer och mellanchefer.

När ledningen bantas ned kan beräkningarna inte basera sig på de genomsnittliga löneutgifterna för tjänstemännen, eftersom lönekostnaderna för högre tjänstemän är avsevärt större än för övrig personal. Om 50—60 tjänster i den högsta ledningen och bland cheferna på mellannivå dras in sparar det lika mycket pengar som om 150 andra tjänster drogs in, om man utgår från de genomsnittliga lönekostnaderna. En så stor löneskillnad kan inte förbises i sparkalkylerna. I detta sammanhang är det också viktigt att den så kallade naturliga avgången bedöms tillförlitligt.

På grund dels av förbudet att tillsätta lediga tjänster i den högsta ledningen och på mellannivå, dels av pensioneringar har det kommit till ett stort antal tjänster under den övergångsperiod på fyra år som regeringen avser i propositionen. Därtill är det sannolikt att många högre chefer och mellanchefer pensionerar sig redan innan de uppnått allmän pensionsålder. Personalpolitiskt sett infaller länsreformen således vid en lämplig tidpunkt. Reformen medför också stora besparingar i fastighetsutgifter och omkostnader.

Reformen ökar inte utgifterna nämnvärt.

Även om resekostnaderna ökar i och med att länen omfattar större geografiska områden dämpas kostnadsökningen av att länsstyrelserna behåller sina filialer. Tack vare en nerbantad ledningsorganisation kan länsstyrelserna bättre samverka med de styrande myndigheterna och intressegrupperna.

1.7 Personalens situation

Alla anställda utom landshövdingen flyttar över till de nya länsstyrelserna eller serviceenheterna inom dem och får behålla sina tidigare förmåner och rättigheter. Personalen skyddas direkt genom lag. Enligt regeringen minskar personalen genom naturlig avgång. Ingen i den fasta anställda personalen kommer att sägas upp av ekonomiska skäl. För att omstruktureringen skall kunna genomföras under ordnade förhållanden kommer arbetsgivaren fortsatt att tillämpa det nuvarande förfarandet för personalomställningar, vilket betyder att inrikesministeriet överför medlen för tjänstemännens löner till den nya statliga arbetsgivaren. Vi finner det viktigt att personalomställningar görs på det sätt som utlovas i propositionen och i förslaget till länsstyrelselag.

Tack vare reformen kan länsstyrelserna arbeta bättre och effektivare. Personalen kan specialisera sig på vissa uppgifter och länsstyrelserna kan skapa starka ansvarsenheter för olika åligganden.

2 Service på svenska

Länsstyrelserna är underställda samma krav på tvåspråkig service inom förvaltningen som myndigheter i allmänhet. Det är bara inom kulturväsendet som länsstyrelserna har tillhandahållit särskild service. Vi anser att statsrådet i samband med verkställigheten av regionalförvaltningsreformen måste ändra sitt beslut om den språkliga indelningen av ämbetsdistrikt och självstyrelseområden (1364/92). Länsstyrelserna i Västra Finlands län och i Södra Finlands län bör vara svenskspråkiga när det gäller svenska

kommuner och tvåspråkiga när det gäller tvåspråkiga kommuner.

Därtill bör länsstyrelserna i Västra Finlands och i Södra Finlands län inrätta enheter för det svenska kulturväsendet. Enheterna bör vara större än tidigare och ansvara för den svenska kulturverksamheten i hela landet. Om de svenska tjänsterna samordnas kan servicenivån förbättras och arbetet effektiviseras.

3 Arbetarskyddsdistriktens arbetarskyddsbyråer

Däremot anser vi det inte vara nödvändigt att inkorporera arbetarskyddsförvaltningen i länsstyrelserna. Vi föreslår därför att arbetarskyddsdistriktens arbetarskyddsbyråer inte knyts till länsstyrelserna.

4 Arbetskrafts- och näringscentralerna

Beträffande arbetskrafts- och näringscentralerna omfattar vi utskottets förslag att det inrättas 15 arbetskrafts- och näringscentraler och utskottets ståndpunkt att de är nödvändiga.

5 Sammanfattning

Propositionen bildar en helhet, där länen och arbetskrafts- och näringscentralerna är administrativt och ekonomiskt knutna till varandra. Det strider mot syftet med propositionen att reformen splittras upp och bara en del av den genomförs.

På grundval av det ovanstående föreslår vi

*att lagförslagen 2 och 12—31 godkänns i enlighet med utskottet betänkande,
att lagförslagen 3, 4, 10 och 11 i regeringens proposition godkänns i enlighet med propositionen,
att lagförslagen 5—9 förkastas och
att det första lagförslaget godkänns sålydande:*

1.

Länsstyrelselag

I enlighet med riksdagens beslut stadgas:

1 §

(Såsom i regeringens proposition)

2 §

Länsstyrelsens uppgifter

(1 mom. såsom i regeringens proposition)

Länsstyrelsen sköter, i enlighet med vad som stadgas särskilt, uppgifter i anslutning till justitieförvaltningen, räddnings- och polisförvaltningen, utbildnings- och kulturförvaltningen samt idrotts- och ungdomsväsendet och jord- och skogsbruksförvaltningen, trafikförvaltningen, konsument-, konkurrens- och livsmedelsförvaltningen samt social- och hälsovårdsförvaltningen (*utesl.*).

(3 mom. såsom i regeringens proposition)

3 och 4 §§

(Såsom i regeringens proposition)

5 §

Organisation

Vid länsstyrelsen finns olika enheter enligt vad som stadgas genom förordning eller bestäms i länsstyrelsens arbetsordning. (*Utesl.*) Länsstyrelsen kan därtill ha regionala serviceenheter.

6—11 §§

(Såsom i regeringens proposition)

12 §

Ikraftträdande

Denna lag träder i kraft den 1997.
(*Utesl.*)

(2 mom. såsom i regeringens proposition)

Helsingfors den 4 december 1996

Jukka Mikkola /sd
Ulla Juurola /sd
Valto Koski /sd

13 §

Övergångsstadganden för de olika uppgifterna

När denna lag träder i kraft skall de ärenden vilka är anhängiga vid de nuvarande länsstyrelserna (*utesl.*), länsungdomsnämnderna och länsidrottsnämnderna och vilka enligt denna lag eller någon annan lag skall skötas av länsstyrelsen, överföras till den behöriga länsstyrelsen i det län som anges i 1 §. På motsvarande sätt övergår de ovan nämnda myndigheternas avtal och övriga förbindelser liksom också deras övriga rättigheter och skyldigheter till behörig länsstyrelse.

Vad som tidigare har stadgats om länsstyrelserna, (*utesl.*) länsungdomsnämnderna och länsidrottsnämnderna gäller när denna lag har trätt i kraft på motsvarande sätt den behöriga länsstyrelse som avses i 1 §, om inte annat stadgas eller bestäms (*utesl.*).

(3 och 4 mom. såsom i regeringens proposition)

14 §

Övergångsstadganden för personalen

När denna lag träder i kraft överförs personalen och tjänsterna vid de nuvarande länsstyrelserna (*utesl.*) till länsstyrelsen i det län som anges i 1 § eller till dess regionala serviceenhet. Landshövdingarnas tjänster dras dock in och deras tjänsteförhållanden upphör när lagen träder i kraft, med undantag av landshövdingen i Ålands län. För att en tjänst skall kunna överföras behövs inte tjänstemannens samtycke, utom i det fall att tjänsten flyttas från en ort till en annan.

Det ministerium som avses i 3 § 1 mom. beslutar om överföringen av tjänsterna och om placeringen av personalen vid länsstyrelserna innan lagen träder i kraft, efter att ha hört övriga berörda ministerier. (*Utesl.*) Vederbörande ministerium beslutar om hur de tjänster till vilka det med stöd av förordning utnämner tjänstemän skall ombildas och placeras inom länsstyrelsen.

Kaarina Dromberg /saml
Reijo Kallio /sd
Tuija Pohjola /sd

II

Utskottet har enhälligt föreslagit att det inrättas 15 namngivna arbetskrafts- och näringscentraler. Vi har kommit fram till denna slutsats eftersom utskottet enhälligt föreslår ett funktionellt serviceställe i Mellersta Österbotten. Vi anser att centralernas geografiska verksamhetsområden också borde ha skrivits in i lagtexten. På så sätt hade vi garanterat att riksdagens vilja fullföljs.

I detta sammanhang vill vi också påminna om den principiellt viktiga synpunkten att riksdagens faktiska beslutanderätt minskar när ramlagstiftning införs.

På grundval av det ovan refererade förslår vi att det andra lagförslaget föreskriver att det inrättas 15 arbetskrafts- och näringscentraler 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.

Med hänvisning till det ovan refererade förslår vi vördsamt

att lagförslagen 12—31 i betänkandet godkänns utan ändringar,

att lagförslagen 1 och 3—11 i betänkandet förkastas och

att det andra lagförslaget i betänkandet godkänns sålydande:

2.

Lag

om arbetskrafts- och näringscentraler

I enlighet med riksdagens beslut stadgas:

1 §

Allmänna uppgifter och organisation

För främjande av näringarna och arbetskraftsärendena finns det arbetskrafts- och näringscentraler (*centraler*). (*Utesl.*)

(2 och 3 mom. såsom i utskottets betänkande)

2 § (*ny*)*Verksamhetsområden*

Centralerna är verksamma inom följande områ-

den: Nyland, Egentliga Finland, Satakunta, Södra Tavastland, Birkaland, Kymmene, Södra Savolax, Norra Savolax, Norra Karelen, Mellersta Finland, Södra Österbotten, Österbotten, Norra Österbotten, Kajanaland och Lappland.

Statsrådet bestämmer gränserna för verksamhetsområdena samt centralernas verksamhetsställen och namn.

3—12 §§

(Såsom 2—11 §§ i utskottets betänkande)

Helsingfors den 4 december 1996

Hannes Manninen /cent
Aulis Ranta-Muotio /cent

Timo Järvilahti /cent

Matti Väistö /cent
Toimi Kankaanniemi /fkf

GRUNDLAGSUTSKOTTET*Bilaga 1*

Utlåtande 37/1996 rd

Regeringens proposition 148/1996 rd

Till Förvaltningsutskottet

Riksdagen remitterade den 11 oktober 1996 regeringens proposition 148/1996 rd med förslag till förnyande av lagstiftningen om regionalförvaltningen till förvaltningsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet skall lämna utlåtande i saken till förvaltningsutskottet.

Utskottet har hört regeringsrådet Ritva Viljanen vid inrikesministeriet, lagstiftningsrådet Martti Simola vid justitieministeriet, presidenten i högsta förvaltningsdomstolen Pekka Hallberg och professorn Olli Mäenpää.

Grundlagsutskottet har behandlat ärendet ur statsförfattningsrättslig synvinkel och anför vördsamt följande.

Regeringens proposition

Regeringen föreslår en länsstyrelselag och en lag om arbetskrafts- och näringscentraler. Länsstyrelserna vidareutvecklas som de myndigheter som ansvarar för de allmänna förvaltnings- och säkerhetsuppgifterna inom sina respektive områden. Länsindelningen föreslås bli justerad och antalet län på fastlandet minska från elva till fem. Trots den nya länsindelningen föreslås indelningen i valkretsar för riksdagsmannaval och i valområden för val av företrädare för Finland i Europaparlamentet i sak förbli oförändrad. Vidare föreslår regeringen att det inrättas arbetskrafts- och näringscentraler för att främja näringarna och arbetskraftsärenden.

Propositionen hänger samman med budgetpropositionen för 1997. De föreslagna lagarna avses träda i kraft den 1 september 1997.

Utskottets ställningstaganden

Den statliga regionalförvaltningen definieras inte annat än i stora drag i grundlagen. Enligt 50 § 1 mom. regeringsformen skall Finland förbli in-

delat i län, härad och kommuner för den allmänna förvaltningen. Enligt 2 mom. stadgas det genom lag om ändring av antalet län och att det är statsrådet som bestämmer om övriga ändringar i den administrativa indelningen. I 3 mom. föreskrivs att de språkliga förhållandena måste beaktas vid nyregleringar. Enligt 51 § 1 mom. är det landshövdingen som har hand om länsförvaltningen.

Efter reformen kommer länen alltjämt att vara de grundläggande enheterna inom den allmänna förvaltningen, vilket går ihop med den stipulerade förvaltningsmodellen i 50 § 1 mom. regeringsformen. Länen blir enligt förslaget färre. Ändringen föreslås dock bli genomförd genom lag i överensstämmelse med 50 § 2 mom. regeringsformen. Statsrådet skall besluta om länsstyrelsernas verksamhetsställen och om länen områden, vilket överensstämmer med beslutsproceduren enligt 50 § 2 mom. regeringsformen. Enligt 50 § 3 mom. regeringsformen måste de språkliga omständigheterna beaktas "där förhållandena det medgiva". Detta lagrum, som är mycket flexibelt, hindrar inte att regionalförvaltningen indelas på det sätt som regeringen föreslår. Även kravet i 51 § 1 mom. att länsförvaltningen skall handhas av landshövdingen uppfylls, eftersom länsstyrelsen, som alltjämt kommer att vara den allmänna förvaltningsmyndigheten i länen, kommer att leda av landshövdingen.

Den föreslagna länsstyrelselagen innefattar inga konstitutionellt sett problematiska punkter med hänsyn till 50 och 51 §§ regeringsformen.

Var och en har enligt 16 § regeringsformen rätt att få ett beslut om sina rättigheter och skyldigheter behandlat vid domstol eller något annat oavhängigt lagskipningsorgan. I motiveringen till propositionen räknas en lång rad lagrum upp som förbjuder att beslut överklagas. Utskottet finner det nödvändigt att denna typ av restriktioner i rätten att söka ändring snabbt utvärderas också med hänsyn till 16 § regeringsformen.

På grundval av det ovanstående anför grundlagsutskottet vördsamt

att lagförslagen kan behandlas i den ordning som 66 § riksdagsordningen föreskriver.

Helsingfors den 14 november 1996

I den avgörande behandlingen deltog ordföranden Ville Itälä /saml, vice ordföranden Johannes Koskinen /sd samt medlemmarna Esko Helle /vänst, Ulla Juurola /sd, Anneli Jäätteenmäki /cent, Marjut Kaarilahti /saml, Heikki Koskinen

/saml, Osmo Kurola /saml, Johannes Leppänen /cent, Paavo Nikula /gröna, Riitta Prusti /sd, Jorma Rantanen /sd och Maija-Liisa Veteläinen /cent.

LAGUTSKOTTET*Bilaga 2***Utlåtande 19/1996 rd****Regeringens proposition 148/1996 rd***Till Förvaltningsutskottet*

Riksdagen remitterade den 11 oktober 1996 proposition 148/1996 rd med förslag till förnyande av lagstiftningen om regionalförvaltningen till förvaltningsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att lagutskottet skall ge utlåtande i ärendet till förvaltningsutskottet.

Utskottet har hört regeringsrådet Ritva Viljanen vid inrikesministeriet, äldre regeringssekreteraren Christer Lundström vid justitieministeriet och presidenten i högsta förvaltningsdomstolen Pekka Hallberg.

Lagutskottet deltog vidare i förvaltningsutskottets gemensamma utfrågning, där reformen av regionalförvaltningen presenterades av bland andra förvaltningsministern Jouni Backman och regeringsrådet Ritva Viljanen vid inrikesministeriet, ordföranden för näringsdistriktsgruppen, riksdagsman Matti Aura samt regeringsrådet Tuomo Rapola och lagstiftningsrådet Martti Simola vid justitieministeriet.

Lagutskottet har också haft tillgång till grundlagsutskottets utlåtande om ärendet (GrUU 37/1996 rd).

Regeringens proposition

Regeringen föreslår en länsstyrelselag och en lag om arbetskrafts- och näringscentraler. Länsstyrelserna som är de myndigheter som svarar för de allmänna förvaltnings- och säkerhetsuppgifterna inom sina respektive områden kommer att vidareutvecklas. Länsindelningen föreslås bli justerad och antalet län på fastlandet föreslås minska från elva till fem.

I propositionen motiveras det minskade antalet län med att kommunalförvaltningen har genomgått en kraftig utveckling och länsstyrelserna fått färre uppgifter under de senaste åren. Ett stort antal uppgifter och befogenheter har under de senaste tio åren förts över från centralförvaltningen och länsstyrelserna direkt till kommunerna. År 1994 fördes dessutom den regionala utvecklingen över från länsstyrelserna till förbun-

den på landskapsnivå och 1995 överfördes planläggningen och miljöskyddet från länsstyrelserna till miljöcentralerna.

Regeringen föreslår att det inrättas arbetskrafts- och näringscentraler för att regionalt främja näringarna och arbetskraftsärenden.

Propositionen hänger samman med budgetpropositionen för 1997. De föreslagna lagarna avses träda i kraft den 1 september 1997.

Utskottets ställningstaganden***Länsstyrelsen som ansvarig myndighet för de allmänna förvaltnings- och säkerhetsuppgifterna inom sitt område***

Propositionen syftar till att länsstyrelserna skall utvecklas i sin egenskap av ansvariga myndigheter för den allmänna och särskilda förvaltningen och för säkerhetsuppgifter inom sina respektive områden. Det hör således till länsstyrelserna att främja de landsomfattande och regionala målen för den statliga centralförvaltningen inom respektive områden.

Den 1 december i år träder häradsreformen i kraft. Då delas polis-, åklagar- och utskökningsväsendet upp på olika myndigheter, och uppgifterna handläggs antingen vid gemensamma häradsämbeten eller vid fristående ämbetsverk. Efter häradsreformen har länsstyrelserna hand om informationsstyrningen inom lokalförvaltningen, styrningen av den allmänna förvaltningen inom häradsämbetena och allmän uppföljning och utvärdering på det regionala planet.

Länsstyrelserna skall alltså vara skyldiga att ge andra myndigheter handräckning. Dessutom kommer länsstyrelserna att ha exceptionellt stora allmänna tvångsmedelsbefogenheter jämfört med andra myndigheter. Länsstyrelserna kan genom föreläggande av vite, hot om tvångsutförande eller hot om avbrytande ålägga den som saken gäller att iaktta ett påbud eller förbud av länsstyrelsen eller av någon annan myndighet som har begärt handräckning.

För dessa uppgifter kommer länsstyrelsen att ha bland annat polisavdelningar och justitieförvaltningsenheter. Polisförvaltningen skall få en starkare ställning inom länsstyrelserna. Det kommer därför genom förordning att krävas att varje länsstyrelse inrättar en polisavdelning. Den leds av länspolisrådet, som ingår i länsstyrelsens styrgrupp. Efter häradsreformen behövs det inte längre lika många justitieförvaltningsenheter för styrningen av regionalförvaltningen inom utskökningsväsendet. Däremot kommer länsstyrelserna alltjämt under ledning och tillsyn av justitieministeriet att ha hand om resultatstyrning, rådgivning, utbildning och inspektion inom utskökningsväsendet.

Laguskottet framhåller att upprätthållande av lag och ordning hör till de grundläggande uppgifter som staten inte kan avstå från eller låta privata utföra. För medborgarnas säkerhet och rättsskydd är det nödvändigt att upprätthålla rättsordningen. Under dåliga tider får rättsordningen större betydelse och åtgärderna för att upprätthålla den har en tendens att öka.

Med hänsyn till laguskottets kompetensområde är det viktigt att vårt land har ett nätverk av regionala förvaltningsmyndigheter som handlägger statliga ålägganden.

Länsrätternas ställning

I den offentliga debatten har det rått en viss osäkerhet om hur reformen av regionalförvaltningen påverkar länsrätterna. Utskottet anför därför följande.

Länsrätterna avskiljdes från förvaltningsmyndigheterna, dvs. länsstyrelserna, 1989 och blev fristående regionala domstolar. Syftet med reformen var att spalta upp förvaltningsålägganden och lagskipning genom att fristående och oavhängiga domstolar inrättades.

I våras ändrades lagen om länsrätterna så att en del länsrätter fick gemensamma domkretsar, även om länen alltjämt skall vara länsrätternas domkrets (RP 37/1996 rd — LaUB 8/1996 rd). Ändringen var ett led i utvecklingen av förvaltningsprocessen. Målet är att organisera förvaltningsdomstolarna i två instanser med de regionala länsrätterna som allmänna förvaltningsdomstolar i första instans, vars beslut överklagas hos högsta förvaltningsdomstolen. När förslaget antogs framhöll utskottet uttryckligen att det är fråga om ett övergripande projekt som hänger samman med utvecklingen av domstolsväsendet. Det har ingenting med projektet Regionalförvaltningen 2000 att göra. Vidare framhöll utskot-

tet att separationen mellan rättsväsendet och förvaltningen ännu tydligare kommer fram när länsrätternas namn i nästa etapp troligen ändras till (regionala) förvaltningsrätter.

Trots sin självständiga ställning är länsrätterna tekniskt sett knutna till indelningen av länsförvaltningen genom domkretsarna. Lagstiftningen om regionalförvaltningen ändrar länsrätternas domkretsar, om inte bestämmelserna om domkretsar ändras särskilt.

Det pågår ett lagändringsprojekt inom justitieministeriets förvaltningsområde i anknytning till utvecklingen av förvaltningsprocessen. Avsikten är att domkretsarna för de framtida förvaltningsdomstolarna avgränsas kommunvis utifrån de gemensamma domkretsarna. Då försvinner också den tekniska kopplingen till länen.

Laguskottet framhåller att reformen av regionalförvaltningen inte har några direkta effekter på länsrätternas ställning och utveckling, även om lagen om länsrätterna måste ändras på grund av reformen.

Länsrätterna som besvärinstanser

Länsrätterna är numera bara i undantagsfall besvärinstans. Besvärerna gäller främst elevintagning och undantagstillstånd för utbildning vid allmänbildande och yrkesinriktade läroanstalter, specialomsorger och undervisningsfrågor. Också i vissa andra frågor som gäller utbildningsväsendet och social- och hälsovårdsväsendet kan länsstyrelsen vara besvärinstans. Länsstyrelserna avgjorde totalt 500 besvärssärenden 1995.

Enligt den nya kommunallagen får ändring sökas hos länsstyrelsen. Länsstyrelsernas självständiga rätt att kontrollera kommunerna inskränker sig numera till ansökningsärenden. Länsstyrelserna behandlade 1995 sammanlagt 53 kommunalbesvär och ungefär 1 300 andra besvär, varav inemot 70 procent gällde social- och hälsovården.

Färre länsstyrelser uppskattas ge kvalitativt effektivare handläggning av klagomål och besvär samtidigt som praxis vid tillämpningen av lagstiftningen samordnas i hela landet.

Sökande av ändring i beslut av länsstyrelsen

Ändring kan sökas i beslut av länsstyrelsen enligt vad som föreskrivs i förvaltningsprocesslagen. Huvudregeln är att ändring söks hos länsrätterna.

I motivtexten till propositionen räknar regeringen upp ett flertal lagrum som förbjuder att ändring söks i beslut av länsstyrelsen. Särskilt när

det gäller arbetsmarknadsärenden finns det omfattande förbud. Regeringen har enligt propositionen för avsikt att separat utreda systemet för sökande av ändring i arbetskraftsfrågor och senare lämna en proposition om detta till riksdagen. Propositionen skall uppfylla de krav som ställs i stadgandena om de grundläggande fri- och rättigheterna och internationella konventioner som är bindande för Finland.

Grundlagsutskottet hänvisar i sitt utlåtande (GrUU 37/1996 rd) till 16 § regeringsformen som garanterar var och en rätt att få ett beslut om sina rättigheter och skyldigheter behandlade i domstol eller i något annat oavhängigt lagskipningsorgan. Grundlagsutskottet finner det nödvändigt att denna typ av restriktioner i rätten att söka ändring snabbt utvärderas också med hänsyn till 16 § regeringsformen.

Lagutskottet omfattar grundlagsutskottets ställningstagande och hänvisar dessutom till sitt betänkande om propositionen om förvaltningsprocesslagen (RP 217/1995 rd — LaUB 5/1996 rd) där utskottet uppmärksammar denna fråga. I

betänkandet förutsätter utskottet att varje förvaltningsområde i samråd med förvaltningsdomstolskommissionen och justitieministeriet granskar vilka gällande lagar och författningar som stadgar om besvärsförfarande för att syftet med förvaltningsprocesslagen skall nås och principerna i den genomföras. Beroende på situationen skall stadgandena antingen samordnas med förvaltningsprocesslagen, strykas såsom obehövliga eller på nödvändiga punkter ändras till hänvisningar till förvaltningsprocesslagen. Propositioner skall inom skälig tid föreläggas riksdagen för behandling.

Lagutskottet finner det mycket viktigt att de reformer som utlovas i den föreliggande propositionen fullföljs.

På grundval av det ovanstående anför lagutskottet vördsamt

att förvaltningsutskottet bör beakta det som sägs i detta utlåtande.

Helsingfors den 21 november 1996

I den avgörande behandlingen deltog ordföranden Henrik Lax /sv, vice ordföranden Matti Vähänäkki /sd, medlemmarna Sulo Aittoniemi /cent, Juhani Alaranta /cent, Jouko Jääskeläinen /fkf, Anne Knaapi /saml, Irina Krohn /gröna,

Annika Lapintie /vänst, Kari Myllyniemi /cent, Reino Ojala /sd, Markku Pohjola /sd, Pekka Saarnio /vänst, Sade Tahvanainen /sd och Jukka Tarkka /ungf.

Avvikande åsikt

Lagutskottet hade till uppgift att avge utlåtande om de frågor som hör till utskottets kompetensområde. Sådana är säkerhetsuppgifterna, rättsvården, länsrätternas verksamhet och sökande av ändring, som alla hör till länsförvaltningen. Sedan de sakkunniga hade hörts utformade utskottet ett utlåtande som upptog bara en enda omständighet som talade för länsindelningen. Det heter nämligen i utlåtandet att färre länsstyrelser uppskattas ge kvalitativt effektivare handlingar av klagomål och besvär samtidigt som praxis vid tillämpningen av lagstiftningen

samordnas i hela landet. Om detta är fallet, vilket det nog inte är, så är det en ytterst obetydlig grund för att riva upp hela arrangemanget med län och övergå från den historiska indelningen i 11 län till fem storlän.

Utskottet borde ha framhållit detta och i sitt utlåtande ha anfört

att de sakområden som utskottet behandlat inte talar för att propositionen skall godkännas.

Helsingfors den 21 november 1996

Sulo Aittoniemi /cent

Kari Myllyniemi /cent

Juhani Alaranta /cent

JORD- OCH SKOGSBRUKSUTSKOTTET*Bilaga 3***Utlåtande 23/1996 rd****Regeringens proposition 148/1996 rd***Till Förvaltningsutskottet*

Riksdagen remitterade den 11 oktober 1996 proposition 148/1996 rd med förslag till förnyande av lagstiftningen om regionalförvaltningen till förvaltningsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att jord- och skogsbruksutskottet skall lämna utlåtande i ärendet till förvaltningsutskottet.

Med anledning av ärendet har utskottet hört förvaltningsrådet Ritva Viljanen vid inrikesministeriet, avdelningschefen Timo Kotkasaari, ekonomidirektören Hannele Laihonen, överinspektören Helena Serén, överinspektören Leena Tenhola och fiskeriöverinspektören Kari Airaksinen vid jord- och skogsbruksministeriet, direktören Olli-Pekka Väänänen vid Centralförbundet för lant- och skogsbruksproducenter MTK, juristen Helena Ålgars vid Svenska Lantbruksproducenternas Centralförbund, landskapsdirektören Hannes Kemppainen vid Kajanalands förbund, regionaldirektören Esko Tikka vid Kera Ab, juristen Leena Ahtola vid Satakunta landsbygdsnäringsdistrikt, direktören Antti Koskimäki vid Hämeen metsäkeskus och direktören Marketta Ahtiainen vid Norra Karelsens miljöcentral.

Regeringens proposition

Regeringen föreslår en länsstyrelselag och en lag om arbetskrafts- och näringscentraler. De föreslagna lagarna kräver en del tekniska ändringar i vissa andra lagar.

Länsstyrelserna skall utvecklas till att vara de myndigheter som ansvarar för de allmänna förvaltnings- och säkerhetsuppgifterna inom sina respektive områden. Målet är att i görligaste mån samla ärenden i anknytning till mänsklig trygghet och säkra förhållanden under en och samma myndighet, länsstyrelsen. Arbetarskyddsdistriktens arbetarskyddsbyråer föreslås bli inkorporerade med länsstyrelserna. Arbetarskyddsförvaltningens uppgifter är av den arten att den behöriga myndigheten måste ha en självständig och

oberoende ställning. Regeringen föreslår därför att arbetarskyddsförvaltningen skall vara en självständig del av länsstyrelsen.

Varken länsstyrelsernas nuvarande eller föreslagna nya uppgifter kräver att landet är indelat i lika många mindre områden som tidigare. Regeringen föreslår att antalet län på det finska fastlandet minskar från elva till fem.

Regeringen föreslår att det inrättas arbetskrafts- och näringscentraler med uppgift att främja näringarna och arbetsmarknadsfrågorna på det regionala planet. Det kommer att finnas 13 centraler. Centralen är en ny regional myndighet. De bildas genom en sammanslagning av handels- och industriministeriets distriktsbyråer för HIM-företagstjänst, Teknologiska utvecklingscentralens enheter i Finland, Statsgaranticentralens regionala byråer, de regionala enheterna inom Finlands Utrikeshandelsförbund, arbetsministeriets arbetskraftsdistriktsbyråer och jord- och skogsbruksministeriets landsbygdsnäringsdistrikt.

Jord- och skogsbruksministeriet, handels- och industriministeriet och arbetsministeriet svarar för styrningen av arbetskrafts- och näringscentralerna inom sina respektive verksamhetsområden. Därutöver har handels- och industriministeriet ansvaret för den allmänna administrativa styrningen. Centralerna leds av direktörer som utnämns av statsrådet för fem år i sänder.

Arbetskrafts- och näringscentralerna skall ha hand om regionala utvecklings-, finansierings- och utbildningsuppgifter inom näringsverksamheten och arbetskraftsförvaltningen. Dessutom har de vissa särskilt angivna tillsyns- och inspektionsfunktioner. Centralerna skall främja och stödja utvecklingen i sina respektive områden. Merparten av anslagen i statsbudgeten för regional utveckling kanaliseras via de nya ämbetsverken.

Tack vare de nya centralerna får företagen bättre möjligheter att utvecklas samtidigt som deras verksamhetsbetingelser beaktas bättre. Det blir också lättare att hantera sysselsättningsfrågor i och med att besluten som nu fattas inom

olika sektorer förenhetligas efter reformen. Omstruktureringen syftar till att samordna de statliga beslutsprocesserna när det gäller näringslivet och arbetsmarknadspolitiken på det regionala planet. Besluten blir enhetligare när en enda myndighet svarar för dem.

Jämfört med dagens situation ger reformen också en del kvalitativa vinster, när kundregister, övriga databaser och företagsundersökningar tjänar samma syfte, nämligen att samordna beslutsfattandet för att skapa nya arbetstillfällen och främja näringslivet på det regionala planet. Företagarna får det lättare när de kan få regional företagstjänst på ett och samma ställe. I dagsläget är servicen utspridd inte bara på olika myndigheter utan också i vissa fall i olika städer. Reformen säkerställer att företagen får sina ärenden behandlade på lika villkor.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft den 1 september 1997. Beträffande arbetskraftsdistriktens arbetskraftsbyråer föreslås lagarna dock träda i kraft den 1 januari 1998.

Utskottets ställningstaganden

Utskottet uttalar sig enbart om regionalförvaltningen inom sitt eget kompetensområde.

Regeringen framhåller i propositionen att EU-medlemskapet innebär en ny konkurrenssituation för jordbruket och hela livsmedelssektorn. Man har beräknat att arbetsplatserna inom jordbruket kommer att bli betydligt färre och att de företag som förädlar råvaror och tillverkar produktionsinsatser måste anpassa sig till den hårdare konkurrensen på den inre marknaden. Förändringen för med sig ett stort behov av förnyelse inom både primärproduktionen och landsbygdsens övriga näringar men också inom den förädling och marknadsföring som bygger på dessa.

Regeringen framhåller vidare att det krävs mer omfattande och flexibla lösningar för att landsbygden skall klara av den förändrade situationen, till exempel diversifiering av näringarna och den kund- och marknadsberoende produktionen. Målet bör vara att tillhandahålla allsidigare tjänster till lantbruksföretagare. Också landsbygden måste satsa på att ta fram och marknadsföra högkvalitativa exportprodukter. Nya export-, utbildnings- och marknadstjänster bör kunna tillhandahållas kunderna inom lantbruket och fiskeriet. På en del håll har serviceställen som tillhandahåller samlade tjänster, s.k. medborgarkontor, setts som en lösning på landsbygdsens

problematik. På så sätt kunde företagsstöden funktionellt och om det behövs också administrativt koncentreras till en enda organisation. Jord- och skogsbruksutskottet framhåller att möjligheterna att flytta över frågorna i anknytning till användning av naturen för rekreation, till exempel fritidsfisket, till miljöförvaltningen bör undersökas i samband med att arbetskrafts- och näringscentralerna inrättas.

Propositionen syftar enligt dess motivering till att främja företagsamheten och underlätta skötseln av sysselsättningsfrågorna i och med att besluten inom tre förvaltningssektorer börjar tjäna samma mål. Det blir lättare att skapa nya permanenta arbetstillfällen, när myndigheternas insatser och expertisen slås samman. Även i övrigt eftersträvas en samordning av jord- och skogsbruksministeriets, handels- och industriministeriets och arbetsministeriets åtgärder inom närings- och arbetsmarknadspolitiken.

Utskottet stödjer planerna på större samordning av de näringspolitiska insatserna. Också det allmänna målet att skapa en av uppgifterna förutsatt överskådlig regional förvaltning som kan ta hänsyn till de regionala särdragen är värt att stödjas.

I propositionen föreslås arbetskrafts- och näringscentraler med uppgift att främja näringarna och arbetsmarknadsfrågorna på det regionala planet. Centralerna är en ny regional myndighet, där bland annat jord- och skogsbruksministeriets landsbygdsnäringsdistrikt ingår. Jord- och skogsbruksministeriet, handels- och industriministeriet och arbetsministeriet ansvarar för styrningen av centralerna inom sina egna kompetensområden. Respektive ministerium utnämner en avdelningschef med ansvar för frågorna inom den berörda förvaltningen. Därtill skall handels- och industriministeriet svara för den allmänna administrativa styrningen.

Enligt utredning till utskottet fördelas arbetsinsatserna vid landsbygdsnäringsdistrikten enligt följande: drygt 80 procent gäller jordbruket, drygt 10 procent fiskerinäringen och knappa 10 procent landsbygdsutveckling. Merparten av EUs gemensamma jordbruks- och fiskeripolitik genomförs av landsbygdsnäringsdistrikten.

Utskottet konstaterar att den samlade förvaltningen för EUs gemensamma jordbrukspolitik för närvarande består av jord- och skogsbruksministeriet, landsbygdsnäringsdistrikten, de kommunala myndigheterna för landsbygdsnäringarna och av jord- och skogsbruksministeriets informationstjänstcentral, som kompletterar de

övriga enheterna. Utöver de egentliga verkställighetsuppgifterna berörs betalningstransaktioner, bokföring, kontroll, databehandling och registerföring av EUs gemensamma jordbruks- och fiskeripolitik samt berörda EU-rättsakter. Av det ovan anförda framgår att de avdelningschefer ministerierna utser skall ansvara för centralens verksamhet inom respektive förvaltningsområde. Utskottet finner det viktigt att styr-, lednings- och ansvarsförhållandena vid centralerna utformas så tydligt att det enhetliga förvaltningskomplex som EUs gemensamma jordbruks- och fiskeripolitik förutsätter kan bejaktas.

Enligt uppgifter till utskottet samarbetar landsbygdsnäringsdistrikten intimt med skogsbruksförvaltningen, utvecklingsområdesfonden (Kera), miljöförvaltningen, miljöcentralerna och i egenskap av intressegrupp också med rådgivningsorganisationerna inom jordbruket. Skogscentralerna, miljöcentralerna och utvecklingsområdesfonden ingår inte i de nya arbetskrafts- och näringscentralerna.

Enligt utredning till utskottet består samarbetet mellan miljöförvaltningen och landsbygdsnäringsdistrikten främst av gemensam beredning av beslut om EU-stöd till jordbruket. En del av miljöfrågorna inom jordbruket behandlas således genom detta samarbete. Miljöcentralerna har till uppgift att tillhandahålla experthjälp i form av utlåtanden, rådgivning och styrning. Utskottet finner det viktigt att den regionala indelningen av miljöcentralerna bygger på områdesindel-

ningen för arbetskrafts- och näringscentralerna. Miljöcentralerna kan dock omfatta ett område som består av flera arbetskrafts- och näringscentraler. Utskottet menar att det behövs ett femtontal arbetskrafts- och näringscentraler.

Utskottet konstaterar att skogsbruket spelar en viktig roll för vår samhällsekonomi. Skogsbrukets betydelse varierar regionalt men det har mycket stor betydelse för vissa regioner, till exempel Kajanaland. I dessa regioner är de ekonomiska utvecklingsplanerna i hög grad inriktade på att skogsbruket skall kunna utnyttjas på bästa sätt. Det är enligt utskottets åsikt viktigt för den regionala näringsförvaltningen att det utreds om skogscentralerna kunde inkorporeras i arbetskrafts- och näringscentralerna. Arrangemanget bör utformas med hänsyn till att skogscentralerna får en starkare ställning bland annat på grund av de extra uppgifter som tillkommer genom skogslagstiftningen. I Kajanaland samverkar redan nu flera förvaltningar framgångsrikt. De funktioner inom skogscentralerna och landsbygdsnäringsdistrikten som är viktiga för företagsamheten på landsbygden skulle bättre lyftas fram om det projekt genomförs som nu föreslås bli utrett. På så sätt kan idén om ett slags "jordbruks- och skogscentral" åtminstone delvis realiseras.

Utskottet anför vördsamt

att förvaltningsutskottet bör utarbeta sitt betänkande med hänsyn till vad som sägs i detta utlåtande.

Helsingfors den 20 november 1996

I den avgörande behandlingen deltog ordföranden Timo Kalli /cent, vice ordföranden Kari Rajamäki /sd samt medlemmarna Raimo Holopainen /sd, Minna Karhunen /saml, Tapio Kar-

jalainen /sd, Annikki Koistinen /cent, Armas Komi /cent, Jari Koskinen /saml, Esa Lahtela /sd, Tero Mölsä /cent, Tuija Nurmi /saml och Erkki Pulliainen /gröna.

EKONOMIUTSKOTTET*Bilaga 4*

Utlåtande 18/1996 rd

Regeringens proposition 148/1996 rd

Till Förvaltningsutskottet

Riksdagen remitterade den 11 oktober 1996 proposition 148/1996 rd till förvaltningsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att ekonomiutskottet skall lämna utlåtande om förslaget till förvaltningsutskottet.

Med anledning av förslaget har utskottet hört kanslichefen Matti Vuoria och överinspektören Marjukka Aarnio vid handels- och industriministeriet, utvecklingsdirektören Martti af Heurlin vid Teknologiska utvecklingscentralen, verkställande direktören Ilkka Niemi och direktören Aarne Heikinheimo vid Statsgaranticentralen, verkställande direktören Pertti Huitu och vice verkställande direktören Seppo Laine vid Finlands Utrikeshandelsförbund, områdesdirektören Esko Tikka vid Kera Ab, vice verkställande direktören Tarmo Korpela vid Industrins och Arbetsgivarnas Centralförbund och direktören Martti Pallari vid Företagarna i Finland.

Ekonomiutskottet har behandlat propositionen i synnerhet med avseende på de myndigheter som hör till handels- och industriministeriets verksamhetsområde.

Regeringens proposition

Regeringen föreslår att det inrättas nya regionala myndigheter, arbetskrafts- och näringscentraler, som skall inkorporera de nuvarande distriktsbyråerna för handels- och industriministeriets företagstjänst, Teknologiska utvecklingscentralens enheter i Finland, Statsgaranticentralens regionbyråer, Finlands utrikeshandelsförbunds utrikesenheter, landsbygdsnäringsdistrikten och arbetskraftsdistriktsbyråerna.

Arbetskrafts- och näringscentralen är uppdelad på följande funktioner: utvecklande av företagsamheten, landsbygdsfrågor samt arbetskraftsfrågor.

Centralens uppgift är att tillhandahålla finan-

sierings-, utbildnings- och utvecklingstjänster samt annan service och därigenom främja särskilt verksamheten inom små och medelstora företag och deras verksamhetsförutsättningar samt företagens tekniska utveckling och internationalisering. Därtill har centralen till uppgift att främja gårdsbruket, fiskerinäringen och landsbygdsnäringar som har samband med dem. Vidare skall den se till att arbetsmarknaden fungerar samt främja sysselsättningen och den arbetskraftspolitiska vuxenutbildningen.

Enligt lagförslaget är det statsrådet som beslutar om antalet centraler, deras verksamhetsområden, verksamhetsställen och namn. Dessutom kommer centralerna efter behov att ha serviceställen. Både i propositionens motivering och i budgetpropositionen för 1997 nämns att meningen är att inrätta 13 arbetskrafts- och näringscentraler. Centralernas verksamhetsområden följer gränserna för förbund på landskapsnivå, dvs. en central består av ett eller flera landskap.

Den allmänna administrativa styrningen och övervakningen av arbetskrafts- och näringscentralerna handhas av handels- och industriministeriet, som på sin lott också har budgetförslaget. I fråga om verksamheten står centralerna under handels- och industriministeriet, jord- och skogsbruksministeriet samt arbetsministeriet, som svarar för resultatstyrningen och för den övriga styrningen och övervakningen. Centralerna har också hand om regionala uppgifter för teknologiska utvecklingscentralen, Statsgaranticentralen och Finlands Utrikeshandelsförbund.

Varje central leds av en direktör som utnämns av statsrådet för högst fem år. Centralen har en intern ledningsgrupp som svarar för beredningen av gemensamma ärenden och drar upp de viktigaste riktlinjerna för verksamheten.

Centralernas interna organisation skall enligt förslaget regleras genom förordning. Ett utkast till förordning utgör bilaga till propositionen.

Utskottets ställningstaganden

I sin granskning av propositionen har utskottet begränsat sig till att endast höra experter från sitt eget verksamhetsområde. Utifrån deras utlåtanden tillstyrker utskottet arbetskrafts- och näringscentralerna.

Under centralen inordnas heterogena, splittrade regionala organisationer, som i dag lyder under olika ministerier. Centralerna tillhandahåller olika statliga tjänster på ett och samma ställe, något som sparar tid och onödigt spring för kunderna. Målet är att de efterfrågade tjänsterna produceras snabbt, effektivt och ekonomiskt, oavsett var i landet det sker.

De statliga medlen för främjande av näringarna och sysselsättningen dirigeras till centralerna för vidare utdelning. Den nya samorganisationen för tre ministeriers regionala förvaltning bidrar till att de statliga medlen kan användas med större urskillning och mer koordinerat för att stimulera näringarna och sysselsättningen inom området. I synnerhet administreringen av EU-program, som är splittrad över ett flertal ministerier, blir lättare och enklare i och med att det behövs bara en myndighet för att administrera de regionala programmen.

Närmare bestämmelser om arbetskrafts- och näringscentralernas interna organisation samt personal och personalens uppgifter skall ingå i en förordning. Enligt ett utkast till förordning skall behöriga ministerier gemensamt bereda de ärenden som gäller centralernas resultatstyrning och utvecklandet av verksamheten. Ministerierna skall också gemensamt behandla centralernas resultatplaner och omkostnadsanslag samt fördelningen av omkostnadsanslagen för finansåret.

Centralens direktör utnämns av statsrådet. Direktören leder centralens verksamhet och ansvarar för att resultatmålen för den uppnås.

Utskottet menar att det är viktigt att direktören för arbetskrafts- och näringscentralen har

tillräckliga befogenheter och adekvata instrument för att kunna leda centralen. På denna punkt anser utskottet att utkastet till förordning i propositionen ger direktören alltför begränsade befogenheter, bland annat i fråga om personalpolitik och ekonomiska resurser, medan ministeriernas styrbefogenheter är alltför detaljerade.

Teknologiska utvecklingscentralens utbud av teknologipolitiska tjänster på riksplanet kunde enligt utskottet gärna stärkas inom näringscentralerna. Detta kräver en levande växelverkan mellan den näringspolitiska regionalförvaltningen och den rikstäckande teknologipolitiken.

Utskottet noterar vidare att Kera Ab fortfarande kommer att vara ett självständigt kreditinstitut utanför arbetskrafts- och näringscentralerna. Dess verksamhet bedrivs i bolagsform och kan därför inte införlivas med en myndighetsorganisation. Det är dock synnerligen viktigt att Kera Ab och dess kontor har ett nära samarbete med arbetskrafts- och näringscentralerna.

Det har föreslagits att vårt land, Åland undantaget, skall bestå av fem stora län. För att tillgången till regionala tjänster skall vara tryggad krävs ett finmaskigare nät av regionala myndigheter, där tjänsterna finns nära dem som behöver dem. Enligt propositionen är det meningen att inrätta 13 arbetskrafts- och näringscentraler för att handha uppgifter som hör till en regional myndighet. Dessutom kan centralerna ha serviceställen beroende på verksamhetsområdet och servicebehovet.

Utskottet poängterar att arbetskrafts- och näringscentralerna bör ha ett så väl utbyggt servicenät att tillgången till tjänster kan garanteras i hela landet.

Ekonomiutskottet framhåller vördsamt

att förvaltningsutskottet bör utarbeta sitt betänkande med hänsyn till vad som sägs i detta utlåtande.

Helsingfors den 13 november 1996

I den avgörande behandlingen deltog ordföranden Tuulikki Hämäläinen /sd, medlemmarna Mikko Immonen /vänst, Martti Korhonen /vänst, Riitta Korhonen /saml, Pekka Kuosma-

nen /saml, Leena Luhtanen /sd, Erkki J. Partanen /sd, Ola Rosendahl /sv, Sakari Smeds /fkf, Osmo Soininvaara /gröna och Janne Viitamies /sd samt suppleanten Matti Ryhänen /cent.

ARBETSPOLITISKA UTSKOTTET*Bilaga 5***Utlåtande 15/1996 rd****Regeringens proposition 148/1996 rd***Till Förvaltningsutskottet*

Riksdagen remitterade den 11 oktober 1996 proposition 148/1996 rd till förvaltningsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att arbetspolitiska utskottet skall lämna utlåtande i saken till förvaltningsutskottet.

Med anledning av ärendet har utskottet hört regeringsrådet Riitta Kaivosoja och regeringsrådet Timo Lankinen vid undervisningsministeriet, kanslichefen Pertti Sorsa och regeringsrådet Matti Ilonen vid arbetsministeriet, distriktschefen Seppo Tarnanen vid Kuopio arbetarskyddsdistrikt, distriktschefen Teuvo Rähä vid Uleåborgs arbetskraftsdistrikt, distriktschefen Jaakko Itäkannas vid Nylands arbetarskyddsdistrikt, utredningschefen Juhani Pirskanen vid Savolax förbund, arbetskraftspolitiska ombudsmannen Martti Huttunen vid Servicearbetsgivarna, organisationssekreteraren Pekka Sarkkinen vid Finlands Fackförbunds Centralorganisation, direktören Martti Pallari vid Företagarna i Finland rf, direktören Ulla Sirkeinen vid Industrins och Arbetsgivarnas Centralförbund, enhetsdirektören Matti Hynynen vid Tjänstemannacentralorganisationen FTFC, biträdande generalsekreteraren Jaan Vingisaar vid Statens samorganisation, verkställande direktören Kimmo Norvas vid Päijät-Hämeen Yrittäjät, ordföranden Seppo Heinilä vid Työsuojeluhallinnon Tekniset TSHT ry och förbundsstyrelsemedlemmen Olavi Onttonen vid Valtion ja erityisalojen Ammattiliitto VAL. Dessutom har utskottet fått ett skriftligt utlåtande från Akava.

Utskottet deltog den 25 oktober 1996 i en gemensam utfrågning av sakkunniga tillsammans med förvaltningsutskottet. Vid utfrågningen hördes förvaltningsministern Jouni Backman, ordföranden för näringsdistriktsgruppen Matti Aura och regeringsrådet Ritva Viljanen vid inrikesministeriet, regeringsrådet Tuomo Rapola och lagstiftningsrådet Martti Simola vid justitieministeriet, budgetrådet Raija Koskinen och budgetrådet Carita Putkonen vid finansministe-

riet, överdirektören Harri Syväsalmi, överdirektören Rauno Anttila och regeringsrådet Riitta Kaivosoja vid undervisningsministeriet, kanslichefen Reino Uronen vid jord- och skogsbruksministeriet, överdirektören Niilo Laakso vid trafikministeriet, överdirektören Bo Göran Eriksson, överdirektören Markku Mäkinen och industrirådet Kalle J. Korhonen vid handels- och industriministeriet, regeringsrådet Aino-Inkeri Hansson, överdirektören Arto V. Klemola, konsultative tjänstemannen Risto Aurola och överinspektören Ismo Tuominen vid social- och hälsovårdsministeriet, avdelningschefen Pertti Toivanen, avdelningschefen Anssi Paasivirta och regeringsrådet Matti Ilonen vid arbetsministeriet samt verkställande direktören Jussi-Pekka Alanen och utvecklingschefen Antti Iso-Koivisto vid Finlands Kommunförbund.

Regeringens proposition

Regeringen föreslår en länsstyrelselag och en lag om arbetskrafts- och näringscentraler. Arbetarskyddsdistriktens arbetarskyddsbyråer föreslås bli inkorporerade i länsstyrelserna och utgöra självständiga delar av dem.

Arbetskrafts- och näringscentraler föreslås bli inrättade för att främja regionala närings- och arbetskraftsfrågor. Centralerna är nya regionala myndigheter som föreslås inkorporera de nuvarande distriktsbyråerna inom HIM-företagstjänst, som står under handels- och industriministeriet, teknologiska utvecklingscentralens enheter i Finland, Statsgaranticentralens regionbyråer, Finlands utrikeshandelsförbunds regionala enheter, arbetsministeriets arbetskraftsdistriktsbyråer och jord- och skogsbruksministeriets landsbygdsnäringsdistrikt.

Jord- och skogsbruksministeriet, handels- och industriministeriet samt arbetsministeriet skall svara för styrningen av arbetskrafts- och närings-

centralerna inom sina respektive områden. Dessutom svarar handels- och industriministeriet för den allmänna administrativa ledningen av centralerna. Statsrådet föreslås utnämna direktörer för att leda centralerna.

Arbetskrafts- och näringscentralerna skall sköta näringslivets och arbetskraftsförvaltningens regionala utvecklings-, finansierings- och utbildningsuppgifter. Dessutom skall de ha hand om vissa särskilt bestämda tillsyns- och inspektionsfunktioner.

Centralerna skall göra det lättare att utveckla företagen och förbättra deras verksamhetsbetingelser. Vidare skall de göra det lättare att administrera sysselsättningen i och med att beslut som nu fattas inom olika sektorer kan samordnas. Målet är att koordinera de statliga besluten om näringslivet och arbetskraftspolitiken i regionerna.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft den 1 september 1997. Bestämmelserna om arbetarskyddsdistriktens arbetarskyddsbyråer föreslås dock träda i kraft den 1 januari 1998.

Propositionen hänger samman med budgetpropositionen för 1997 och avses bli behandlad i samband med den.

Utskottets ställningstaganden

Allmänt

Reformen av den statliga regionalförvaltningen är ett stort projekt som omfattar flera förvaltningsområden och går ut på att utveckla länsstyrelserna och ändra länsindelningen. För regionala närings- och arbetskraftsfrågor föreslås arbetskrafts- och näringscentraler bli inrättade. Utskottet koncentrerar sig i sitt utlåtande på frågor som berör dess eget kompetensområde och tar därför inte ställning till länsindelningen.

Genom arbetskrafts- och näringscentralerna förenhetligas områdesindelningen för närings- och arbetskraftsorganisationerna och koordineras funktionerna inom tre olika förvaltningsområden så att de tjänar samma syften. Reformen förväntas förbättra kundservicen och verksamhetens kvalitet och garantera ett större engagemang från förvaltningsområdenas sida i utvecklingen av regionerna. Centralerna skall främja arbetsmarknaden, sysselsättningen och den arbetskraftspolitiska vuxenutbildningen. De skall framför allt underlätta små och medelstora företags verksamhetsbetingelser samt företagens teknologiska utveckling och internationalise-

ring. Vidare skall centralerna främja jordbruket och fiskerinäringen och till dem knutna landsbygdsnäringar. De regionala arbetskrafts- och näringscentralerna riktar sig till företag, andra arbetsgivare och olika slags sammanslutningar. Enskilda medborgare kan anlita centralerna, trots att det fortfarande i regel är de lokala arbetskraftsbyråerna som tillhandahåller behövliga arbetskraftstjänster.

Enligt propositionen kommer 13 arbetskrafts- och näringscentraler att inrättas. Statsrådet bestämmer hur många de skall vara, inom vilka områden de skall verka och hur många verksamhetsställen de skall ha. Med hänsyn framför allt till vilket slag av uppgifter som centralerna skall ha, deras betydelse och de tilltänkta kundgrupperna anser utskottet att det föreslagna antalet centraler inte räcker till. Det behövs fler centraler än 13 och de skall förläggas med hänsyn till att de ger bästa möjliga regionala täckning. Då kan centralerna bättre fungera som regionala utvecklingsmyndigheter i samarbete med förbunden på landskapsnivå och tillhandahålla sina tjänster på närmare håll ur kunders synvinkel. Fler centraler kräver givetvis större anslag för ändamålet för att centralerna och arbetskraftsbyråerna skall ha adekvata verksamhetsbetingelser.

Arbetskrafts- och näringscentralerna skall i allmänt administrativt hänseende stå under handels- och industriministeriet. Det behöriga ministeriet svarar för resultatstyrningen och den övriga styrningen samt tillsynen över varje bransch som omfattas av centralen. Centralen skall ledas av en direktör som utses av statsrådet för en bestämd tid. En del av de sakkunniga som utskottet hört har varit oroliga för att någon viss bransch inom centralen på grund av direktörens bakgrund skulle kunna komma att dominera över andra förvaltningsområden och förändra deras förvaltningskultur. Utskottet menar att det inte finns fog för denna oro, om förvaltningen organiseras enligt förslaget och med de precisioner som framgår av den allmänna motiveringen. Det är dock klart att den planerade omläggningen av de arbetskrafts- och näringspolitiska åtgärderna kräver ett intimare samarbete på rikspanet samt på regional och lokal nivå. Centralerna kräver inte minst utveckling av samarbetet mellan alla tre ministerier och samordning av deras verksamhetsstrategier.

I planerna för koordinering av regionalförvaltningen har de regionala skogscentralerna lämnats utanför näringscentralerna. Det har inte härvid uppmärksammats i tillräcklig grad att de

framför allt inom skogsdominerade områden har en stor sysselsättande effekt. I anslutning till näringscentralerna kan deras sysselsättningsfrämjande projekt bättre samordnas med utvecklingsinsatserna inom andra näringar. Därför gäller det åtminstone i de landskap där skogsbruket spelar en viktig roll för den regionala ekonomin och där det finns beredskap för detta att snabbt utreda vilka möjligheter det finns att införliva skogscentralerna med näringscentralerna.

Arbetskraftsförvaltningen

Arbetskraftsdistriktsbyråernas nuvarande uppgifter föreslås bli överförda på arbetskrafts- och näringscentralerna. Genom en koncentring av de arbetskrafts- och näringspolitiska uppgifterna till en enda regional central är det möjligt att gynna uppkomsten av nya arbetstillfällen, sätta in effektivare arbetskraftspolitiska åtgärder och bidra till att utbudet på kvalificerad arbetskraft möter efterfrågan. Arbetskraftsbyråerna inordnas under arbetskrafts- och näringscentralerna och fungerar som lokala myndigheter i arbetskraftsfrågor. Deras antal föreslås inte bli ändrat. Utskottet menar att den föreslagna omstruktureringen kan bidra till en effektivare arbetskrafts- och näringspolitik. I ett tidigare utlåtande (ApUU 6/1996 rd) har utskottet uppmärksammat arbetskraftsbyråernas knappa resurser och ansett att de bör ökas. Det är viktigt att de positiva effekterna av reformen också når arbetskraftsbyråerna, som i första hand svarar för verkställigheten av de arbetskraftspolitiska åtgärderna.

Undervisningsministeriet har det allmänna ansvaret för yrkesutbildningen, som på det regionala planet handhas av länsstyrelsens utbildningsavdelning. Den arbetskraftspolitiska vuxenutbildningen hör i sin tur till arbetsministeriets förvaltningsområde, därifrån de regionala uppgifterna föreslås bli överförda på arbetskrafts- och näringscentralerna. Den arbetskraftspolitiska vuxenutbildningen, som kompletterar den allmänna utbildningen, har under de senaste åren byggts ut kraftigt. Samarbetet med de ministerier som svarar för utbildningen är inte tillfredsställande, vilket också framgått under behandlingen av den föreliggande propositionen i utskottet. Ett effektivt och välfungerande skolsystem förutsätter intimare samarbete på det rikstäckande och regionala planet mellan myndigheter, läroanstalter och deras förmän samt företrädare för företagsvärlden och arbetslivet. Skillnaderna i mini-

steriernas sätt att se på saken bör utredas för att de inte skall hindra samarbetet i yrkesutbildningsfrågor.

Arbetskyddsförvaltningen

Det finns i detta nu 11 arbetskyddsdistrikt med en regional indelning som följer länsgränserna. Funktionerna är vidare splittrade på sammanlagt 81 verksamhetsställen inom distriktet. Regeringen föreslår att arbetskraftsdistriktens arbetskyddsbyråer flyttas över till länsstyrelserna. Vid länsstyrelserna inrättas en självständig enhet för arbetskyddsfrågor.

Inkorporeringen av arbetskyddsdistriktet med länsstyrelserna motiveras med att det därigenom inom regionalförvaltningen uppkommer en enhetligare myndighet som svarar för säkerheten. Sammanslagningen anses också gynna det regionala samarbetet mellan arbetskyddsförvaltningen och social- och hälsovårdsförvaltningen och dessutom rationalisera kundtjänsterna.

Arbetskyddsdistriktens arbetskyddsbyråer är nu regionala arbetskyddsmyndigheter och svarar inom sitt område för utvecklingen av och tillsynen över arbetskyddet. Arbetskyddsdistriktens uppgifter omfattar antingen kund- eller myndighetsinitierad tillsyn, utveckling av tillsynen och förvaltningen eller stödfunktioner samt funktioner som kompletterar dessa. Arbetet är till sin natur i regel fältarbete, som nästan utan undantag förutsätter besök på de behöriga arbetsplatserna. På denna punkt skiljer sig arbetskyddsdistriktens uppgifter från länsstyrelsens övriga uppgifter, som är administrativa till sin natur. Utskottet ställer sig tvivlande till de förmodade fördelarna och menar att arbetskyddsdistriktens arbetskyddsbyråer inte bör införlivas med länsstyrelserna. Arbetskyddsförvaltningens självständiga organisation understryker att verksamheten är opartisk och oberoende samt garanterar att Finland uppfyller sina internationella förpliktelser och åtaganden. Utifrån det ovan sagda anför utskottet att det 5—9 lagförslaget bör förkastas och behövliga ändringar göras i det första lagförslaget.

På grundval av det ovan sagda anför arbetspolitiska utskottet vördsamt

*att lagförslagen 5—9 bör förkastas.
att det första lagförslaget bör godkännas sålydande:*

Länsstyrelselag

I enlighet med riksdagens beslut stadgas:

1 §

(Såsom i regeringens proposition)

2 §

Länsstyrelsens uppgifter

(1 mom. såsom i regeringens proposition)

Länsstyrelsen sköter, i enlighet med vad som stadgas särskilt, uppgifter i anslutning till justitieförvaltningen, räddnings- och polisförvaltningen, utbildnings- och kulturförvaltningen samt idrotts- och ungdomsväsendet och jord- och skogsbruksförvaltningen, trafikförvaltningen, konsument-, konkurrens- och livsmedelsförvaltningen samt social- och hälsovårdsförvaltningen (*utesl.*).

(3 mom. såsom i regeringens proposition)

3 och 4 §§

(Såsom i regeringens proposition)

5 §

Organisation

Vid länsstyrelsen finns olika enheter enligt vad som stadgas genom förordning eller bestäms i länsstyrelsens arbetsordning. (*utesl.*) Länsstyrelsen kan därtill ha regionala serviceenheter.

6—11 §§

(Såsom i regeringens proposition)

12 §

Ikraftträdande

Denna lag träder i kraft den 1997. (*utesl.*)

(2 mom. såsom i regeringens proposition)

Vidare anför utskottet vördsamt

Helsingfors den 19 november 1996

13 §

Övergångsstadganden för de olika uppgifterna

När denna lag träder i kraft skall de ärenden vilka är anhängiga vid de nuvarande länsstyrelserna, (*utesl.*) länsungdomsnämnderna och länsidrottsnämnderna och vilka enligt denna lag eller någon annan lag skall skötas av länsstyrelsen, överföras till den behöriga länsstyrelsen i det län som anges i 1 §. På motsvarande sätt övergår de ovan nämnda myndigheternas avtal och övriga förbindelser liksom också deras övriga rättigheter och skyldigheter till behörig länsstyrelse.

Vad som tidigare har stadgats om länsstyrelserna, (*utesl.*) länsungdomsnämnderna och länsidrottsnämnderna gäller när denna lag har trätt i kraft på motsvarande sätt den behöriga länsstyrelse som avses i 1 §, om inte annat stadgas eller bestäms (*utesl.*).

(3 och 4 mom. såsom i regeringens proposition)

14 §

Övergångsstadganden för personalen

När denna lag träder i kraft överförs personalen och tjänsterna vid de nuvarande länsstyrelserna (*utesl.*) till länsstyrelsen i det län som anges i 1 § eller till dess regionala serviceenhet. Landshövdingarnas tjänster dras dock in och deras tjänsteförhållanden upphör när lagen träder i kraft, med undantag av landshövdingen i Ålands län. För att en tjänst skall kunna överföras behövs inte tjänstemannens samtycke, utom i det fall att tjänsten flyttas från en ort till en annan.

Det ministerium som avses i 3 § 1 mom. beslutar om överföringen av tjänsterna och om placeringen av personalen vid länsstyrelserna innan lagen träder i kraft, efter att ha hört övriga berörda ministerier. (*utesl.*) Vederbörande ministerium beslutar om hur de tjänster till vilka det med stöd av förordning utnämner tjänstemän skall ombildas och placeras inom länsstyrelsen.

att förvaltningsutskottet bör utarbeta sitt betänkande med hänsyn till vad som sägs i detta utlåtande.

I den avgörande behandlingen deltog ordföranden Reijo Lindroos /sd, vice ordföranden Armas Komi /cent, medlemmarna Anne Huotari /vänst, Kari Kantalainen /saml, Kyösti Karjula /cent (delvis), Hannu Kemppainen /cent (delvis), Anne Knaapi /saml (delvis), Paula Kokkonen /saml (delvis), Pirkko Peltomo /sd, Riitta Prusti

/sd (delvis), Heikki Rinne /sd (delvis), Outi Siimes /saml (delvis), Raimo Tiilikainen /sv, Maija-Liisa Veteläinen /cent (delvis), Marja-Leena Viljamaa /sd, Pertti Virtanen /rdgv (delvis) och Jorma Vokkolainen /vänst samt suppleanterna Johannes Koskinen /sd och Eila Rimmi /vänst (delvis).
