

BÄTTRE SERVICE, EFFEKTIVARE FÖRVALTNING

Statsrådets redogörelse för central-, regional- och lokalförvaltningens funktion och utvecklingsbehov

INNEHÅLL

DEL 1.....	3
1. Sammandrag.....	4
2. Inledning.....	6
2.1. Riksdagens uttalanden.....	6
2.2. Utgångspunkterna för redogörelsen och beredningen av den.....	6
3. Centrala förändringar i central-, regional- och den statliga lokalförvaltningen	7
3.1. Förvaltningens struktur.....	7
3.2. Centralförvaltningen	8
3.2.1. Riktlinjer för utvecklingen.....	8
3.2.2. Centrala reformer.....	10
3.3. Regionalförvaltningen.....	15
3.3.1. Utvecklande av regionalförvaltningen på 1990-talet	15
3.3.2. Genomförandet av reformen Regionalförvaltning 2000	16
3.3.3. Stärkande av regionalförvaltningen	21
3.4. Statens lokalförvaltning	22
3.4.1. Utvecklande av statens lokalförvaltning.....	22
3.4.2. Genomförandet av häradsreformen	23
3.5. Förändringar i statens personalpolitik.....	25
3.5.1. Personalens kvantitativa och strukturella utveckling	25
3.5.2. Tyngdpunkterna i statens personalpolitik.....	29
4. Centrala förändringar inom kommunalförvaltningen.....	32
4.1. Kommunernas självstyrelse	32
4.2. Kommunstrukturen.....	32
4.3. Kommunen som producent av offentlig service.....	34
4.4. Samarbete	34
4.5. Deltagande och demokrati	40
5. Resultaten av reformarbetet hittills.....	41
6. Det fortsatta reformarbetet.....	45
6.1. Tryck på och utmaningar för förnyandet av förvaltningen.....	45
6.2. Riktlinjer för verksamheten.....	51
Bilagor.....	62
DEL 2.....	1
1. Inledning	2
2. Genomförandet av häradsreformen.....	3
3. Utvecklingsbehov.....	33

BÄTTRE SERVICE, EFFEKTIVARE FÖRVALTNING

Statsrådets redogörelse för central-, regional- och lokalförvaltningens funktion och utvecklingsbehov

DEL 1

1. Sammandrag

Den redogörelse som nu överlämnas till riksdagen om central-, regional- och lokalförvaltningens funktion och utvecklingsbehov är den mest omfattande redogörelse som utarbetats om hur förvaltningen fungerar och vilka utvecklingsbehov som föreligger på mer än tio år. I redogörelsen ingår en kort utvärdering av nuläget inom förvaltningen i vårt land. Huvudvikten ligger ändå på att identifiera framtidens utmaningar och dra upp riktlinjer för reformer av förvaltningen. Redogörelsens namn – bättre service, effektivare förvaltning – beskriver regeringens centrala mål för förvaltningsreformerna.

Reformtryck på den offentliga förvaltningen

Den goda prestationsförmågan och kvaliteten hos den offentliga förvaltningen och servicen har bidragit till att Finland varit så framgångsrikt i internationella jämförelser av konkurrenskraften. Av olika orsaker har emellertid de krav som ställs på förvaltningen förändrats och de är fortfarande föremål för kraftiga förändringar.

Globaliseringen och utvidgningen av EU ställer stora krav även på den offentliga förvaltningen. Det blir allt svårare för den offentliga förvaltningen att centralt skapa förutsättningar för samhällets funktion och ekonomisk verksamhet. På grund av den åtstramade ekonomin sätter globaliseringen också nya yttre ramar för förvaltningen. Samtidigt riktas en allt kraftigare efterfrågan på service mot den offentliga förvaltningen bl.a. till följd av att befolkningen blir äldre. Den åldrande befolkningen medför också ett avsevärt tryck på den offentliga sektorn samt på arbetskrafts- och finansieringsunderlaget. Det är nödvändigt att kunna ta i bruk den produktivitetspotential som finns inom den offentliga förvaltningen.

Basservicen för medborgarna är i genomsnitt av god standard i Finland. Det finns emellertid regionala skillnader i tillgången på tjänster och servicenätet blir allt glesare. Servicestandarden differentierar sig också beroende på den ekonomiska situationen. Det är nödvändigt att avväga vilka tjänster och servicestrukturer som den offentliga sektorn skall ansvara för.

Regeringens riktlinjer

Regeringens utgångspunkt är att trygga tillgången och kvaliteten på de tjänster som den offentliga sektorn ansvarar för även i framtiden. Utifrån denna utgångspunkt utvecklas förvaltningen så att den blir så effektiv och ekonomisk som möjligt. Den demokratiska styrningen tryggs när sättet att producera och organisera tjänsterna förändras.

I redogörelsen betonar regeringen riktlinjer för tryggnad av tillgången på service, förbättrande av produktiviteten, utvecklande av förvaltningsstrukturerna och samarbetet, stödjande av informationssamhällsutvecklingen och tryggnad av statsförvaltningens personalresurser, vilka sträcker sig fram till 2010-talet. Riktlinjerna preciseras till en konkret åtgärdsplan före hösten 2005. Åtgärderna genomförs inom ramen för statsfinanserna och finansieringen av åtgärderna bestäms i statsbudgeten.

Tillgången på service tryggas

Regeringen inleder kommun- och servicestrukturreformer. Sådan service som kommunerna är förpliktade att ordna skall basera sig på en tillräcklig befolkningsbas, dock så att speciella regionala omständigheter beaktas. Genom reformen skapas ett fungerande servicenät och samarbetet mellan olika servicesystem intensifieras. Samtidigt utvärderas servicens styr-, utvecklings- och forskningssystem. Den specialiserade sjukvården och annan service som förutsätter en särskilt stor befolkningsbas skall samlas till helheter med tillräcklig befolk-

ningsbas. Regeringen främjar ibruktagandet av bästa praxis vid producerandet av olika tjänster. Tillhandahållandet av service på båda inhemska språken garanteras i samband med reformeringen.

Verkningarna av de bestämmelser i kommunindelningsslagen som kommer att revideras följs och det bedöms hur lagen påskyndar förändringar i kommunindelningen samt effektiviserar sammanslagna kommuners service- och verksamhetsstruktur. Utgående från bedömningen bereds en reform av kommunindelningsslagen före utgången av 2008.

För att trygga den statliga servicen bibehålls ett tillräckligt finmaskigt nät av verksamhetsställen för statens lokalförvaltning och för statens lokalförvaltning sätts bindande regionala mål som gäller tillgången på service. Ministerierna får befogenheter att besluta om åtminstone polisens, åklagarens, utsköningsväsendets och magistraternas verksamhetsställen.

Effektiv och ekonomisk förvaltning

För att förbättra den offentliga förvaltningens produktivitet fortsätter man med att göra formerna för serviceproduktionen mera mångsidiga, såsom genom omvandlingar till affärsverk, bolagisering och köpande av tjänster från den privata och tredje sektorn, och bl.a. utnyttjar man de volymfördelar som specialisering och större helheter medför. Dessutom utvärderas antalet uppgifter som den offentliga förvaltningen själv sköter.

För att öka effektiviteten och lönsamheten tas det i bruk servicesystem som bildar nätverk och som är gemensamma för olika organisationer. Projektverksamhetens effektivitet förbättras genom att projektverksamhetens struktur förnyas.

I syfte att förnya förvaltningsstrukturerna och samarbetet utvärderas på lång sikt möjligheten att å ena sidan samla tillsyns- och de administrativa myndighetsuppgifterna till länsstyrelserna och å andra sidan att samla de uppgifter som hänför sig till den regionala utvecklingen till landskapsförbunden. I samband med att landskapsförbundens uppgifter, beslutanderätt och ställning stärks ses också antalet landskap över.

Ministerierna utvecklas så att de koncentrerar sig på beredningen av regeringens och riksdagens beslut, strategisk ledning samt skötseln av EU-ärenden och internationellt samarbete. Samarbetet mellan ministerierna utökas och regeringens grepp i fråga om linjedragning och samordning förstärks. För att effektivisera basfunktionerna och lätta upp förvaltningsstrukturerna skall skötseln av stödtjänsterna koncentreras till de enheter som är specialiserade för detta. I samband med reformen utvärderas också de nuvarande styrsystemen och de ändringsbehov som hör samman med dem.

För att skynda på och säkerställa reformarbetet i centralförvaltningen tillsätter regeringen ett projekt för att utvärdera det nuvarande läget i centralförvaltningen och effekterna av redan genomförda reformer, samt för att bereda de åtgärder som det är tänkt att skall bli genomförda ännu under denna regeringsperiod och för att dra upp riktlinjer för hur man skall fortsätta under nästa regeringsperiod.

En helhetsbedömning av häradssystemets funktion och fortsättning görs före 2008.

Demokratisk styrning tryggas

Under 2005 börjar regeringen bereda eventuella förslag som gäller lagstiftning och annat i syfte att stärka den kommunala demokratin inom sakkomplex som innefattar kommunkoncernen, serviceproduktion på marknadsvillkor, samarbete mellan kommuner och förutsättningar för förtroendevaldas arbete.

2. Inledning

2.1. Riksdagens uttalanden

I november 2000 lämnade regeringen sin redogörelse för genomförandet av reformen Regionalförvaltning 2000 (SRR 3/2000) till riksdagen. Den 30 maj 2001 godkände riksdagen med anledning av redogörelsen ett utlåtande enligt förvaltningsutskottets betänkande, i vilket även ingick följande av riksdagen godkända uttalande.

”Riksdagen förutsätter att regeringen före utgången av 2005 lämnar riksdagen en övergripande redogörelse för hur central-, regional- och lokalförvaltningen i vårt land fungerar och vilka utvecklingsbehov som föreligger med hänsyn bland annat till frågorna i anknytning till genomförandet av reformen Regionalförvaltning 2000 och en reform av centralförvaltningen, en effektiv förvaltning, tillgången och kvaliteten på tjänsterna samt dessutom utvecklande av ledarskapet, personalens med- och påverkansmöjligheter samt andra omständigheter i anknytning till arbetet och arbetsmiljön.”

Till det utlåtande som godkändes den 14 mars 2000 med anledning av regeringens redogörelse om verkställigheten av häradsreformen (SRR 1/1999) har riksdagen dessutom fogat följande uttalande:

Riksdagen förutsätter att regeringen ser till att reformen noggrant följs upp och att den före utgången lämnar en redogörelse till riksdagen om hur verkställigheten av häradsreformen framskrider med hänsyn bland annat till att säkerställa tillgången på en tillräcklig service på lika villkor inom olika sektorer i olika delar av landet, att ordna framför allt polis-, utsköknings- och åklagaruppgifterna i häraderna och se till att de sköts, att vidta åtgärder med anledning av olika sektors resursbehov, att bevara en tillräckligt finmaskig häradsindelning utifrån dess lokala natur och närhetsprincipen, att säkerställa ett högkvalitativt och omfattande samarbete mellan olika sektorer, att trygga tillgången på service på både finska och svenska, att vidta åtgärder för att fördjupa och utvidga myndigheternas samarbete, att vidta åtgärder för att häradernas förvaltnings- och stödtjänsteuppgifter handhas gemensamt och för att befästa den gemensamma personalens ställning samt för att utvidga de gemensamma uppgifterna, att vidta åtgärder för att utvidga användningsområdet för gemensamma anslag och samordna styrningen av dem med avdelningarnas egna anslag och styrningen av dem, att vidta åtgärder för att utveckla datasystemen inom häradsförvaltningen i riktning mot större synergi och kompatibilitet, att satsa på utveckling av resultatstyrningen, att vidta åtgärder för att utveckla samarbetet mellan olika förvaltningsområden och förvaltningsnivåer och att vidta åtgärder för att utveckla ledarfunktionerna och arbetet i ledningsgruppen vid respektive häradsämbete.

2.2. Utgångspunkterna för redogörelsen och beredningen av den

Den redogörelse om central-, regional- och lokalförvaltningen och den redogörelse om häradsförvaltningen som riksdagen har förutsatt har slagits samman, eftersom det finns ett nära

samband mellan redogörelsernas ämnesområden och eftersom bägge redogörelserna skulle avlåtas 2005.

När det gäller kommunalförvaltningen behandlar redogörelsen strukturella frågor. Kommunalekonomin har lämnats utanför.

Styrgrupp för utarbetandet av redogörelsen har varit ministerarbetsgruppen för förvaltning och regional utveckling. Ansvar för beredningen av redogörelsen har legat hos inrikesministeriet och finansministeriet. Under beredningen har man stått i kontakt med framför allt behöriga ministerier, länsstyrelserna, Arbetskrafts- och näringscentralerna, landskapsförbunden och häradsämbetenas olika behörighetsområden. Även de centralorganisationer som företräder de statsanställda har hörts i olika skeden av beredningen. Beredningen av de delar av redogörelsen som gäller häradsförvaltningen har letts av häradsförvaltningens samarbetsgrupp, som lyder under inrikesministeriet.

Utlåtande om redogörelsen har begärts av ministerierna, länsstyrelserna, Arbetskrafts- och näringscentralerna, landskapsförbunden, skattestyrelsen, Befolkningsregistercentralen, riksåklagarämbetet, häradsämbetena och deras olika behörighetsområden, Finlands kommunförbund, Svenska Finlands folkting samt organisationer som representerar de statsanställda och de kommunanställda.

3. Centrala förändringar i central-, regional- och den statliga lokalförvaltningen

3.1. Förvaltningens struktur

Statsförvaltningen i Finland är indelad i centralförvaltningen, regionalförvaltningen och lokalförvaltningen som är ansvariga inför riksdagen. Statens centralförvaltning utgörs av statsrådet jämte ministerierna, som är 13 till antalet, samt övriga centralförvaltningsenheter. Det sammanlagda antalet enheter inom centralförvaltningen, inklusive ministerierna, är ca 100. De viktigaste ämbetsverken inom statens regionalförvaltning är länsstyrelserna (6), Arbetskrafts- och näringscentralerna (15) och de regionala miljöcentralerna (13). Dessutom lyder ett stort antal andra regionala enheter under ministerierna och de centrala myndigheterna. Basorganisationen för statens lokalförvaltning är häradena, som är 90 till antalet. Dessutom har staten andra lokala enheter.

Den kommunala självstyrelsen är mycket stark i Finland. Kommunerna styrs av fullmäktige som väljs genom direkta val. Kommunerna (432 från ingången av 2005) ansvarar för största delen av den service som ordnas för medborgarna. Kommunala självstyrelseaktörer på regional nivå är samkommunerna (232), på vilka har överförts i synnerhet service som kostar mycket, samt landskapsförbunden (19), som sköter regionutvecklingsuppgifter och planering av markanvändningen. Finlands Kommunförbund sköter kommunernas gemensamma intressebevakning och formulerar kommunernas gemensamma vilja. Landskapet Ålands självstyrelse avviker från de övriga landskapens.

Vissa myndighetsuppgifter sköts inom den medelbara statsförvaltningen. Folkpensionsanstalten FPA är en viktig aktör inom den medelbara statsförvaltningen. Affärsverk samt aktiebolag som helt eller delvis ägs av staten sköter statliga funktioner på marknadsvillkor.

3.2. Centralförvaltningen

3.2.1. Riktlinjer för utvecklingen

I den redogörelse om förnyelsen av den offentliga förvaltningen som statsrådet överlämnade till riksdagen den 4 mars 1990 angavs som huvudsakliga mål för förvaltningsreformen att förbättra servicen för medborgarna, att förbättra resultatet och produktiviteten inom den offentliga sektorn samt att stärka den kommunala självstyrelsen. Den offentliga förvaltningen har i uppgift att svara för att det finns tillräcklig och balanserad tillgång till grundläggande service av god kvalitet samt att rättssäkerheten fungerar. Det måste ske en genomgående utveckling inom den offentliga förvaltningen för att de ökade serviceuppgifterna skall kunna skötas. Den påbörjade reformeringen av förvaltningens service och av själva förvaltningen bör ses som en långsiktig process som måste fortgå oavbrutet.

I sitt utlåtande av den 11 oktober 1990 förenade sig riksdagen med de principer och utvecklingsförslag som lagts fram i redogörelsen. I utlåtandet betonas att medborgarnas möjligheter till medbestämmande bör tryggas och förbättras, grunderna för den demokratiska beslutsprocessen förstärkas samt antalet beslutsnivåer minskas och kostnaderna för förvaltningen reduceras.

De huvudmål som presenteras i redogörelsen har utgjort utgångspunkt för revidering av den offentliga förvaltningen också i statsrådets följande, omfattande beslut om förvaltningsreformer. Inom regeringen styrdes och följdes beredningen av reformarbetet av ett ministerutskott 1987-1995. Sedan 1995 har en ministerarbetsgrupp ansvarat för styrningen och uppföljningen.

Programbeslutet om förnyande av den offentliga sektorn

I sitt programbeslut om förnyande av den offentliga sektorn av den 7 maj 1992 satte regeringen som mål för 1990-talet att förvaltningen skulle göra ett bättre resultat och höja sin produktivitet. De offentliga ämbetsverken och inrättningarna skulle få större ansvar för resultaten och större rätt att självständigt besluta om hur ekonomin och verksamheten skall ordnas. Alla statliga ämbetsverk och inrättningar skulle övergå till resultatbudgetering senast i budgeten för 1995. Marknadsstyrning skulle utnyttjas mera, förvaltningen lättas upp och beslutanderätt överföras från centralförvaltningen till regional- och lokalförvaltningen. Ämbetsverkens förutsättningar att ge god service skulle förbättras och utnyttjandet av data-teknik effektivteras för att säkerställa att det finns service, att verksamheten är smidig och att styrningen av den decentraliserade förvaltningsstrukturen fungerar.

Principbeslutet om åtgärder för förnyande av centralförvaltningen och regionalförvaltningen

Principerna och riktlinjerna för ovan nämnda reformprogram utgjorde utgångspunkt även för det principbeslut som statsrådet fattade den 17 juni 1993 och där åtgärderna för att reformera den offentliga förvaltningen preciserades med beaktande av de aktuella ekonomiska kraven samt den internationella utvecklingen. Beslutet föregicks av ett utredningsarbete som utfördes av utredningsmän som statsrådet tillsatt för centralförvaltningen, statens regionalförvaltning och landskapsförvaltningen. Speciella mål för förvaltningsreformen var enligt principbeslutet en smidigare, funktionsdugligare och mera ekonomisk förvaltning, bättre verksamhetsbetingelser för regeringen samt lättare och klarare administrativa styrssystem.

Antalet förvaltningsnivåer skulle minskas genom att systemet med centrala ämbetsverk och mellaninstanser görs lättare eller frångås. Styrningen inom förvaltningen skulle förnyas och

de marknadsbaserade verksamhetsformerna utökas samt sambruket av resurserna för den offentliga förvaltningen effektiveras. Även tillståndssystemen skulle bli föremål för utgallringar och lättas upp samt minskas och myndigheternas uppgiftsinsamling skulle förenhetligas och hindren för dataöverföring mellan myndigheternas skulle undanröjas. I beslutet ingick såväl allmänna riktlinjer för förnyelsen som åtgärder inom de enskilda förvaltningsområdena och över förvaltningsgränserna.

Principbeslutet Högklassig service, god förvaltning och ett ansvarskännande medborgarsamhälle

I statsrådets principbeslut av den 16 april 1998 om förvaltningspolitiska riktlinjer sades att det grundläggande målet i fråga om utvecklandet av förvaltningen är att trygga välfärdssamhällets basservice i hela landet. Förvaltningen skulle göras effektivare och bättre fungerande och mer serviceinriktad och medborgarnas faktiska påverkningsmöjligheter skulle stärkas på alla nivåer inom förvaltningen och dessutom skulle insynen och öppenheten i förvaltningen öka. Vid utvecklandet av den offentliga servicen skulle kundcentrering, valfrihet och tillgång på service betonas. Beslutanderätten skulle överföras till den nivå där servicen produceras. Ämbetsverkens serviceförmåga skulle förbättras med hjälp av alternativa former för serviceproduktion och genom att elektroniska tjänster tas i bruk, vilka skulle utvecklas i enlighet med statsrådets principbeslut av den 5 februari 1998 om möjligheterna att utträtta ärenden elektroniskt, utveckla tjänster och minska insamlandet av data. Reformerna gällande resultatstyrningen skulle fortsätta och ämbetsverkens resultatansvar klarläggas och styrningen av de marknadsrelaterade uppgifterna effektiveras. Ministerierna skulle utvecklas till regeringsstaber och ledare av sina förvaltningsområden. Den centralförvaltning som lyder under ministerierna skulle utvecklas på så sätt att centralförvaltningsenheterna, styrda av sina ministerier, stöder ministeriernas verksamhet. Fler centralförvaltningsuppgifter skulle också överföras på regionerna.

Ministerarbetsgruppens rekommendationer om reformer av statens centralförvaltning

För att få igång en reform av centralförvaltningen utgående från ovan nämnda principbeslut lät finansministeriet vid millennieskiftet en internationell expertgrupp göra en bakgrundsutredning om centralförvaltningen i de europeiska länderna och några länder utanför Europa samt en utvärdering av situationen i Finland. Experterna ansåg att ett centralt utvecklingsobjekt var att främja samarbetet inom statsrådet och samordningen över förvaltningsgränserna. Även befogenhetsfördelningen, ansvaret samt redovisningsskyldigheten borde förbättras och förvaltningens ledarkapacitet stärkas genom effektivare resultatstyrning.

I regeringens aftonskola den 24 maj 2000 kom man överens om målen och åtgärderna för en reform av centralförvaltningen med utgångspunkt i principbeslutet från april 1998 och den internationella expertgruppens utvecklingsförslag. Ett projekt tillsattes för de fortsatta reformerna. I slutrapporten av den 28 juni 2002 från den ministerarbetsgrupp som ledde projektet rekommenderar man att politikprogram tas i bruk för att säkerställa att ärenden som överskrider förvaltningsgränserna blir effektivt skötta samt att en koordinerande minister, en ministerarbetsgrupp som stöder denne och en programdirektör utses för dessa program. Dessutom rekommenderar man att regeringen utarbetar ett strategidokument som innehåller politikprogrammen och som konkretiserar genomförandet av regeringsprogrammet.

För att effektivera ministeriernas arbete föreslår ministerarbetsgruppen att de verkställande uppgifterna överförs till en lägre nivå än ministeriet, att uppgifter överförs på regional- och lokalförvaltningen, att skötseln av stödtjänsterna centraliseras, att resultatstyrningen och resultatrapporteringen vidareutvecklas samt att det skapas sådana förfaranden som säkerställer att medborgarna och frivilligorganisationerna blir hörda i den samhällspolitiska beredning-

en. Det föreslås att styrningen av kommunalekonomin förbättras genom att samarbetet mellan de involverade ministerierna intensifieras. Även ägarstyrningen av de statsägda bolagen bör vidareutvecklas.

Principbeslutet om statens ägarpolitik

Statsrådet meddelade i april 2004 ett principbeslut om statens ägarpolitik. Avsikten är att det skall iakttas i statens ägarpolitiska beslutsfattande och skötseln av ägarstyrningsuppgifter. Enligt det är den allmänna principen att skilja åt regleringen och ägarstyrningen med undantag av de bolag som sköter specialuppgifter i samhället, att staten som ägare agerar i enlighet med lagen om aktiebolag och värdepappersmarknadslagen, en klar arbetsfördelning mellan riksdagen och statsrådet i enlighet med statsbolagslagen samt en klar arbetsfördelning mellan ägarna och bolagsledningen.

3.2.2. Centrala reformer

Reformer av centralförvaltningens strukturer

Under de senaste drygt femton åren har centralförvaltningens ämbetsverksstruktur reviderats i flera avseenden. Administrativa centrala ämbetsverk och andra organisationer inom centralförvaltningen har slagits samman och lagts ned och deras uppgifter har överförts på ministerierna, nyinrättade eller redan existerande organisationer samt statens regional- och lokalförvaltning. Staten har också helt och hållet lagt ned verksamheten vid några enheter. Inom förvaltningen har också inrättats en ny typ av ämbetsverk, utvecklingscentral, som enligt verksamhetsidén är en sakkunnigmyndighet vars uppgift är riksomfattande utveckling av branschen samt informationsstyrning av kvaliteten på tjänster och andra funktioner.

Allt flera av den offentliga sektorns uppgifter har också flyttats utanför det egentliga förvaltningsmaskineriet. Enligt en utredning som gjordes i slutet av 1990-talet sköttes då offentliga uppgifter av ca 50 organisationer inom den s.k. medelbara statsförvaltningen vilka styrdes av statsrådet eller ett ministerium. Enligt 124 § i den nya grundlagen, som trädde i kraft i början av mars 2000, kan offentliga förvaltningsuppgifter anförtros andra än myndigheter endast genom lag eller med stöd av lag, om det behövs för en ändamålsenlig skötsel av uppgifterna och det inte äventyrar de grundläggande fri- och rättigheterna, rättssäkerheten eller andra krav på god förvaltning. Uppgifter som innebär betydande utövning av offentlig makt får dock ges endast myndigheter.

År 2005 har staten sex affärsverk som verkar i en konkurrenssituation på marknaden och som finansierar sin verksamhet med inkomster av affärsverksamheten. Under tiden 1989-2005 har 16 statliga ämbetsverk, inrättningar eller delar av sådana ombildats till affärsverk. En del av dem har sedan bolagiserats. Statliga uppgifter och funktioner har också bolagiserats direkt utan affärsverksfasen. För skötseln av myndighetsuppgifter som överförs från organisationer som ombildas till affärsverk har det inrättats nya, små ämbetsverk. Lagen om statliga affärsverk, som trädde i kraft 1988, ändrades vid ingången av 2003.

Utvecklande av styrsystemen

Resultatstyrningsprinciperna börjades tillämpas i försökssyfte i början av 1990-talet. I statsbudgeten för 1995 hade alla organisationer inom statsförvaltningen övergått till resultatbudgetering. Som ett led i resultatstyrningsreformen upphörde ämbetsverkens kollegiala besluttssystem och för ämbetsverken tillsattes i stället direktioner som statsrådet hade utsett för viss tid.

Resultatstyrningen har redan i tio års tid utvecklats inom förvaltningen i syfte att effektivisera produktionen av offentlig service och ämbetsverkens verksamhet. Den reform av resultatstyrningen och redovisningsskyldigheten som inleddes på riksdagens initiativ och utgående från förslagen från den parlamentariska arbetsgruppen har lett till en omfattande revidering av lagen och förordningen och statsbudgeten. Lagen om ändring av lagen om statsbudgeten trädde i kraft i början av januari 2004 och förordningen om ändring av förordningen om statsbudgeten i april 2004. Syftet med lagreformen har varit att få till stånd en klar bokslutshelhet som tjänar redovisningsskyldigheten och beslutsfattandet, att skärpa resultatstyrningen och ministeriernas styrgrepp, att inrätta en gemensam controllerfunktion för statsrådet och stöd för den, att utveckla redovisningen och kunnandet samt att stärka samarbetet över förvaltningsgränserna och den interna kontrollen. I och med den reviderade förordningen förutsätts att ministerierna sätter klarare resultatmål än tidigare för betydande ämbetsverk och inrättningar inom sina förvaltningsområden. Inrättandet av en gemensam controllerfunktion för statsrådet innebär en ny typ av organisation som överskrider förvaltningsgränserna och nya tjänstemannaroller.

De statliga ämbetsverkens utfärdande av föreskrifter och anvisningar har begränsats och klarlagts genom lagen om myndigheternas föreskrifter och anvisningar, som trädde i kraft i början av 1990 och fortsatte att gälla tills den nya grundlagen trädde i kraft. Målet har varit att minska i synnerhet den normstyrning som riktas mot kommunerna och samkommunerna. Även tillståndsförfarandena har varit föremål för utgallringar och lättats upp och åtgärder har vidtagits för att förbättra kvaliteten på lagberedningen. Den statsandelsreform som genomfördes i början av 1993 har avsevärt ökat kommunernas självständiga beslutanderätt, då beräkningsgrunderna för statsandelen inte längre på ett bindande sätt har angett hur statsandelen skall användas i kommunerna.

Åtgärder för att förbättra kvaliteten på servicen och främja elektronisk kommunikation

För att förbättra kvaliteten på den offentliga servicen har man formulerat principer för offentliga serviceförbindelser som lämpar sig för den offentliga förvaltningen i Finland, klarlagt och systematiserat kvalitetsbegreppen samt publicerat en kvalitetsstrategi för offentlig service. I mitten av 1990-talet blev det också möjligt för enheter inom den offentliga förvaltningen att delta i tävlingen om Finlands kvalitetspris, som ordnas av Kvalitetscentralen. Inom flera av den offentliga sektorns behörighetsområden började man också tillämpa kvalitetspriskriterierna på självutvärdering av verksamheten. Numera används en alleuropeisk referensram för utvärderingen.

Det har också genomförts flera sådana projekt där man har utvecklat nya tjänster som utnyttjar datateknik och informationsnät för den offentliga förvaltningens interna bruk och för den medborgarservice som förvaltningen producerar. Utvecklingen av elektronisk kommunikation och nättjänster inom förvaltningen har understötts med anvisningar och rekommendationer i syfte att främja utvecklingen, garantera att datasystemen är interoperabla och uppnå datasäkerhet. Finland var också ett föregångsland i världen när man i slutet av 1999 införde ett elektroniskt personkort. Certifieringsmyndighet för kortet är Befolkningsregistercentralen. Lagen om elektronisk kommunikation i myndigheternas verksamhet trädde i kraft i början av 2000.

Regeringen främjar särskilt produktionen och utbudet av nätbaserade välfärdstjänster genom att ordna allmänna ställen där man kommer åt nättjänsterna. Dessutom främjar regeringen en reform av servicestrukturerna inom den offentliga förvaltningen genom att utnyttja informations- och kommunikationstekniken samt genom att förnya processer och verksamhetsmodeller. I samarbete mellan informationssamhällsprogrammet, produktivitetsprogrammet och delegationen för informationsförvaltningen inom den offentliga förvaltningen

(JUHTA) har inletts ett projekt, där man analyserar lyckade projekt, ger rekommendationer för att sprida dessa goda arbetsmetoder samt skapar modeller för utvärdering och planering av investeringar i informations- och kommunikationsteknik.

I informationssamhällsprogrammet ingår ett projekt gällande Offentliga tjänster på nätet, som leds av inrikesministeriet. Målet för det är att utveckla en kundinriktad offentlig serviceproduktion genom omfattande samarbete. Projektet förnyar servicestrukturerna och främjar nationella lösningar för elektronisk kommunikation i första hand inom kommunalförvaltningen. Ett modellarbete som gäller sju utvalda servicehelheter har slutförts i november 2004 och genom offentlig ansökan har valts de regioner ut där service kan börja erbjudas i enlighet med modellerna. Målet är att man före utgången av 2005 skall ha kunnat ta i bruk flera typer av elektronisk service inom olika områden.

Reform av statsrådets arbetssätt

Regeringen har tagit i bruk en programledningsmodell, som effektiviserar genomförandet och uppföljningen av regeringsprogrammet samt stärker regeringens strategiarbete och effektiviserar samordningen av frågor som överskrider förvaltningsgränserna. I anslutning till detta har regeringen 2003 inlett politikprogram för sysselsättning, företagsamhet, medborgarinflytande och informationssamhället som överskrider förvaltningsgränserna samt tagit i bruk ett strategidokument.

Tyngdpunkten i sysselsättningsprogrammet ligger på en sänkning av den strukturella arbetslösheten och främjande av utbudet på arbetskraft. Programmets huvudmål är att sänka den strukturella arbetslösheten och förebygga utslagning, säkerställa tillgången på kunnig arbetskraft och vidta åtgärder för att förebygga den knapphet på arbetskraft som följer av att åldersstrukturen förändras, få arbetskraften att hålla sig kvar på arbetsmarknaden längre än nu och höja arbetets produktivitet samt förbättra organiseringen av arbetet och göra arbetet mer meningsfullt.

Syftet med politikprogrammet för företagsamhet är att säkerställa att företagens omvärld utvecklas stabilt och förutsebart också på lång sikt samt att göra Finland till ett av de främsta länderna i Europa när det gäller verksamhetsbetingelserna för entreprenörskap.

Syftet med informationssamhällsprogrammet är att öka konkurrenskraften och produktiviteten, den sociala och regionala jämlikheten samt medborgarnas välbefinnande och livskvalitet genom utnyttjande av data- och kommunikationstekniken i hela samhället. Genom programmet strävar man också efter att bibehålla Finlands ställning som en av de ledande producenterna och användarna av data- och kommunikationstekniken.

Målet med politikprogrammet för medborgarinflytande är att förbättra medborgarnas möjligheter att delta, öka valdeltagandet, utöka demokratifostran samt även i övrigt stärka den representativa demokratin. Programmet är en process, där även målen preciseras genom diskussion och erfarenheter under regeringsperioden.

Politikprogrammen leds av de koordinerande ministrarna. De koordinerande ministrarna är ministrar i regeringen, som utöver sina egna ansvarsområden ansvarar för att politikprogrammen genomförs. Programdirektörens befattningsbeskrivning ger en tjänstemannadirektör av ny typ som inte är beroende av gränserna mellan förvaltningsområdena. Beredningen i anslutning till genomförandet av programmen sker i huvudsak vid ministerierna och det samordnande arbetet i ministerarbetsgrupperna. Flera ministerier deltar i genomförandet av varje politikprogram.

Vid sidan av statsrådets politikprogram företräds den nya modellen med programarbete av programmet för den inre säkerheten, beträffande vilket statsrådet fattade ett principbeslut den 23 september 2004. Programmet omfattar så gott som alla förvaltningsområden. Programmet för den inre säkerheten är en helhet med vars hjälp utvecklingen av den inre säkerheten och de åtgärder som påverkar den i fortsättningen kommer att följas på ministernivå. Programmet utgör en gemensam målsättningsgrund för de aktörer som är centrala med tanke på den inre säkerheten. I enlighet med det förvaltningsgränsöverskridande sättet att närma sig saken utgår man från fenomenen och lägger inte längre tonvikten vid organisationen när man skall påverka den inre säkerheten.

Med hjälp av regeringens strategidokument effektiviserar regeringen metoder att främja, styra och övervaka genomförandet av regeringsprogrammet. Strategidokumentet innehåller preciserade och andra uppföljningsbara effekt- eller andra centrala mål för politikprogrammen och andra politikområden, konkreta åtgärder för att målen skall uppnås jämte tidtabeller samt centrala motiveringar för programmen. Regeringen fastställde sitt första strategidokument, strategidokumentet för 2003, den 25 september 2003.

Förbättrande av produktiviteten i fråga om den offentliga förvaltningen och servicen

Regeringen har i regeringsprogrammet lyft fram förbättrandet av produktiviteten inom den offentliga sektorn som en del av regeringens verksamhetsstrategi. Produktiviteten och effektiviteten förbättras genom att strukturerna och sättet att arbeta förnyas, informationstekniken börjas användas i större utsträckning, funktionerna inom den offentliga förvaltningen effektiviserar, samt genom att formerna för serviceproduktionen görs mera mångsidiga och att det regionala samarbetet och annat samarbete utökas. Produktiviteten inom kommunsektorn kan effektiviserar genom att servicestrukturerna förnyas, med hjälp av regionalt samarbete och nätverksbildning samt nya service- och verksamhetsmodeller.

I strategidokumentet 2003 gav regeringens finansministeriet i uppdrag att inleda ett åtgärdsprogram för produktiviteten i fråga om den offentliga förvaltningen och servicen som omfattar hela regeringsperioden. Programmets mål är strukturella och funktionella reformer som resulterar i att produktiviteten i fråga om den offentliga förvaltningen och servicen ökar på ett planerat och verifierbart sätt och att produktivitetsnyttan kommer till användning.

I programmet preciseras bilden av hur stor produktivitetsökning som är möjlig och hur stora resurser som på detta sätt kan styras till nya användningsändamål. När produktiviteten förbättras är siktet inställt på åtgärder som ger effekter under ungefär tio år framåt. Viktiga instrument för statsförvaltningens produktivitetstyrning är verksamhets- och ekonomiplanerna för ministeriernas förvaltningsområden, ram- och budgetförfarandet, resultatstyrningen samt verksamhetsberättelse- och bokslutsförfarandet. Förvaltningsområdena har utarbetat egna produktivetsprogram under 2004.

I statsbudgeten för 2005 ingår under moment 28.80.27 ett anslag på 10 miljoner euro för främjande av produktiviteten. Anslaget får användas till investeringar i informationsteknologi och till anskaffning av undersökningar, utredningar, utbildningstjänster och andra tjänster som syftar till att produktiviteten inom den offentliga förvaltningen främjas.

Stärkande av ministeriernas politiska ledning

Den 14 december 2004 antog riksdagen en lag som gör det möjligt att inrätta tjänster för statssekreterare. Enligt den stärks ministeriernas ledningssystem så att statssekreterare kan tillsättas som stöd för även andra ministrar än statsministern. Statssekreteraren bistår ministern med den politiska ledningen. Statssekreteraren kan fungera som ministerns ställföreträdare.

dare i uppgifter som ansluter sig till beredningen. Statssekreteraren, som åtnjuter ministerns förtroende, utnämns för ministerns mandatperiod. Behovet av statssekreterare bedöms i samband med regeringsbildningen, då behoven hos olika ministerier och regeringsgrupper kan beaktas. De enskilda ministrarnas behov kan alltså tillgodoses på ett flexibelt sätt. I statsbudgeten för 2005 har nio statssekreterartjänster inrättats.

Regionalisering

Regeringen fortsätter regionaliseringen av statliga funktioner som påbörjades under den förra regeringsperioden. De statliga funktionerna placeras utanför huvudstadsregionen så att en balanserad utveckling av landet främjas och så att regionernas starka sidor utnyttjas och stöds. Vid utvecklandet av förvaltningen, ändring av regiongränserna och regionalisering av funktioner tryggs servicen på finska och svenska.

Regionaliseringen baserar sig på lagen (362/2002) och förordningen (567/2002) om behörighet vid placering av statliga enheter och funktioner. De funktioner och enheter inom statens centralförvaltning som är nya eller som skall utvidgas eller förnyas placeras med stöd av statsrådets principbeslut av den 8 november 2001 i första hand utanför huvudstadsregionen. Regionaliseringen gäller två valperioder, åren 2004–2011. Eftersom verkställandet av besluten om placering i flera fall kan dröja många år kunde programmet i sin helhet vara verkställt 2015.

Vid regionaliseringen utnyttjas de möjligheter som den stora personalavgången och förvaltningsreformen erbjuder. Av de ca 22 000 personer som nu arbetar inom statens centralförvaltning i huvudstadsregionen beräknas pensionsavgångarna och andra avgångar vara ca 13 500 före 2015. Regionaliseringen samordnas med förvaltningens produktivitetsmål. Regionaliseringsåtgärderna beräknas möjliggöra att upp till 4 000–8 000 årsverken placeras utanför huvudstadsregionen före utgången av 2015. Vid sidan av de utredningsåtgärder som regeringen förutsätter, skall man i enlighet med regionaliseringslagstiftningen alltid när det inrättas en ny statlig funktion eller enhet eller en existerande utvidgas eller förnyas, utreda möjligheterna att placera den utanför huvudstadsregionen. I ljuset av de redan fattade regionaliseringsbesluten och ministeriernas utredningar ser det ut som om det angivna målet i fråga om årsverken kommer att uppnås.

Utöver de egentliga substansuppgifterna utreder ministerierna möjligheterna att regionalisera sina stödtjänster i syfte att ordna servicen genom samarbete. De fem stödtjänst arbetsgrupper som statsrådets kansli tillsatt blev klara med sitt arbete den 30 juni 2004. Vid finansministeriet finns en styrgrupp som koordinerar inrättandet av servicecentraler och vid statsrådets kansli en koordineringsgrupp för omorganisering och regionalisering av stödtjänster. Utgående från förslagen från koordineringsgruppen för regionalisering har pilotförsök med regionalisering av stödtjänster inletts i Kajanaland och nordöstra Finland.

Inom flera förvaltningsområden har man förberett sig på att koncentrera skötseln av stödtjänsterna till enheter specialiserade på detta. Inom inrikesministeriets och justitieministeriets förvaltningsområden inleder servicecentraler sin verksamhet vid ingången av 2006. Av dessa placeras den förstnämnda i Joensuu och den har en filial i Kajana. Verksamheten vid servicecentralen för justitieförvaltningens ekonomiförvaltning och personaladministration placeras i Tavastehus, Åbo och Kuopio.

Den centrala principen för regionaliseringsåtgärderna är att stödja regioncentrumen, i synnerhet de centrala städerna i landskapen, genom att dessa formas till centrum för olika kompetens- och uppgiftsområden och centrumens starka sidor befästs. Målet är att det i landets olika delar skall uppstå internationellt konkurrenskraftiga centrum för olika kompetens- och uppgiftsområden. Regeringens beslut den 5 maj 2004 förutsätter att vid val av alternativa

lokaliseringsort skall man ta hänsyn till de existerande och utvecklade kompetens- och uppgiftcentrum dvs. kluster samt de mål som regeringen har den 15 januari 2004 godkänt för riksomfattande utveckling av regioner.

När riksdagen godkände förvaltningsutskottets betänkande (FvUB 14/2004 rd) om statsrådets regionalpolitiska redogörelse 2004 (SRR 3/2004 rd) förutsatte riksdagen att regeringen ser till att möjligheterna till regionalisering utreds inom hela statsförvaltningen – inbegripet funktioner som inte sköts som myndighetsverksamhet – med undantag av ministeriernas inre kärna och att tillräckliga anslag årligen tas in i statsbudgeten för att täcka de extra utgifter som regionaliseringsåtgärderna medför staten i övergångsskedet. Dessa åtgärder som förutsatts i riksdagens uttalande har vidtagits. När det gäller centralförvaltningens regionaliseringsinsatser beaktas strategin för de inbesparingar som skall genomföras i personalkostnaderna och andra kostnader. Strategin ingår i rambeslutet för statsfinanserna för 2006–2009. Nyttan av regionalisering måste synas som planerade inbesparingar av utgifterna under ramperioden 2006–2009.

Inom de olika förvaltningsområdena har man hittills fattat regionaliseringsbeslut som gäller ca 1800 årsverken. Uppgifterna presenteras närmare i bilaga 7.

3.3. Regionalförvaltningen

3.3.1. Utvecklande av regionalförvaltningen på 1990-talet

I början av 1990-talet spelade den statliga regionalförvaltningen en central roll inom regionalförvaltningen. Kommunerna hade regionala enheter som byggde på samarbete, men deras uppgifter gick i första hand ut på att ordna service. Som exempel kan nämnas specialomsorgsdistrikten för utvecklingsstörda. Regionplaneförbunden skötte planläggningen enligt byggnadslagen och olika kommunalförbund skötte ordnandet av social- och hälsovårdstjänster samt även tjänster som hänförde sig till undervisning. De hade inga egentliga regionala förvaltningsuppgifter. Länsstyrelsernas ställning som allmän administrativ myndighet för regionalförvaltningen var grundmurad. Detta framhävdes genom att den övriga statliga regionalförvaltningen bestod av ett otal distriktsmyndigheter för olika sektorer, vilkas verksamhetsområden var mycket oenhetliga.

På 1990-talet stärktes det kommunala beslutsfattandet inom regionalpolitiken och statens uppgifter och de statliga myndigheterna började sammanföras. År 1993 fogades bestämmelser om samkommuner till kommunallagen, vilket möjliggjorde regional utveckling även på kommunal basis. Landskapsförbundens ställning stärktes 1994, då landskapsförbunden, vilkas uppgifter även i övrigt hade stärkts, fick i lagfäst uppgift att sköta regionutvecklingen tillsammans med statens regionala myndigheter. Man övergick till en programbaserad regionalpolitik, så att man började utarbeta regionala utvecklingsprogram under landskapsförbundens ledning, som fungerade som regionutvecklingsmyndigheter. Lagen om den nationella förvaltningen av programmen för strukturfonderna från 1999 och regionutvecklingslagen från 2002 fördjupar och preciserar ansvarsfördelningen när det gäller regionutvecklingen. Denna utvecklingsgång avspeglar också den europeiska integrationen, eftersom utveckling genom framgångsrika regioner är en av Europeiska unionens bärande principer.

Den regionala förvaltningen av miljöfrågor inom statens regionalförvaltningen stärktes 1995 genom att den sammanfördes till regionala miljöcentraler som inrättades under miljöministeriet. De bildades av vatten- och miljödistrikten och länsstyrelsernas miljöenheter. Miljöförvaltningens uppgifter preciserades också genom att man avstod från sådana uppgifter som inte ansågs hänföra sig direkt till främjande av en hållbar utveckling eller uthållig användning av naturresurserna. De regionala miljöcentralerna övertog också uppgifter från

centralförvaltningen. Miljöförvaltningens tillståndssystem har senare förenhetligats genom att det har inrättats tre miljötillståndswerk, som i sitt beslutfattande är oberoende av miljöcentralerna, men som utnyttjar vissa av miljöcentralernas administrativa tjänster.

Efter ovan nämnda ändringar inleddes en omfattande reform av regionalförvaltningen – Regionalförvaltning 2000. Syftet med den var att sammanföra skötseln av arbetskrafts- och näringsfrågor, effektivisera och lätta upp statens regionalförvaltning, anpassa länsstyrelserna till deras förändrade uppgiftsfält och förenhetliga områdesindelningarna. Dessutom var reformen förknippad med nedan nämnda mål att förbättra servicen. Reformen genomfördes 1997.

Det regionala främjandet av näringslivs- och arbetskraftsfrågor sammanfördes till arbetskrafts- och näringscentralerna (TE-central). Länsstyrelsernas antal skars ned från tolv till sex. Då den regionala utvecklingen hädanefter ankom på landskapsförbunden och arbetskrafts- och näringscentralerna, fick länsstyrelsen rollen som allmän regional förvaltnings- och säkerhetsmyndighet samt sakkunnigämbetsverk specialiserat på att följa och främja tillgodoseendet av medborgarnas grundläggande rättigheter.

Områdesindelningarna för de statliga myndigheterna har sedan 1997 baserat sig på landskapsindelningen. Verksamhetsområdena skall bestå av ett eller flera landskap. Principen är inskriven i lagen om landskapsindelning från 1998. Detta har minskat områdesindelningarnas brokighet avsevärt, men det finns fortfarande ett visst behov av förenhetligande.

Landskapsförvaltningens uppgiftsfält är även efter reformerna svagare än i många andra europeiska länder. Den viktigaste orsaken till detta är Finlands synnerligen starka kommunalförvaltning. Dessutom har man varit försiktig med att stärka mellaninstansförvaltningen. I landskapet Kajanaland genomförs ändå ett försök med stärkt landskapsförvaltning och för detta har en särskild försökslag stiftats. Under försöket sammanslås både kommunernas serviceproduktion och beslutfattande i fråga om regionutvecklingsuppgifter och –medel på landskapsnivå.

3.3.2. Genomförandet av reformen Regionalförvaltning 2000

Statsrådet överlämnade i november 2000 till riksdagen en redogörelse för genomförandet av reformen Regionalförvaltning 2000 (SRR 3/2000). I redogörelsen utvärderades genomförandet av reformen med avseende på i synnerhet följande mål för reformen:

- det blir lättare för kunderna att uträtta sina ärenden och servicen blir kvalitativt bättre,
- samarbetet och koordineringen myndigheterna emellan blir effektivare,
- myndigheternas arbete blir effektivare och mera ekonomiskt,
- förvaltningen blir klarare och mera allmänt känd,
- ämbetsverkens interna arrangemang blir mera flexibla,
- den direkta kundservicen inom den offentliga förvaltningen flyttas nära kunden och
- kommunernas självstyre förstärks.

Dessa mål hade nåtts i rätt stor utsträckning. Det ansågs emellertid nödvändigt att såväl TE-centralerna som länsstyrelserna även framgent skulle gå in för att överföra beslutanderätt från centralförvaltningen, minska sektoriseringen, utveckla servicen, göra förvaltningen bättre känd och undanröja de omedelbara övergångsproblemen. Till följd av reformen minskade länsstyrelsernas personal och omkostnader med ca 10 %. Minskningarna gällde i synnerhet administrativa och ledande uppgifter. Sedan 2001 har länsstyrelsernas resurser ökat något på grund av att vissa enskilda uppgifter har ökat eller förstärkts. Däremot växte TE-

centralerna redan under övergångsperioden bl.a. till följd av uppgiftsökningar så att fram till 2001 ökade TE-centralernas utgifter med 23 milj. euro, dvs. ca 53 %, jämfört med den tidpunkt då de inrättades. Tillväxten har därefter fortsatt så att jämfört med den tidpunkt då de inrättades, 1997, har TE-centralernas anställda ökat med 500-600 årsverken.

Förutom att redogörelsen beskrev hur reformen genomförts drogs det upp riktlinjer för utvecklingen av regionalförvaltningen och i synnerhet TE-centralerna och länsstyrelserna under de kommande åren.

Allmänna riktlinjer för regionalförvaltningen som konstateras i redogörelsen är i synnerhet behovet av att överföra beslutanderätt som gäller enskilda fall, stödfunktioner och beviljande av tillstånd inom de statliga regionalförvaltningsmyndigheternas behörighetsområden från ministerierna till dessa myndigheter. Det konstaterades också vara nödvändigt att intensifiera samarbetet mellan regionalförvaltningsmyndigheterna i syfte att upprätta ett nätverk för mera omfattande och djupgående samarbete.

I enlighet med riktlinjerna i redogörelsen har uppgifter och beslutanderätt som gäller enskilda fall, stödfunktioner och beviljande av tillstånd under åren 2000-2003 i viss mån överförts från ministerierna och den övriga centralförvaltningen till regionalförvaltningen. De viktigaste uppgiftsöverföringarna till länsstyrelserna har varit överföringen av undervisningsministeriets strukturfondsuppgifter 2001 och överföringen av uppgifter som gäller tillståndsförvaltningen för detaljhandel med och servering av alkohol drycker 2004 och 2005. I enlighet med regeringsprogrammet fortsätter man att regionalisera och delegera uppgifter inom centralförvaltningen till den befintliga regional- och lokalförvaltningen.

Regionalförvaltningsmyndigheternas samarbete har också effektiverats på olika sätt. Åren 2002-2003 genomförde regionalförvaltningsmyndigheterna bl.a. ett gemensamt praktikprogram för sådana som just utexaminerats från högskolor och yrkeshögskolor. I landskapet Norra Karelen har länsstyrelsen, TE-centralen, miljöcentralen och landskapsförbundet byggt upp en gemensam webbplats för landskapets invånare och företag som öppnades våren 2004 och som tillhandahåller elektroniska servicehelheter i anslutning till bl.a. studier, jobbsökande, företagsamhet, hälsa och boende. Modellen kan tas i bruk även i andra regioner. I landskapet Birkaland har samarbete mellan aktörerna uppmuntrats inom ramen för ett eget nätverkspilotprojekt. I övrigt har aktörerna i landskapen utvecklat sitt samarbete på respektive landskaps egna premisser.

Genomförandet av riktlinjerna i TE-centralerna

I redogörelsen från 2000 ansågs att utvecklingen av verksamheten vid arbetskrafts- och näringscentralerna i främsta hand skulle utgå från kundernas förväntningar och behov. Meningen ansågs bl.a. vara att företagstjänsterna i varje TE-central skulle sammanföras och att tillgången till TE-centralernas service på lokal nivå och inom de ekonomiska regionerna skulle utvecklas. Avsikten var också att TE-centralerna i sin verksamhet i högre grad än tidigare skulle gå in för att stödja innovationer och att de regionala utvecklingsplanerna skulle få en allt starkare inriktning på teknologi både när de görs upp och när de förverkligas. Det ansågs nödvändigt att stärka TE-centralernas roll som regional verkställare och samordnare av Finlands sysselsättningspolitiska handlingsplan och TE-centralernas regionala strategi. Även vikten av att säkra handläggningen av tillsyns- och inspektionsuppgifter inom ramen för EU:s gemensamma jordbruks- och fiskeripolitik betonades. I syfte att effektivisera centralernas interna verksamhet lovade man i redogörelsen bl.a. att utreda i vilken mån det är lämpligt med en organisation som utgår från kunderna eller funktionerna.

Handels- och industriministeriet har tillsammans med arbetsministeriet och jord- och skogsbruksministeriet låtit göra en extern utvärdering av arbetskrafts- och näringscentralerna. Syftet med utvärderingen var att utreda i vilken mån de mål som satts för bildandet av TE-centralerna i projektet Regionalförvaltning 2000 har uppnåtts, vilka centrala interna och externa förändringar som påverkar TE-centralernas framtida verksamhet och hur dessa förändringar kan beaktas i det framtida utvecklingsarbetet i TE-centralerna. Enligt utvärderingen har målen för reformen Regionalförvaltning 2000 och riktlinjerna i redogörelsen från 2000 förverkligats som följer.

Under TE-centralernas historia har betydande förändringar inträffat i centralernas omvärld. Ibland kan förändringarna i omvärlden vara plötsliga och ställa krav på snabb reaktion. I huvudsak är förändringarna i omvärlden ändå långsiktiga utvecklingstrender. Trots den goda utvecklingen uppfattas TE-centralen ännu inte som någon äkta proaktiv aktör. Centralernas verksamhet präglas av försiktighet och i vissa centraler upplever man att man inte förmår inverka eller reagera tillräckligt på förändringar i omvärlden.

TE-centralerna är tämligen väl medvetna om kundernas och intressegruppernas förväntningar och behov. Kunder och intressegrupper förväntar sig emellertid ett modigare och flexibla servicegrepp samt långvariga utvecklingspartnerskap. När det gäller TE-centralernas kundorientering finns det behov av att utveckla aktiva kontakter till kunderna, att matcha servicen med kundernas behov samt att stärka servicegreppet.

Under de senaste åren har TE-centralerna starkt gått in för att utveckla såväl resultatstyrningen och det därtill anknutna strategiarbetet som prognosverksamheten. Man har börjat granska omvärlden liksom centralernas hela egna verksamhet på ett mera övergripande sätt och över förvaltningsgränserna. I sitt prognos- och strategiarbete försöker TE-centralerna beakta regionala partnerskap och detta lyckas rätt bra. Problemen är större för de centraler som opererar på flera landskaps områden. Trots den goda utvecklingen producerar prognosystemen för litet information som kan användas som grund för strategiarbete och resultatplaner.

Ministeriernas styrgrepp har stärkts och man försöker samordna målen bättre än tidigare. Styrprocessen är som helhet rätt tung och belastar såväl TE-centralerna som de styrande instanserna för mycket. Utgångspunkterna för TE-centralens och Tekes verksamhet, deras verksamhetskultur och arbetsklimat skiljer sig från varandra. Styrningen av teknologienheterna och organiseringen av verksamheten sker inte för närvarande på ändamålsenligt sätt.

Den nuvarande organisationsmodellen erbjuder möjlighet att inom TE-centralen utveckla kundinriktade verksamhetsmodeller som utnyttjar även samarbete mellan avdelningarna. Man har aktivt försökt utveckla processerna i TE-centralerna. Centralernas utgångspunkter skiljer sig emellertid ganska mycket från varandra när de skall försöka utveckla organiseringen av sina funktioner. Trots att samarbetet mellan ministerierna har utvecklats i fråga om resultatstyrningen av TE-centralerna, upplevs styrningen av den operativa verksamheten som det största hindret för ett flexibelt samarbete mellan avdelningarna.

TE-centralernas kunder upplever att landsbygdsavdelningens resurser i alltför hög grad är bundna till kontroll- och övervakningsverksamheten. Utvecklandet av landsbygdsnäringarna och den samhällsliga verksamheten på landsbygden har hamnat i skymundan.

Arbetskraftsbyråerna önskar att arbetskraftsavdelningarna skulle vara mera aktiva på fältet, att de skulle samarbeta och att lokala särdrag skulle beaktas i strategiarbetet. Styrkedjan inom arbetsförvaltningen mellan arbetsministeriet, TE-centralens arbetskraftsavdelning och arbetskraftsbyrån är oklar.

TE-centralens roll som den egna regionens utvecklare är viktig och nästan alla centraler har tillfört den egna regionen en gemensam syn på i vilken riktning regionen skall utvecklas. Vid sidan av arbetskrafts- och näringscentralerna kan detsamma konstateras i fråga om de regionala miljöcentralerna, länsstyrelserna och vägdistriktet. Det regionala samarbetet fungerar rätt bra och TE-centralerna har så småningom tillägnat sig ett samarbetsinriktat arbetssätt. Centralernas styrning av de tre sektorerna avspeglar sig i regionutvecklingen och det finns behov av att hitta gemensamma kontaktytor för de olika sektorerna samt av att TE-centralerna uppträder mera enhetligt inom regionutvecklingen och kundservicen.

Genomförandet av riktlinjerna i länsstyrelserna

I riktlinjerna för utvecklingen av länsstyrelserna i redogörelsen från 2000 konstateras att den utveckling som inträffat i fråga om uppgifterna gör att större resurser nu behövs inom de områden där uppgifterna ökar och även att uppgiftsöverföringar till länsstyrelserna måste åtföljas av behövliga resurser.

Efter länsreformen har länsstyrelsernas verksamhet effektiverats och blivit mera ekonomisk. Till följd av reformen minskade länsstyrelsernas personal med ca 10 %. Minskningen gällde i första hand ledande och administrativa uppgifter. År 2004 arbetade ca 1125 personer vid länsstyrelserna vilka finansierades under omkostnaderna. Dessutom arbetar ca 70-80 personer med projektuppgifter vilka är avlönade ur olika finansieringskällor. Avdelningar vid länsstyrelserna som har växt efter länsreformen är social- och hälsoavdelningen och bildningsavdelningen. Inom social- och hälsoavdelningarnas uppgiftsfält har bl.a. veterinärmedicinen och livsmedelstillsynen ökat och dessutom har tillsynsbehovet inom avdelningarnas största uppgiftsområden ökat, vilket syns bl.a. i antalet klagomål. För bildningsavdelningarna var en viktig förändring den delegering av strukturfondsärendena från undervisningsministeriet till länsstyrelsernas bildningsavdelningar som skedde 2001 i fråga om mål 1- och 2-programmen, gemenskapsinitiativet Interreg III A samt delvis i fråga om mål 3-programmet.

Resurserna har delvis stärkts via budgeten och i fråga om EU-programarbetet delvis med hjälp av EU:s tekniska bistånd. Dessutom har det skett interna omfördelningar bl.a. från länsstyrelsernas administrativa sektor, trots att denna sektor var föremål för de kraftigaste gallringsåtgärderna redan i samband med länsreformen. Ändå kan man konstatera att länsstyrelsernas resurser inte har stärkts tillräckligt i motsvarighet till de ökade uppgifterna och att alla uppgiftsöverföringar inte har åtföljts av resurser. I detta avseende har riktlinjerna i redogörelsen inte förverkligats fullt ut. Till länsstyrelserna har inte heller överförts stöd-tjänster för den övriga offentliga förvaltningen på det sätt som angavs i redogörelsen. De ministerier som styr länsstyrelserna och länsstyrelserna har utarbetat ett gemensamt dokument, länsstyrelsernas resursplan, där man behandlar de principer som skall iakttas när länsstyrelsernas uppgifter och verksamhet utvecklas. Dokumentet har uppdaterats 2004 så att det motsvarar förändringarna i omvärlden.

I redogörelsen från 2000 förutsätts att länsstyrelserna deltar mer än tidigare i det regionala samarbetet, som härigenom tillförs en ny synvinkel, de grundläggande välfärds- och säkerhetstjänsternas perspektiv. Det konstateras att länsstyrelserna går på allvar in för att förbättra sin service och göra både den och länsstyrelsens verksamhet kända.

Länsstyrelserna har deltagit i det regionala samarbetet på det sätt som redogörelsen förutsätter. Även utvecklandet av länsstyrelsernas service har beaktats och bl.a. länsstyrelsernas interaktiva nättjänster ökar betydligt under de närmaste åren. Länsstyrelsernas utvärdering av basservicen har utvecklats kraftigt och det står klart att utvärderingen håller på att utvecklas till ett viktigt instrument för bedömning av de regionala effekterna av samhällsutvecklingen och olika reformer och åtgärder. De kartor som tagits fram under arbetet med att utvärdera basservicen och som beskriver efterfrågan och utbud på tjänster samt befolkningsutvecklingen har sedan den 31 maj 2004 funnits tillgängliga för alla på länsstyrelsernas och inrikesministeriets webbsidor.

I redogörelsen från 2000 förutsattes att organisationen vid Södra, Västra och Östra Finlands länsstyrelser utvärderas på funktionella premisser.

Utvärderingen gjordes 2000 och uppdaterades 2004. Utvärderingsarbetet gällde i synnerhet de tre största länen, men även länsstyrelserna i Uleåborgs och Lapplands län har sett över sin organisation. Ett mål med utvärderingsarbetet var att definiera de uppgifter som även i framtiden skall skötas i olika serviceenheter och de uppgifter som koncentreras till en ort. Förutom länsstyrelserna huvudsakliga verksamhetsställen i Tavastehus, Åbo, S:t Michel, Uleåborg, Rovaniemi och Mariehamn har de tre största länen regionala serviceenheter i Helsingfors, Kouvola, Jyväskylä, Tammerfors, Vasa, Kuopio och Joensuu. Små verksamhetsställen finns också i Björneborg, Kajana och Enare.

Utvärderingarna av organisationen ger vid handen att vissa av länsstyrelsernas avdelningar förmår sköta sina uppgifter mycket centraliserat, medan den närhet till verksamhetsområdet som de regionala serviceenheterna ger är nödvändig för vissa avdelningar. Centraliseringen kan drivas längst på polis- och justitieförvaltningsavdelningarnas samt konkurrensuppgifternas område. Däremot behövs regional närvaro i synnerhet på social- och hälsoavdelningens, bildningsavdelningens, räddningsavdelningens och konsumentfrågornas område. En del av förvaltnings- och trafikavdelningarnas uppgifter kan skötas centraliserat, medan en del kräver regional närvaro.

Länsstyrelserna har i enlighet med riktlinjerna i redogörelsen från 2000 utvecklat sin ledning i en mera interaktiv riktning och utarbetat verksamhetsmodeller för att omsätta visionerna och strategierna i praktiken. Före utgången av 2004 har länsstyrelserna utarbetat strategier som utnyttjar metoden med ett balanserat resultatkort och som omfattar hela ämbetsverket. De problem med trötthet och bristande motivation som konstaterades hos personalen i utvärderingen av reformen Regionalförvaltning 2000 har man försökt lösa med hjälp av ett gemensamt program. Ett lönesystem som baserar sig på uppgifternas svårighetsgrad och de personliga prestationerna har införts den 1 juni 2003.

3.3.3. Stärkande av regionalförvaltningen

Enligt regeringsprogrammet effektivteras verksamheten inom regionförvaltningen och den demokratiska styrningen av denna. Landskapsförbundens roll som regionutvecklingsmyndighet i enlighet med regionutvecklingslagen utvecklas genom att deras ställning vid inriktningen av de resurser som är avsedda för utveckling av landskapen stärks. Statens region- och centralförvaltning reformeras genom att samarbetet mellan sektormyndigheterna och samordningen på regional nivå ökas samt genom att regionindelningen förenhetligas.

Regionalförvaltningen är det centrala verktyget för en effektiv regionalpolitik och utgångspunkten för dess utveckling är att stödja kunnandet, företagsamheten, sysselsättningen och tillväxten samt upprätthålla välfärdssamhällets grundstruktur i regionerna. Regeringen understöder samarbete mellan landskapsförbunden, statsförvaltningen (i synnerhet arbeidskrafts- och näringscentralerna) och näringslivet så att dessa tillsammans med andra organisationer i regionen, t.ex. kommuner, högskolor och forskningsinstitut, samlar regionens resurser för att främja verksamhetsbetingelserna och utvecklingen i regionen.

Även efter de åtgärder som vidtogs på 1990-talet för att sammanföra förvaltningen är regionalförvaltningens stora problem det stora antalet aktörer och otillräcklig koordinering av verksamheten. Det är nödvändigt att öka koordineringen och samarbetet och att ytterligare förenhetliga områdesindelningarna.

Regeringen har tillsatt ett projekt i syfte att stärka regionalförvaltningen:

- Landskapsförbundens roll som regionutvecklingsmyndigheter enligt regionutvecklingslagen utvecklas genom att deras position stärks vid allokeringen av resurserna för utvecklande av landskapen.
- Regionalförvaltningens funktioner, organisation och områdesindelningar koordineras och förtydligas.
- Den demokratiska styrningen av regionalförvaltningen effektivteras.

Projektets utredningsman överlämnade sitt förslag om stärkande av regionalförvaltningen till inrikesministeriet den 26 februari 2004. Den fortsatta beredningen av förslagen sker som tjänsteuppdrag i samarbete mellan inrikesministeriet och övriga ministerier.

Avsikten i fortsatt förberedelse är att sådana nationella medel och EU-medel som är viktiga med tanke på regionutvecklingen skall samlas under ett moment inom respektive förvaltningsområde. För sammanförandet ansvarar ministerierna.

Avsikten är att utöka ministeriernas samarbete kring budgeteringen och allokeringen av de samlade anslagen. Inom centralförvaltningen inrättas en samarbetsgrupp för regionutvecklingen i vilken deltar de berörda ministerierna och där man koordinerar budgeteringen och allokeringen av resurserna. Statsrådets allmänna sammanträde skulle besluta om den regionala fördelningen av anslagen under respektive moment.

Landskapsförbundens roll som regionutvecklingsmyndigheter enligt regionutvecklingslagen stärks vid allokeringen av de resurser som har regionaliserats och som kommer att regionaliseras bl.a. genom att landskapsprogrammets genomförandeplan görs mera bindande och verkkningsfull.

Avsikten är att regeringen skall avlåta en proposition med förslag till nödvändig lagstiftning till riksdagen under vårsessionen 2005.

3.4. Statens lokalförvaltning

3.4.1. Utvecklande av statens lokalförvaltning

Statens lokalförvaltning består av häradsämbetena, häradenas fristående ämbetsverk och arbetskraftsbyråerna. Lokala enheter är också skattebyråerna, som fungerar som enheter under skatteverken.

Den statliga lokalförvaltningens nätverk av verksamhetsställen är rätt heltäckande och tillgången på service är ganska god. Inom statens lokalförvaltning har häradsämbetena och häradenas fristående ämbetsverk ca 300 servicepunkter, antalet arbetskraftsbyråer är 148 och de har 140 andra servicepunkter och mottagningar medan det inom skatteförvaltningen finns 53 skattebyråer och 73 servicepunkter. Sammanlagt finns det över 600 servicepunkter inom statens lokalförvaltning. Utanför statens budgetekonomi omfattar Folkpensionsanstaltens servicenätverk 263 byråer som är synnerligen viktiga med tanke på tillgången på service. Det är heltäckande och alla medborgare behöver dess service. Dessutom har olika förvaltningsområdens service sammanförts till medborgarkontor i enlighet med de lokala förhållandena och behoven.

För närvarande finns det över 200 medborgarkontor i Finland och de är belägna i 180 kommuner. Typiska tjänster som medborgarkontoren tillhandahåller är förutom kommunala tjänster även polisens tillståndstjänster samt arbetsförvaltningens, skatteförvaltningens och FPA:s tjänster. Också företag, Posten och aktörer inom tredje sektorn kan vara med i samservicen. Även om antalet medborgarkontor ökar, är möjligheterna till samservice ännu inte heller tillräckligt kända. För att undanröja detta missförhållande ordnar inrikesministeriet och länsstyrelserna i samarbete med Kommunförbundet systematisk träning och utbildning på regional och lokal nivå i anslutning till samservicen. Kurserna skräddarsys enligt regionernas och den lokala nivåns behov. Målet är att i alla härad utreda behoven av den offentliga förvaltningens service och möjligheterna att ordna servicen i form av samservice. Samtidigt ser man till att de existerande medborgarkontorens serviceutbud breddas samt att de även i övrigt utvecklas i överensstämmelse med behoven.

Arbetskraftsbyråerna samarbetar i synnerhet med Folkpensionsanstaltens försäkringskretsar och kommunerna för att ordna service. Samarbetet baserar sig på likheter hos uppgifterna och det regionala behovet. Inom arbetskraftsförvaltningen är servicecentralerna för arbetskraften det viktigaste riksomfattande och lokala samarbetsarrangemanget.

Medborgarkontorens serviceurval lämnar ofta en del övrigt att önska när det gäller den statliga servicen. Deras läge är inte alltid det bästa möjliga med tanke på servicenätets täckning.

Tabell 1. Instanser som är med i medborgarkontoren 2004

Kommunen	152
FPA	148
Polisen	146
Arbetskraftsbyrån	112
Skattemyndigheten	94
Magistraten	92
Församlingen	18
Lantmäteriverket	14
Vägförvaltningen	9
Företagsrådgivningen	9
Posten	6
Någon annan	69

Av kartan i bilaga 1 framgår statsförvaltningens tjänstemän per 1000 invånare (häradsindelningen) 2002 och av kartan i bilaga 2 medborgarkontoren 2002.

3.4.2. Genomförandet av häradsreformen

Statens lokalförvaltning organiserades i härad den 1 december 1996. I 77 härad sköts polis-, åklagar- och utsokningsuppgifterna samt magistratens uppgifter av häradsämbeten. I 13 härad finns fristående ämbetsverk för dessa uppgifter. Genomförandet av häradsreformen beskrivs närmare i del 2 av redogörelsen. I det följande presenteras huvudpunkterna.

Häradsämbetet lyder administrativt under länsstyrelsen och inrikesministeriet. Av enheterna lyder polisinrättningen och magistraten även funktionellt under länsstyrelsen och inrikesministeriet. Utsökningen och åklagarenheterna lyder funktionellt under justitieministeriet. Anslagen för omkostnader kommer från respektive sektors egna anslag. Under inrikesministeriets styrning har ett gemensamt anslag riktats till häradsämbetena, som är avsett för gemensamma lokalkostnader och förvaltnings- och stöduppgifter samt för lönekostnaderna för de personer som sköter dessa uppgifter.

Häradsreformens viktigaste innebörd var att polis-, åklagar- och utsokningsväsendet separerades från varandra genom att länsmanssystemet revs upp och dessa funktioner organiserades i klara helheter vad gäller såväl myndighetsverksamheten som styrningen av verksamheten. Målet var att förbättra rättsskyddet och verksamhetens kvalitet samt att trygga en tillräcklig tillgång på service på lika villkor. Uppnåendet av dessa mål har främjats avsevärt genom reformen och de åtgärder som vidtagits utgående från den. Verksamhetens kvalitet och effektivitet har förbättrats inom häradsförvaltningens alla verksamhetssektorer.

Att reformen genomfördes utgående från två olika modeller, gemensamma ämbetsverk och fristående ämbetsverk, har visat sig vara en bra lösning. Det har varit möjligt att främja de grundläggande målen för häradsreformen genom bägge modellerna. För medborgarna varierar betydelsen av polisens, åklagarens, utsokningens och magistratens verksamhet och de tjänster de erbjuder t.ex. när det gäller de personliga kontakterna. Det kan vara fråga om normal kommunikation eller att man blir föremål för åtgärder från myndigheternas sida. Närhetsprincipen och tillgången på service betyder olika saker inom olika sektorer. Dessa synpunkter liksom de förändringar som inträffat i häradsförvaltningens omvärld till följd av informations- och telekommunikationsteknikens (den elektroniska kommunikationens) utveckling bör beaktas i de framtida utvecklingsbehoven.

Enligt utredningar har utvecklingsåtgärderna främjat genomförandet av häradsreformen i enlighet med riksdagens riktlinjer och på de uppgiftsområden som riksdagen lyft fram. Häradsreformen har bidragit i synnerhet till att det finns tillräcklig tillgång på service på lika villkor samt till att kvaliteten och rättsskyddet har förbättrats. Dessutom har det upplevts som nyttigt att förvaltnings- och stödtjänsterna sköts gemensamt. Den gemensamma skötseln av förvaltnings- och stödtjänsterna har bl.a. gjort det möjligt för personalen att i högre grad än tidigare koncentrera sig enbart på att sköta sina egna substansuppgifter. Det anses också att de olika behörighetsområdena är rätt jämlika och behörighetsområdenas särintressen har beaktats i beslutsfattandet.

Alla mål för häradsreformen har ändå inte uppnåtts helt och hållet. Delvis beror detta på förändringar i omvärlden, men också på att en häradsförvaltning som baserar sig på gemensamma och fristående ämbetsverk inte har anammats till alla delar. De problem som iakttagits hänför sig i synnerhet till nivån på anslagen, indelning till olika moment, resultatstyrningen och det gemensamma anslaget samt datasystemens inkompatibilitet.

Service

Enligt häradsämbetenas chefers egna uppskattningar har man lyckats bra med att erbjuda medborgarna tillräcklig service på lika villkor i de olika delarna av deras egna härad. Statistiskt skilde sig inte åsikterna inom ämbetsverkets olika behörighetsområden mycket från varandra. Inte heller på länsnivå har man iakttagit några betydande brister i tillgången på service.

Åtgärderna för att utveckla häradsförvaltningen har i någon mån förbättrat kvaliteten på servicen och medborgarnas rättsskydd och bidragit till att medborgarna blivit mera jämlikt bemötta. Föreskrifterna om samarbete har inte upplevts ha någon stor betydelse för tryggheten av tillgången på service.

Administrativa strukturer

Häradsindelningen har inte ändrats. Antalet härad är fortfarande 90. Antalet enheter inom respektive häradsämbete varierar från en till fyra. Häradsämbetena anser i huvudsak att den nuvarande häradsindelningen är ändamålsenlig. Inrikesministeriet, justitieministeriet, Riksåklagarämbetet och länsstyrelserna ansåg att häradsindelningen är oändamålsenlig, dvs. att häraderna är för små. Motiveringen var att små härad inte förmår ordna verksamheten på ett funktionellt och ekonomiskt förnuftigt sätt. I små enheter är det inte heller möjligt med specialisering och centralisering.

Det interna samarbete i ämbetsverket mellan behörighetsområdena och samarbetet utåt har i någon mån förbättrats som resultat av utvecklingsåtgärderna. Den gemensamma personalen har en rätt etablerad ställning inom häradsämbetena. Att förvaltnings- och stödtjänsterna sköts gemensamt upplevs i genomsnitt som ganska nyttigt. Häradsämbetets olika behörighetsområden är jämlika och deras särintressen beaktas ganska bra i ämbetsverkets beslutsfattande.

Utvecklingsåtgärderna i anslutning till genomförandet av häradsreformen har inte främjat datasystemens kompatibilitet, utan systemens inkompatibilitet orsakar fortfarande många problem.

Ekonomi och styrning

Omkostnadsanslagets användningsområde är ganska ändamålsenligt. I början rådde oklarhet om varifrån olika utgifter skulle betalas, men dessa problem har till stor del lösts.

Det har i genomsnitt varit ganska lätt att samordna resultatmålen. Normstyrningen har upplevts som klar. Häradsystemet har i någon mån sänkt kostnaderna för behörighetsområdenas verksamhet, effektiviserat behörighetsområdenas verksamhet och förbättrat behörighetsområdenas förmåga att uppnå målen till lägre kostnader än tidigare.

Personal

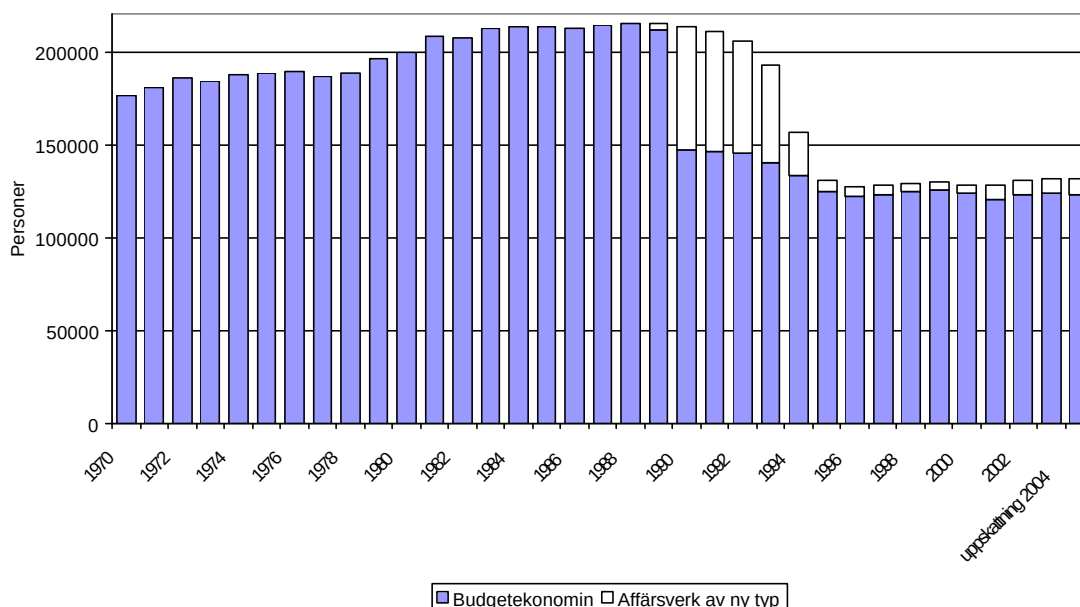
När det gäller anammandet av häradsämbetets verksamhetsidé finns det fortfarande vissa brister, men situationen har utvecklats mot det bättre. Häradsämbetets interna beslutssystem har anammats rätt väl. Arbetsklimatet har förbättrats något och personalen bemöts något mera jämlikt, men arbetsmotivationen har försämrats något.

3.5. Förändringar i statens personalpolitik

3.5.1. Personalens kvantitativa och strukturella utveckling

Under de senaste femton åren har en mycket stor strukturförändring inträffat i fråga om uppgifterna inom statens budgetekonomi och således även i fråga om personalen. Antalet anställda fortsatte att öka ända till 1988. Från denna rekordnotering på 215 000 personer har personalen inom budgetekonomin minskat till 124 200 personer 2003. Merparten av den inträffade minskningen på 91 000 personer (42 %), dvs. knappt 90 %, har berott på att ämbetsverk och inrättningar omvandlats till affärsverk, bolagiserats och kommunaliserats. Drygt 10 % av minskningen har berott på personalminskningar inom ämbetsverken. År 2003 arbetade 131 700 personer inom hela den statliga sektorn, varav 7 500 eller 5,7 % var anställda hos affärsverk av ny typ.

Figur 1. Antalet anställda inom statens budgetekonomi och hos affärsverken av ny typ 1970-2003



Tabell 2. Folkmängd, löntagare och anställda inom statens budgetekonomi enligt län 2003

Län	Folkmängd 31.12.2003		Löntagare		Anställda inom statens budgetekonomi			
	antal	%- fördel.	antal	%- fördel.	antal	%- fördel.	% av lönta- garna	% av befolk- ningen
Södra Finlands län	2 116 914	40,6	929 800	45,1	61 693	49,7	6,6	2,9
Västra Finlands län	1 848 269	35,4	696 800	33,8	34 468	27,8	4,9	1,9
Östra Finlands län	582 781	11,2	196 400	9,5	12 322	9,9	6,3	2,1
Uleåborgs län	458 504	8,8	164 000	8,0	9 379	7,6	5,7	2,0
Lapplands län	186 917	3,6	62 100	3,0	5 347	4,3	8,6	2,9
Landskapet Åland	26 347	0,5	11 700	0,6	219	0,2	1,9	0,8
Sammanlagt	5 219 732	100,0	2 060 800	100,0	124 185	100,0	6,0	2,4

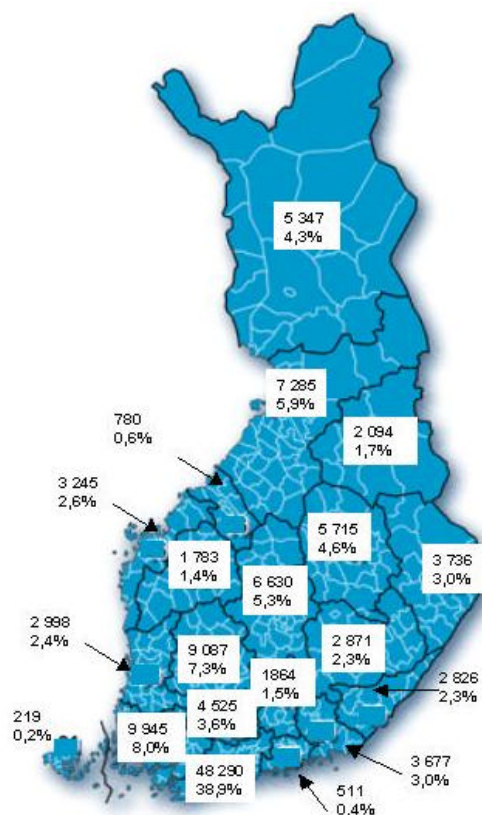
FM/PA/30.6.2004

Personalminskningen har påverkat även personalstrukturella faktorer. De viktigaste nyckeltalen för statens anställda och nyckeltalens utveckling 1999-2003 framgår av bilaga 3.

Över tre fjärdedelar av de anställda inom budgetekonomin arbetar i 20 kommuner (bilaga 4). I Helsingfors finns det största antalet statliga arbetsplatser, dvs. nästan 29 %. Då de statsanställda sätts i relation till löntagarna eller folkmängden i kommunen, placerar sig de statliga arbetsplatserna rätt jämnt över de största städerna i landets olika regioner. I relation till löntagarna i kommunen finns det för närvarande mest statsanställda i Valkeala, dvs. 24 %.

Av tabellerna i bilaga 5 och följande kartfigur framgår hur de statsanställda placerar sig i de olika landskapen. Av dem framgår att de statsanställda placerar sig relativt balanserat regionalt och geografiskt, när man beaktar befolkningsunderlaget och antalet löntagare i de olika regionerna.

Figur 2. Fördelningen av de anställda inom statens budgetekonomi (124 125) enligt län i november 2003 (antal, % av hela personalen)



Ser man till förvaltningsnivå var 2003 27,6 % av de anställda inom budgetekonomin verkssamma inom lagstiftningen och rättsväsendet samt centralförvaltningsenheterna, dvs. 0,2 procentenheter färre än 2002. Personalens fördelning på de olika förvaltningsnivåerna har hållit sig rätt stabil de senaste åren. Förändringarna beror nästan helt och hållet på att budgetekonomins interna strukturer har ändrats samt på att ämbetsverk omvandlats till affärsverk, bolagiserats och kommunaliserats.

Med undantag av centralförvaltningen är personalen på de olika förvaltningsnivåerna i relation till regionernas befolkning placerad över hela landet utan stora koncentrationer, vilket framgår av följande tabell och kartfigurerna i bilaga 6.

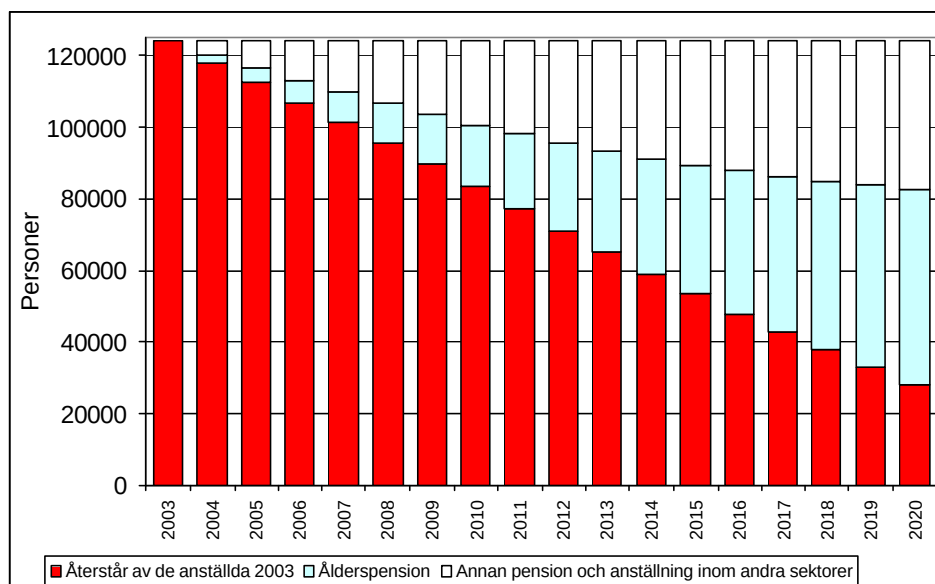
Tabell 3. De anställda inom statens budgetekonomi enligt förvaltningsnivå i november 1999-2003

Förvaltningsnivå	1999		2000		2001		2002		2003	
	ant.	%	ant.	%	ant.	%	ant.	%	ant.	%
Lagstiftning	613	0,5	616	0,5	644	0,5	666	0,5	679	0,5
Rättsväsendet	4623	3,7	4575	3,7	4715	3,9	4763	3,9	4750	3,8
Centralförvaltningsenheter	28459	22,7	28506	23,0	28363	23,5	28803	23,4	28807	23,2
Mellaninstansenheter	43595	34,7	41868	33,8	38855	32,2	39779	32,3	39991	32,2
Enheter på lokal nivå	16819	13,4	16542	13,4	15236	12,6	15292	12,4	15400	12,4
Undervisnings- och socialväsendet	31372	25,0	31614	25,6	32728	27,2	33955	27,5	34558	27,8
Anställda sammanlagt	125481	100,0	123721	100,0	120541	100,0	123258	100,0	124185	100,0

Uppskattningar av arbetskraftens avgång fram till 2020

På grund av att många anställda uppnår den normala åldern för ålderspension minskar de statsanställda åren 2004-2013 med drygt 28 000 personer, dvs. 23 % av de anställda 2003. Under åren 2004-2020 uppnår 54 700 av de anställda 2003 (44 %) den normala åldern för ålderspension. När man förutom de som avgår med ålderspension beaktar alla andra pensioneringar och sådana som flyttar över till arbetsgivare utanför staten, försvinner under åren 2004-2020 uppskattningsvis drygt 96 000 av de anställda inom budgetekonomin, dvs. 77 % av de anställda 2003.

Figur 3. Antalet personer som varit anställda inom statens budgetekonomi 2003 och som avgår p.g.a. uppnådd ålder för ålderspension samt andra pensionsslag och anställning hos andra arbetsgivare 2004-2020.



3.5.2. Tyngdpunkterna i statens personalpolitik

I sitt principbeslut om statens personalpolitiska linje av den 30 augusti 2001 angav regeringen som utgångspunkt att det är viktigt att staten föregår med gott exempel som arbetsgivare när det gäller att driva en lyckad personalpolitik. Med hjälp av en välskött arbetsgivar- och personalpolitik, bra ledarskap samt en kunnig och engagerad personal skapas förutsättningar för en resultatrik verksamhet och en fungerade service inom den offentliga förvaltningen och således också för en nationell konkurrensförmåga. Som allmänna utvecklingsmål för statens personalpolitik angav regeringen en värdebaserad och etiskt högtstående verksamhet, en kunnig och engagerad personal och gott ledarskap.

Värdebaserad och etisk verksamhet

Statsförvaltningens gemensamma värdegrund bygger på en resultatriktad verksamhet, kvalitet och stor sakkunskap, serviceinriktning, öppenhet, förtroende, jämlikhet, opartiskhet, oavhängighet och ansvarsmedvetenhet. Målet för statens personalpolitik är att stärka och utnyttja den gemensamma värdegrunden och den i grunden enhetliga verksamhetskulturen. Tjänstemännen i ledande ställning har ett särskilt ansvar att genom sitt eget exempel stärka den gemensamma värdegrunden. Anvisningarna och tillsynen utvecklas och information ges om bra verksamhetsmodeller. Samarbetsformerna mellan arbetsgivaren och arbetstagarna utvecklas, vilket bidrar till att stärka värdegrunden.

En kunnig och engagerad personal

Förutsättningen för en väl fungerande verksamhet och service inom statsförvaltningen är att staten är konkurrenskraftig som arbetsgivare. Personalstrukturens och arbetsmarknadens utveckling betonar vikten av konkurrenskraft. Enheterna själva har i första hand ansvar för att det anställs personer som besitter sådana kunskaper som uppgifterna och de funktionella behoven kräver och för att personalplaneringen är långsiktig. Ministerierna åter ansvarar för styrningen av den personalpolitik som förs inom deras förvaltningsområden. Deras uppgift är bl.a. att koordinera arbetsgivarpolitiken och budgetpolitiken, att anvisa finansiering och sätta personalpolitiska mål i resultatstyrningsprocessen samt att bedöma och ge akt på personalpolitiken inom det egna förvaltningsområdet. Regeringen ser till att verksamhetsenheterna har möjligheter att arbeta på lång sikt och ansvarar för statens gemensamma arbetsgivar- och personalpolitik som en del av budgetpolitiken.

Man har börjat följa och utveckla bilden av staten som arbetsgivare bl.a. genom aktivare information och ökad kontakt med läroinrättningar. Enligt vissa utredningar har i synnerhet högt utbildade ungdomars intresse för uppgifter inom statsförvaltningen ökat t.o.m. avsevärt de senaste åren. På bilden av staten som arbetsgivare har också inverkat den betoning på och utveckling av tjänstemännens internationella färdigheter som följt med EU-medlemskapet, det lyckade genomförandet av EU-ordförandeskapet samt de åtgärder för att utveckla i synnerhet arbetsgivarbilden som vidtagits inom vissa förvaltningsområden. Framhävandet av de etiska principerna för tjänstemannaverksamheten och framgången i internationella jämförelser av åtgärder mot korruption påverkar också arbetsgivarbilden.

Det har blivit vanligare med systematisk utvärdering av kunnandet i ämbetsverken. Även personalutvecklingsmetoderna har blivit mångsidigare. Särskild uppmärksamhet har fästs vid introduktion för nyanställda och kunskapsöverföring från äldre arbetstagare till yngre. Informationssamhällsutvecklingen och de nya elektroniska tjänsterna framhäver betydelsen av nya arbetssätt. I många ämbetsverk har man uppnått goda resultat genom arbetssätt som bygger på nätverksbildning och utnyttjande av informations- och kommunikationsteknik samt genom utnyttjande av nätinläring. I vissa ämbetsverk har det ordnats möjlighet för avgående och ny personal att en kort tid arbeta jämsides, och man har upptäckt att detta är

ett mycket bra sätt att överföra kunskande. De disponibla omkostnadsanslagen begränsar en utvidgning av förfarandet.

Konkurrenskraften förutsätter att anställningsvillkoren är tillräckligt lockande inom statsförvaltningen. Konkurrenskraften förbättras framför allt genom att man inför sporrande lön som baserar sig på uppgifternas svårighetsgrad och de personliga prestationerna. I enlighet med regeringsprogrammet borde övergången till nya lönesystem ske under 2003 och 2004. Den 8 mars 2005 omfattade de nya systemen 43 % av de statsanställda. Den 14 december 2004 ingicks på statlig centralnivå ett tjänste- och arbetskollektivavtal om heltäckande genomförande av de nya lönesystemen inom statsförvaltningen senast den 30 november 2005.

År 2003 betalades resultatarvoden avsedda att premiera grupper i 25 ämbetsverk eller inrättningar. Antalet personer som fick dylika arvoden var nästan 13 000, vilket är 10 % av de anställda inom statens budgetekonomi.

Till reformen av lönesystemet hänför sig förutom själva systemet och finansieringen av det dessutom målmedvetet utvecklande av ledarskapet och chefsarbetet. Reformen av lönesystemet har fört ner resultatstyrningen på personnivå, vilket har positiva effekter på personalledningen. Samtidigt har resultat- och utvecklingsdiskussionerna blivit ett viktigt verktyg för ledningen av personalens prestationer och kunskande.

Enligt regeringens riktlinjer används anställningsförhållanden som gäller tills vidare för permanenta uppgifter. Hösten 2003 fick ämbetsverken anvisningar om användningen av visstidsanställningar inom statsförvaltningen som byggde på det arbete som utförts av arbetsgruppen som utrett användningen av visstidsanställningar. Också de statsanställdas organisationer var företrädare i arbetsgruppen. Efter att anvisningarna kom har över 1 500 visstidsanställningar omvandlats till anställningsförhållanden som gäller tills vidare.

Åtgärder som stödjer omplaceringar kan vidtas på det sätt som anges i statsrådets principbeslut från 1993 (Personalpolitiken i samband med personalminskningar, FM 162/00/93). Enligt beslutet bereder ministeriet eller ämbetsverket i fråga i samband med ett omvandlingsprojekt också eventuella åtgärder som behövs för att stödja omplaceringar, t.ex. förflyttningar av personer mellan ämbetsverk, stöd för jobbsökande, utbildningsstöd och stöd för företagsamhet. Under moment 28.80.21 i statsbudgeten (Stöd för anpassning av personalen) inbegrips ett icke fördelat reservationsanslag, som får användas till utgifter som förorsakas av stödåtgärder som behövs vid omplaceringen av personal i samband med rationaliseringen av förvaltningen. Anslaget har använts för stödåtgärder för sådana som sagts upp av produktionsorsaker eller ekonomiska orsaker eller sådana som hotas av uppsägning. Det är också möjligt att använda anslaget för ämbetsverkens gemensamma upphandling av yrkesutbildning som stödjer nyinriktning och omplacering för den personal som inte flyttar med när uppgifterna flyttas till en annan ort.

Gott ledarskap

Regeringens mål har varit att ändra ledningsklimatet så att det tydligt betonar innovation, växelverkan som grundar sig på förtroende, samarbete och sociala färdigheter samt ledarskapet så att det blir mera professionellt. Regeringen förutsätter att tjänstemannaledningen tar personligt ansvar och engagerar sig i statssamfundets mål. Målen har eftersträvat med hjälp av förnyade urvalsgrunder och metoder, ibruktagandet av ledningssystem, framför allt resultatledning och strategiska verktyg för ledningen, t.ex. kvalitetspriser och resultatkort, ibruktagandet av personalledningsmetoder, t.ex. personalbokslut och arbetsbarometrar samt ledarskapsträning.

Strävan är att öka andelen kvinnor i ledande uppgifter. Andelen kvinnor i de högsta ledande uppgifterna har också ökat till 14,8 % 2002 och till 21,5 % 2003.

År 2003 färdigställdes ett arbetsgruppsbetänkande som gäller en utvecklingsstrategi för ledningen inom statsförvaltningen och som innehåller förslag till utvecklande av statens ledarkultur i en mera professionell riktning. Förslagen tar sikte på att bl.a. förbättra kvaliteten på ledningen inom statsrådet, effektivisera kontakterna över förvaltningsgränserna och främja uppnåendet av regeringens program mål. Centrala mål är också att utnyttja ledarresurserna effektivt och mångsidigt, att stärka förvaltningens gemensamma värdegrund och statens förmåga att locka kompetenta ledare till sig.

En förändring som gäller den högsta tjänstemannaledningen inom statsförvaltningen bereds i enlighet med de riktlinjer som godkänts av ministerarbetsgruppen för förvaltning och regional utveckling. Målet är att skapa gemensamma ledarresurser för statsrådet genom att förnya på urvalspraxis och urvalsgrunderna samt genom att stärka det professionella ledningsgreppet och den allmänna sakkunskapen inom statsförvaltningen. Reformen kommer att genomföras stegvis så att man utnyttjar den högsta tjänstemannaledningens avgång. För reformarbetet har tillsatts en stödgrupp för den högsta ledningen som hade i uppgift att lägga fram ett förslag till gemensamma tjänster för statsrådet och ett förfarande för förordnande till uppgifter. Förslaget till regeringsproposition blev klart den 9 februari 2005. Dessutom bereds före den 30 september 2005 ett förslag till åtgärder som stödjer övergången till det nya systemet. Utvecklingsobjekt är bl.a. ledningsavtalen, ledningens träning och karriärplanering samt de gemensamma stödtjänsterna.

Arbetshälsa

Resultaten och produktiviteten inom statsförvaltningen är i stor utsträckning bundna till personalens kunnande, arbetstillfredsställelse, arbetsmotivation samt arbetsförmåga. Dessa saker följs med hjälp av personalbokslut, som för närvarande upprättas i över 80 % av ämbetsverken. Personalbokslutets nyckeltal har efterfrågats sedan 1997.

I bilaga 3 granskas hur personalens tillstånd utvecklats i ljuset av personalbokslutets viktigaste nyckeltal.

Som helhet har arbetstillfredsställelsen förbättrats något åren 1999-2003. De statsanställda är mest nöjda med innehållet i arbetet och minst nöjda med ledningen. Färre avgår med invalidpension och utbildningsnivån har stigit. Färre anställda flyttar till kommunerna och den privata sektorn. För närvarande får staten mer arbetskraft från andra sektorer än vad man förlorar till dem. År 2003 var de statsanställda sjuka i medeltal 8,7 arbetsdagar.

Bättre samarbete

Syftet med det samarbete som regleras i lagen om samarbete inom statens ämbetsverk och inrättningar är att bereda de statsanställda möjlighet att påverka det beslutsfattande som har betydelse för arbetet och arbetsförhållandena och som gäller ämbetsverkets verksamhet samt på samma gång främja effektivitet och ekonomi inom statsförvaltningen. Lagen om samarbete inom statens ämbetsverk och inrättningar motsvarar i stora drag lagen om samarbete inom företag och den tidigare ämbetsverksdemokratien har övergetts till förmån för ett system som i stor utsträckning motsvarar samarbetsförfarandet inom den privata sektorn. Eventuella ändringsbehov som följer av revideringen av lagen om samarbete inom företag konstateras i samarbete med personalorganisationerna.

4. Centrala förändringar inom kommunalförvaltningen

4.1. Kommunernas självstyrelse

Kommunernas självstyrelse grundar sig på Finlands grundlag. Enligt 121 § i grundlagen är Finland indelat i kommuner, vilkas förvaltning skall grunda sig på självstyrelse för kommunens invånare. Bestämmelser om de allmänna grunderna för kommunernas förvaltning, om uppgifter som åläggs kommunerna och om grunderna för kommunindelning utfärdas genom lag. Till kommunernas självstyrelse hör också beskattningsrätt. Finland har 1991 antagit Europarådets stadga om lokal självstyrelse.

De norm- och förvaltningsreformer som genomfördes vid övergången från 1980- till 1990-talet minskade de statliga myndigheternas styrning av kommunerna. Samtidigt överfördes uppgifter som ankommer på det allmänna från statens centralförvaltning till lokalförvaltningen. Utvecklingsprojekten under 1990-talet gällde också organiseringen av kommunernas förvaltning och service samt förbättrande av kommuninvånarnas möjligheter att delta och av det representativa beslutsfattandets arbetssätt, t.ex. försöket med frikommuner och delaktighetsprojektet. Angående det senare har en separat redogörelse överlämnats till riksdagen (SRR 3/2002 rd).

1995 års kommunallag gav kommunerna större möjligheter att sköta sina lagstadgade uppgifter antingen med egna krafter eller tillsammans med andra kommuner eller serviceproducenter. År 1997 övergick man dessutom från administrativ bokföring till affärsbokföring. Viktig för kommunerna var också den reform av finansierings- och statsandelssystemet som genomfördes 1993. Reformen minskade statens styrning av kommunerna avsevärt. Kommunernas tillsynssystem reviderades och bedömningen av målsättningarna för verksamheten utvecklades. Riksdagen har fått en separat redogörelse om konsekvenserna för den kommunala förvaltningen och ekonomin av tillämpningen av den nya kommunallagen (SRR 3/1999 rd).

Också sätten att producera och organisera den kommunala servicen har, med beaktande av de krav som ställs genom kommunalekonomin och den lagstiftning som har utarbetats, kontinuerligt omvärderats i syfte att säkerställa tillgången till service.

4.2. Kommunstrukturen

Kommunernas administrativa gränser utgör den grundläggande regionala indelningen av vårt land och kommunen fungerar både som en del av organisationen för det allmänna, som en del av de samarbetssystem som den bildar tillsammans med andra kommuner samt, såsom ovan konstaterats, som ett självstyrande samfund.

År 2004 var ungefär 430 000 personer anställda inom kommunsektorn. Antalet kommunanställda har minskat under åren 1990-2002, medan samkommunernas personal har ökat något under motsvarande tidsperiod. Under depressionsåren på 1990-talet minskade antalet kommunala förtroendevalda när kommunerna drog in och slog samman nämnder och direktio-
ner. Till denna utveckling bidrog också försöket med frikommuner och därefter slopandet av specialbestämmelserna om kommunernas förvaltning.

I kommunernas utveckling har betonats uttryckligen tryggheten av servicen medan lösningar som gäller förvaltningsstrukturen och sättet att producera servicen har fått mindre uppmärk-

samhet. Under de senaste decennierna har två linjer varit förhärskande när det gäller utvecklingen av vår kommun- och regionalförvaltnings struktur:

- en strategi som i regel baserar sig på frivillighet, och som innebär att kommunerna har uppmuntrats till frivilliga sammanslagningar och frivilligt samarbete och
- en strategi som innebär att samarbetsuppgifter som kräver en omfattande regional bas har getts i uppdrag åt lagstadgade samarbetsorganisationer (t.ex. räddningsväsendet)

På grund av att den frivillighet som hänfört sig till utvecklingen av kommunstrukturen har de tryck som riktats mot strukturen tagit sig uttryck i ett utvidgat samarbete. Utmärkande är att samarbetet har främjats genom såväl politik- och förvaltningsorienterade (programmet för regioncentra, regionprojektet) som sektorvisa program (social- och hälsovårdsprogrammen, miljö- och hälsoskyddsprogrammet).

I de flesta av Finlands kommuner har man gjort upp en servicestrategi för 10-15 år framåt. I dessa strategier uppskattar man utgående från befolkningsutvecklingen och utvecklingen inom arbetskraft och ekonomi vilka åtgärder som behövs för att man skall klara av framtida utmaningar. I servicestrategin värderas möjligheterna till och behovet av en utveckling av samarbetet och nya former för serviceproduktionen, och riktlinjer dras upp för genomförandet av konkurrenspolitiken och bland annat kommunernas ägarpolitik.

Under de senaste årtiondena har inga betydande ändringar inträffat i kommunstrukturen. Antalet kommuner minskade långsamt på 1990-talet, de 460 kommunerna i början av decenniet sjönk till 452 kommuner i början av 2000-talet. Trots att den formella kommunstrukturen sålunda har verkat rätt statisk, har de faktiska strukturerna och arbetssätten inom vårt lands lokal- och regionalförvaltning förändrats avsevärt.

Under de senaste decennierna har kommunindelningen alltså utvecklats via enskilda lösningar som baserat sig på kommunernas vilja, men i synnerhet de senaste åren har staten aktivt understött utvecklingen. Det huvudsakliga incitamentet har varit det ekonomiska stöd som betalas i form av sammanslagningsunderstöd. Genom de ändringar av kommunindelningslagen som trädde i kraft i början av 2002 effektiverades och breddades understödssystemet. Genom ändringen utökades det totala beloppet av sammanslagningsunderstöd som bestäms på kalkylerade grunder och förlängdes betalningsperioden samt fattades beslut om att pröva ett helt nytt tilläggsincitament, ett tidsbundet stöd för investerings- och utvecklingsprojekt. I ändringen av lagen om kommunindelning som träder i kraft april 2005, ändras lagens bestämmelser så att de styr kommunerna att förbättra även serviceproduktionsstrukturerna när kommunindelningen ändras. Staten kan också hjälpa kommunerna med de kostnader som åsamkas dem av förundersökningar i anslutning till en eventuell sammanlagning.

Incitamenten och stödåtgärderna har haft effekt. Kommunstrukturen har förändrats och utredningar om kommunsammanslagningar pågår. Med beaktande av de kommunsammanslagningar (gäller 22 kommuner) som trädde i kraft när den nya fullmäktigeperioden inleddes 2005 är antalet kommuner 432. Även i fortsättningen är det uppenbart att kommunsammanslagningarna koncentreras till den tidpunkt då en ny fullmäktigeperiod inleds, så det kan förväntas att antalet kommuner inte minskar i någon större omfattning förrän den 1 januari 2009.

Regeringens mål är att trygga tillgången till kommunal basservice av god kvalitet i hela landet genom en skälig skatte- och avgiftsbörda. Förutsättningarna för att tillhandahålla kommunal basservice tryggas med hjälp av en funktionsduglig och livskraftig kommunstruktur och en hållbar finansiering av servicen.

4.3. Kommunen som producent av offentlig service

I början av 2000-talet sköter kommunalförvaltningen ungefär två tredjedelar av den offentliga sektorns uppgifter i Finland. Största delen av uppgifterna är lagstadgade, men en del är frivilliga uppgifter som kommunerna sköter med stöd av sin självstyrelse.

Alla kommuner skall i princip producera samma basservice för sina invånare. I praktiken inverkar kommunens omvärld och förhållanden på vilken nivå den producerade basservicen ligger på. Kommunerna har blivit tvungna att hitta nya sätt att producera och organisera den offentliga basservicen samtidigt som de försöker ta i bruk sådana arrangemang som är ändamålsenligast just för dem. Det kan anses att kommunalförvaltningens roll delvis har förändrats från serviceproducent till servicearrangör. Kommunerna har även efter ändringarna kvar ansvaret för tillgången till service och kvaliteten på servicen. I synnerhet de möjligheter som hänför sig till den tekniska utvecklingen är också viktiga för att den offentliga servicen skall bli bättre.

Inom kommunalförvaltningen kommer användningen av nya verksamhetsmodeller att bli vanligare och breddas, vilket ökar behovet av att omvärdera och utveckla kommunorganisationens roll som styrare och påverkare av verksamheten.

För att trygga i synnerhet välfärdsservicen behövs i hela landet interkommunalt samarbete, i många kommuner åtminstone regionalt samarbete. Utgångspunkten är, och i många regioner är det också i praktiken nödvändigt, att organiseringen och produktionen av offentlig service granskas som en helhet, som omfattar service som såväl kommunerna som staten ansvarar för.

Avsikten är att även i fortsättningen stödja omorganiseringar som baserar sig på kommunalt samarbete och specialisering. Riktlinjen är att interkommunal serviceproduktion främjas och att vid organiseringen av service stöds olika former av samarbete mellan kommunerna, mellan kommunerna och staten och mellan kommunerna och den privata sektorn samt utvecklingen av regionala samarbets- och förvaltningsmodeller för att servicen skall finnas tillgänglig nära dem som behöver den. I och med den omfattande ändring av lagen om statsandelar till kommunerna som trädde i kraft vid ingången av 2005 har det blivit möjligt att i förändringsskedet stödja övergripande kommunalt samarbete och samarbete som är betydande med tanke på kommunernas service och ekonomi. Utöver utvecklingen av samarbetet har regeringen genom sin egen verksamhet strävat efter att befrämja frivilliga kommun-sammanslagningar.

4.4. Samarbete

Interkommunalt samarbete

Bestämmelserna om kommunernas samarbete reviderades vid ingången av 1993 när systemet med samkommuner infördes i den form det har i den gällande kommunallagen. Kommunernas möjligheter till samarbete utvidgades och samarbete mellan kommunerna blev i regel möjligt även i fråga om lagstadgade uppgifter direkt med stöd av kommunallagen.

Kommunernas samarbete regleras i huvudsak i kommunallagen, men bestämmelser om det ingår även i speciallagar. Enligt kommunallagen kan kommunerna med stöd av avtal sköta sina uppgifter tillsammans, antingen genom att inrätta gemensamma tjänster, komma överens om att en kommun skall sköta en uppgift för en annan kommuns räkning eller genom att

inrätta gemensamma organ och samkommuner. Kommunernas samarbete grundar sig huvudsakligen på frivillighet, men för skötseln av den specialiserade sjukvården, specialomsorgerna om utvecklingsstörda och den regionala utvecklingen skall kommunerna höra till en samkommun som sköter uppgiften i fråga med stöd av en speciallag.

Samarbetet mellan kommunerna har hela tiden ökat och blivit mångsidigare. Målet för samarbetet har varit att trygga service som är viktig för kommuninvånarna samt att förbättra kommunens funktionsförmåga eller lönsamheten i verksamheten. Genom samarbete har man också försökt förbättra kvaliteten på servicen samt säkerställa sakkunskap på olika specialområden.

När det gäller att producera och organisera service är kommunernas samarbete och därvid samkommunsverksamheten fortfarande den viktigaste samarbetsformen enligt kommunallagen även om antalet samkommuner – i synnerhet inom social- och hälsovården – har minskat kännbart under de senaste tio åren.

För närvarande är antalet samkommuner 236 (1990 fortfarande 374), av vilka de samkommuner som baserar sig på obligatoriskt medlemskap – landskapsförbunden samt samkommunerna för specialiserad sjukvård och specialomsorger – är totalt 56. Samkommuner som grundar sig på frivilligt medlemskap kan sköta både kommunens lagstadgade uppgifter och uppgifter som kommunerna åtagit sig frivilligt. Vanligast bland dessa samkommuner är samkommuner för folkhälsöarbete och yrkesutbildning.

Kommunernas frivilliga samarbete har i allt högre grad utvidgats till regional verksamhet. Det regionala samarbetet har utöver det traditionella näringspolitiska samarbetet börjat omfattar utvecklande av tjänster som kommunerna är skyldiga att ordna, markanvändning och regional utveckling. Det regionala samarbetet har främjats med utvecklingsprogram inom olika förvaltningsområden och med de incitament som ingår i dem. När det gäller den regionala utvecklingen kan som ett viktigt nationellt specialprogram nämnas programmet för regioncentra, vars mål är att stärka livskraften och konkurrenskraften hos de 34 stadsregioner som utsetts till programmet. Programmet förverkligar sådant samarbete mellan kommunerna och de i regionen verksamma utbildnings- och forskningsenheterna samt företagen som har regionala verkningar i synnerhet när det gäller att stärka kunskapsunderlaget, näringspolitiken samt utvecklandet av tjänster och miljön. De centrala effektmålen för programmet är att åstadkomma fungerande regionala strategier och beslutsstrukturer samt regionala samsarbetsnätverk.

Det regionala samarbetet har utvidgats till att gälla även ordnande av kommunernas övriga servicefunktioner och samsarbetslösningar har även sökts för basservicen. De praktiska tillämpningarna är fortfarande få, men goda arbetsmetoder när det gäller t.ex. stödtjänster har spritt sig. En svårighet med de frivilliga arrangemangen har emellertid varit att planerna ofta har genomförts bristfälligt.

Ett exempel på långt drivet samarbete mellan kommunerna när det gäller basservicen är miljö- och hälsoskyddet. Statsrådet har den 30 oktober 2003 fattat ett principbeslut om utvecklandet av livsmedelstillsynen och annat miljö- och hälsoskydd. Enligt principbeslutet skall miljö- och hälsoskyddet arrangeras på lokal nivå så att en regional kontrollenhet ansvarar för den tillsyn som kommunerna ansvarar för. Målet är 50 – 85 regionala enheter i stället för de nuvarande 273 kommunala enheterna. Om regionala enheter inte bildas i hela landet inom tre år efter att principbeslutet meddelades, bestäms regiongränserna särskilt.

Uppnåendet av målen i principbeslutet främjas genom ett försöksprojekt som finansieras av social- och hälsovårdsministeriet och jord- och skogsbruksministeriet, där man inom 28 regioner (med 207 kommuner) under åren 2004 – 2005 prövar samarbete enligt de förfaranden

som kommunallagen tillåter. Länsstyrelserna inom sina områden och de centrala ämbetsverken för miljö- och hälsoskyddet främjar dessutom samarbete i sitt eget styrbete.

För att stödja kommunernas regionala samarbete har staten och kommunerna ett gemensamt regionprojekt som leds av inrikesministeriet och Finlands Kommunförbund. Innehållet går ut på ett utvidgat och utvecklat försök med regionsamarbete som stöder sig på utvärdering. Under försöket utvecklas metoder och beslutsstrukturer för det regionala samarbete samt uppmuntras och understöds samarbete mellan kommunerna.

I de försöksregioner som är med i regionförsöket har konkret samarbete inletts i fråga om kommunernas ekonomiförvaltning, tekniska verksamhet och social- och hälsovård. Även mera omfattande servicestrategier börjar genomföras. För de första försöksregionernas del börjar konkreta resultat av ekonomisk och funktionell betydelse synas under 2005. Efter detta skede kan man börja sprida goda arbetsmetoder.

Regionalt och även mera omfattande samarbete mellan kommunerna behövs bland annat inom markanvändningen, ordnandet av kollektivtrafiken och inom bostads- och näringspolitiken. Inom näringspolitiken är enskilda kommuner för små aktörer i den globala marknads- och konkurrensökonomi. Arbetskrafts- och näringscentralernas roll som utvecklare av den regionala näringsverksamheten är central. Deras tjänster behöver föras närmare alla företagare genom regionala företagstjänstcentraler i enlighet med företagsamhetsprogrammet.

Ett klart uttalat mål i regeringsprogrammet är att utveckla samarbetet i Helsingforsregionen. I detta syfte har ett projekt inletts i syfte är att främja kommunernas samarbete och gemensamma beslutsfattande i frågor som förutsätter att regionen utvecklas som en funktionell helhet. I det första projektskedet utarbetade en utredningsman ett förslag till åtgärder för att utveckla samarbetet i Helsingforsregionen. Utgående från utredningsmannens förslag och responsen på dem har inrikesministeriet berett ett lagutkast om utvecklande av samarbetet mellan kommunerna i Helsingforsregionen. Lagen skulle skapa en permanent administrativ ram för kommunernas samarbete, vilket kan ses som en förutsättning för ett långsiktigt utvecklingsarbete.

I anslutning till projektet för utvecklande av samarbetet i Helsingforsregionen har de fyra städerna i huvudstadsregionen utveckla sitt inbördes frivilliga samarbete genom att inrätta en delegation för huvudstadsregionen som består av ledande förtroendevalda. Kommunerna i mellersta Nyland har åter inrättat ett liknande organ, det s.k. Kuuma-parlamentet. Dessa samlingsorgan bidrar till kontinuitet i dialogen mellan de politiska beslutsfattarna i huvudstadsregionen.

Regeringen utreder på vilket sätt kommunerna och landskapen i regionen ämnar etablera praxis för det frivilliga samarbete som håller på att växa fram och huruvida man kommer att skapa permanenta förfaranden för ett kommunalt samarbete som omfattar hela Helsingforsregionen.

Det centrala målet för det nationella hälsoprojektet är att trygga tillgången till vård, öka arbetsfördelningen och samarbetet inom och mellan sjukvårdsdistrikten i fråga om den specialiserade sjukvården, organisera primärvården regionalt och delvis i större helheter än för närvarande, betona det förebyggande arbetet samt främja medborgarnas ansvar för den egna hälsan och primärvårdens funktion. Projektet baserar sig på statsrådets principbeslut från 2002.

Projektet har framskridit planenligt. Genomförandet är uppdelat i 40 delhelheter, av vilka en tredjedel redan har slutförts. Åren 2004 och 2005 är det viktigaste att trygga tillgången till vård och utreda problemen med primärvården och lägga fram förslag till lösningar på dem. Införandet av nya arbetssätt förutsätter att datatekniken utnyttjas i större omfattning än nu.

Ett förslag till gemensamt nationellt uppgiftsunderlag har utarbetats för den elektroniska journalen.

Det utvecklingsarbete som hänför sig till hälsoprojektet understöds med en mycket omfattande projektförfinansiering. Från 2004 till 2007 kan sannolikt 30 miljoner euro användas för finansiering av projekt som ingår i hälsoprojektet.

Statsrådet fattade den 2 oktober 2003 ett principbeslut om tryggande av framtiden inom det sociala området. Principbeslutet bestämmer riktlinjerna för utvecklingen av det sociala området de närmaste åren och säkerställer en balanserad utveckling inom det sociala området.

Principbeslutet verkställs som ett utvecklingsprojekt för det sociala området 2003-2007. Utvecklingsprojektet för det sociala området syftar till att trygga tillgången till service, förnya servicestrukturer och verksamheter, trygga tillgången till personal och personalens yrkeskunskaper, effektivt tillhandahålla sociala tjänster samt förstärka finansieringen av socialservicen. Samtidigt igångsätts en långsiktig utveckling av det sociala området genom programmet Valfärd 2015. Utvecklingsprojektet för det sociala området stöder kommuner i utvecklingen av service och har ambitionen att åstadkomma permanenta reformer. Projektet samverkar med det nationella hälsoprojektet på alla nivåer.

Utvecklingsprojektet för det sociala området består av 4 projekthelheter och 23 delprojekt.

Samarbete mellan kommunerna och staten

De viktigaste forumen för samarbetet mellan staten och kommunerna är delegationen för kommunal ekonomi och förvaltning, den ministergrupp som bereder basserviceprogrammet samt de arbetsgrupper som finns vid olika ministerier och där kommunsektorn är representerad.

Under statsminister Paavo Lipponens regering fanns en särskild förhandlingsgrupp för staten och kommunerna. För beredningen av Matti Vanhanens regerings basserviceprogram har tillsatts en särskild ministerarbetsgrupp, där även kommunernas centralorganisation är representerad. Lagstiftning som gäller kommunerna, principiellt viktiga och vittgående frågor som gäller kommunalförvaltningen och –ekonomin samt samordningen av statsfinanserna och kommunalekonomin behandlas i ett förhandlingsförfarande mellan staten och kommunerna, som regleras genom förordning.

I december 2004 tillsatte statsminister Matti Vanhanen en arbetsgrupp (KommunTIME), vars mål är att främja samarbetet i samband med informationssamhällsutvecklingen inom den offentliga förvaltningen.

Balansen och förutsägbarheten inom finansieringen av kommunernas uppgifter och åligganden förbättras genom ett basserviceprogram som utarbetas mellan staten och kommunerna och som gäller hela regeringsperioden samt genom en årlig basservicebudget som hänför sig till detta program. I basserviceprogrammet uppskattas utgifterna för och inkomsterna av kommunernas uppgifter och åtaganden enligt kommungrupp samt åtgärderna för att balansera utgifterna och inkomsterna.

Avsikten med basserviceprogrammet är att främja tillgången på service, en effektiv produktion av service och utvecklingen av servicen, utreda metoder för att garantera en hållbar och balanserad finansiering av basservicen, genomföra finansieringsprincipen samt utvärdera åtgärderna i syfte att balansera kommunernas åtaganden och finansieringen av dem, utveckla samarbetet mellan de ministerier som ansvarar för beredningen av lagstiftningen om basservicen och finansieringssystemen samt förbättra samarbetet mellan staten och kommunerna.

Det första basserviceprogrammet godkändes i mars 2004 och det andra i mars 2005. Basserviceprogrammet är en del av ramförfarandet för statsfinanserna. I programmet granskas servicen och finansieringen av den i förhållande till statsfinanserna och dessutom till den totala ekonomiska situationen i kommunerna. Basserviceprogrammet bereds över förvaltningsgränserna i samarbete med Finlands Kommunförbund och i en ministerarbetsgrupp som leds av finansministeriet.

Arbetet i den ministergrupp som ansvarar för beredningen av basserviceprogrammet har ökat de olika ministeriernas beredskap att granska servicen och finansieringen av den som en helhet. Eftersom programmet utvecklas och preciseras varje år i samband med översynen av ramarna för statsfinanserna, fortsätter ministergruppen med sitt arbete. Basserviceprogrammets ställning som en central del av samarbetet mellan staten och kommunerna permanentas. De mål och medel som ingår i det förutsätter ett starkt engagemang från såväl staten som kommunfältet.

Basserviceprogrammet omfattar de basserviceuppgifter som grundar sig på speciallagstiftning och som kommunerna skall ordna och bära finansieringsansvaret för. Ändamålsenligheten med och finansieringen av nuvarande och eventuella nya basserviceuppgifter och andra åtaganden utvärderas över förvaltningsgränserna och som en enda helhet med beaktande av kommunernas skatteinkomster, statsandelar och avgifter. Den totala ekonomiska situationen beaktas vid utvärderingen.

I basserviceprogrammet granskas kommunernas verksamhetssätt och effektivitet samt behovet av sådana strukturella reformer med vilka lönsamheten och effektiviteten kan ökas. Dessutom utreds de förutsättningar som ekonomiskt funktionsdugliga kommuner och med tanke på övriga åtaganden funktionsdugliga organisationer har att ordna basservicen. Åtgärder för att förbättra servicens produktivitet har vidtagits inom olika förvaltningsområden.

Utvärderingssektionen inom delegationen för kommunal ekonomi och förvaltning utarbetar en utvärderingsplan för basservicen som omfattar hela regeringsperioden och som uppdateras årligen. Planen innehåller uppgifter om vilka riksomfattande och regionala utvärderingar av basservicen man har för avsikt att genomföra, tidtabellerna, utvärderingsmetoderna, hur och vilka uppgifter som används vid utvärderingarna samt hur utvärderingsresultaten används och hur resultaten offentliggörs. Planen innehåller också uppgifter om vilka utvärderingar man har för avsikt att beställa från tredje parter.

Målet för utvärderingsplanen för basservicen är att förenhetliga och koordinera den utvärdering av basservicen som bedrivs inom olika förvaltningsområden och på olika förvaltningsnivåer. Utvärderingsplanen ökar samarbetet mellan staten och kommunerna på utvärderingens område och hjälper beslutsfattarna att hitta information om basservicens tillstånd samt tillgången och kvaliteten på den. Beträffande den regionala utvärdering av basservicen som länsstyrelserna sköter har det också färdigställts en utvärderingsplan som omfattar regeringsperioden och som gäller även länsstyrelsens andra behörighetsområden än de som ingår i den ovan nämnda planen.

Kommunalförvaltningen spelar också en roll i den verksamhet som ordnas i samarbete med statens lokal- och regionalförvaltningsmyndigheter. När staten krymper sina lokala funktioner har man försökt trygga tillgången på service bl.a. med hjälp av olika slags medborgarkontor. Kommunerna har åtagit sig att ansvara för olika uppgifter i form av uppdrag enligt kommunallagen.

För att trygga utbudet och tillgången på lokalförvaltningens service får den nya kommunikations- och informationstekniken samt medborgarkontoren en mera framträdande roll. De 40 regionala servicecentraler för arbetskraften som inrättas före 2006 kommer att samarbeta intimt med olika myndigheter som sköter sysselsättningen. Förutom arbetskraftsbyråerna

kommer kommunerna med – i synnerhet kommunernas social- och hälsovårdsväsende samt ungdomsarbete, FPA och andra sakkunniginstanser samt olika serviceproducenter. Kostnaderna för servicecentralerna för arbetskraften delas jämnt mellan arbetsförvaltningen och kommunerna medan FPA svarar för sina egna kostnader.

I regeringsprogrammet ingår utarbetandet av en gemensam servicestrategi. Målet för den är att skapa goda förutsättningar för att trygga tillgången och kvaliteten på servicen inom den offentliga förvaltningen och att förbättra effektiviteten. Strategin definierar de områden där det är nödvändigt med mera samarbete mellan serviceproducenterna för att förbättra servicen. Även arbetssättena och servicestrukturerna måste förändras när samarbetet och produktivitetskraven ökar. När det gäller serviceproduktionen inom statens region- och lokalförvaltning måste samarbetet öka både mellan de statliga myndigheterna och mellan staten och kommunerna. Servicen måste utvecklas utgående från kunderna. Det primära målet är att med hjälp av samarbete mellan serviceproducenterna trygga tillgången på heltäckande och mångsidiga tjänster av god kvalitet som motsvarar behoven samt att förbättra servicens effektivitet och produktivitet genom att förnya arbetssättena och servicestrukturerna samt genom att öka nättjänsternas användbarhet och användningen av dem.

Kommunernas nya lagstadgade samarbete

Fram till 2004 organiserade varje kommun till största delen ensam räddningsväsendets tjänster. Att upprätthålla en tillräcklig servicenivå inom räddningsväsendet, i synnerhet när det gällde förebyggande av olyckor, blev för tungt för de mindre kommunerna. Av denna orsak beslöt man att föreslå att räddningsväsendet skulle organiseras så att det bildas ca 30 lagbestämda regionala räddningsväsenden som baserar sig på samarbete mellan kommunerna.

Lagstiftningen genomfördes i två etapper: först stiftades en lag där statsrådet gavs befogenhet att besluta om områdesindelningen och kommunerna ålades att inrätta räddningsområden. Lagstiftningen om räddningsväsendet ändrades i överensstämmelse med det nya systemet, när frågan om organisationssättet hade lösts. Statsrådet fastställde antalet räddningsområden till 22. Kommunernas uppgift var att avtala om de regionala arrangemangen för räddningsväsendet, t.ex. förvaltningsmodell och grunder för kostnadsfördelningen, före utgången av 2002 samt att genomföra nödvändiga arrangemang, t.ex. områdets interna organisation, förflyttning av personal till nya tjänster, överföring av avtalsbrandkårernas avtal, budget och ett otal andra praktiska frågor innan de regionala räddningsväsendena inledde sin verksamhet 2004.

Syftet med omorganiseringen av räddningsväsendet var från första början att effektivisera verksamheten så att överlappande uppgifter gallras bort och de frigjorda resurserna används för nya uppgifter. Stora organisationsenheter förbättrar möjligheten att specialisera sig på vissa uppgifter och förbättrar personalens sakkunskap om den egna uppgiften.

Efter ett halvt års samarbete har i synnerhet kostnadsökningarna kritiserats. När kostnaderna fördelades i form av betalningsandelar på de kommuner som är med i den regionala organisationen, steg avgifterna för en del medan de sjönk för andra. En del av kostnadsökningen består av engångskostnader i övergångsskedet. Harmoniseringen av lönerna orsakar mer kostnader i någon mån. Inom förvaltningen är rollen för medlemmarna i den gemensamma nämnd eller direktion som består av medlemskommunernas företrädare fortfarande oklar; arbetar de i sin uppgift som intressebevakare för sin hemkommun eller för det gemensamma räddningsväsendets bästa.

Lagen om ett förvaltningsförsök i Kajanaland (343/2003) trädde i kraft den 1 juni 2003 och försöket inleddes den 1 januari 2005. Försöket innebär att ett brett spektrum av kommunala

uppgifter sammanförs. Med stöd av lagen överfördes på landskapet hälso- och sjukvården, en stor del av socialvården samt gymnasiet och yrkesutbildningen. Dessutom ställdes sjukvårdsdistriktets och landskapsförbundets uppgifter under samma förvaltning. Genom kommunernas egna beslut breddades de socialvårdsuppgifter som överfördes på landskapet så att bara dagvården blev kvar hos baskommunerna.

Att sammanföra uppgifterna i denna omfattning blev möjligt när landskapsförvaltningen som högsta beslutsorgan fick genom val utsedda landskapsfullmäktige. Det första valet till landskapsfullmäktige hölls i oktober 2004 och fullmäktiges mandatperiod började i november 2004. Ändringen har minskat antalet nämnder i kommunerna, då motsvarande nämnder har inrättats inom landskapsförvaltningen.

Överföringen av uppgifter har varit omfattande. Detta avspeglas i att ca 60 % av kommunernas budgetar överfördes till landskapet. När det gäller den kommunala servicen är försökets framgång på ett avgörande sätt beroende av om man lyckas utnyttja det större verksamhetsområdet och de nya uppgiftskombinationerna och om samarbetet mellan kommunerna och landskapet löper friktionsfritt. Befolkningsutvecklingen i Kajanaland och prognoserna är synnerligen besvärliga. Detta syns också i kommunalekonomin i området, som i sin tur utgör direkt grund för landskapets ekonomi.

4.5. Deltagande och demokrati

Kommunernas förändrade arbetssätt – det utvidgade samarbetet och nätverksbildningen – innebär en utmaning med avseende på deltagandet och demokratin. Den representativa demokratin och instrumenten för deltagande är i huvudsak planerade med tanke på beslutsfattandet i baskommunen. När servicen produceras och organiseras med hjälp av olika former av samarbete i stället för inom baskommunen krymper medborgarnas påverkansmöjligheter.

I enlighet med regeringsprogrammet genomförs ett politikprogram för medborgarinflytande. Som en del av politikprogrammet genomförs vid inrikesministeriet ett utvecklingsprojekt som gäller kommunal demokrati. Inom ramen för projektet utreds möjligheterna att samordna representativ demokrati med att uppgifter som kommunerna ansvarar för läggs ut och börjar skötas på marknadsvillkor. Samtidigt granskas förhållandet mellan den kommunala självstyrelsen och nätverksbildning och samarbete inom ekonomiska regioner samt landskap och andra områden.

Inom ramen för projektet utreds och föreslås riktlinjer angående vilka ärendekategorier som absolut skall omfattas av kommunernas självstyrelse även i fortsättningen och vilka som inte behöver göra det, de förutsättningar under vilka vissa uppgiftskategorier kan överföras till mera tunna eller indirekta självstyrelseformer eller utanför självstyrelsen, samt lösningar för att trygga/återföra förutsättningarna för självstyrelse i fråga om de ärendekategorier vilkas karaktär kräver det. Samtidigt kartläggs verksamhetsmodeller på det finländska och internationella region- och kommunfältet som redan visat sig vara lyckade i praktiken.

Under 2004 har man valt ut kommuner och områden som erbjuds möjlighet att delta i ett försök där man tillämpar redan existerande goda arbetsmetoder och förslag som skall utvecklas vidare.

5. Resultaten av reformarbetet hittills

Centralförvaltningen

Den offentliga förvaltningen har förnyats konsekvent och genomgripande. Den höga prestationen och kvaliteten hos den offentliga förvaltningen och servicen har bidragit till att Finland varit så framgångsrikt i internationella jämförelser av konkurrenskraften.

Trots de många strukturreformerna är det nuvarande antalet ministerier och dem underlydande ämbetsverk inom centralförvaltningen, nästan 100, ungefär lika stort som 1990. Trots att antalet inte just har förändrats, har ändå de flesta av de organisationer som var verksamma inom centralförvaltningen 1990 genomgått förändringar. Ämbetsverk har slagits samman och lagts ner och deras uppgifter har överförts på lokal- och regionalförvaltningen, affärsverk samt nya organisationer som inrättats inom centralförvaltningen. Nya ämbetsverk har också inrättats för att sköta myndighetsuppgifter som överförts från organisationer som ombildats till affärsverk och bolagiserats. Ungefär en tredjedel av de nuvarande organisationerna inom centralförvaltningen har inrättats efter 1990.

Strukturreformernas huvudsakliga tyngdpunkt har legat inom förvaltningsområdena. Förvaltningsområdenas behörighetsområden har inte reglerats i någon större utsträckning. Till följd av reformerna har den strukturella specialiseringen hos ministeriernas förvaltningsområden ökat. Bland förvaltningsområdena finns det numera affärsverksamhetsinriktade förvaltningsområden, förvaltningsområden vars struktur följer utvecklingscentralsmodellen samt förvaltningsområden där det inte finns några ämbetsverk och inrättningar på centralförvaltningsnivå under ministeriet.

Antalet anställda inom centralförvaltningen har minskat jämfört med 1990. Det nuvarande antalet anställda inom centralförvaltningen, ca 29 000 personer, är drygt hälften av vad det var 1990. Däremot har antalet anställda vid ministerierna ökat och är nu en knapp fjärdedel större än 1990. Det finländska förvaltningssystemet bygger ännu inte heller på en fullständig arbetsfördelning mellan ministerier och ämbetsverk, eftersom en del verkställande uppgifter fortfarande sköts av ministerierna. Det finns fortfarande behov av att göra strukturerna inom statens centralförvaltning mera strömlinjeformade.

Övergången till resultatstyrning har konstaterats ha många positiva effekter på den offentliga servicens kvalitet och på produktionens effektivitet. I utredningar om styrsystemets funktion har emellertid även brister iakttagits. Riksdagen har kritiserat resultatinformation som getts i form av budgetar och rapporter för att den varit för allmän och tunn. På ett mera allmänt plan har det ansetts att resultatansvartänkandet har utvecklats långsamt inom statsförvaltningen. Avsaknaden av reaktion på anspråkslösa eller dåliga resultat har inte stött styrsystemets trovärdighet och inte heller andra centrala drag hos det. Brister har också förekommit när det har gällt definieringen av de resultatansvariga instanserna och inriktningen av resultatansvaret, vilket har försämrat styrsystemets funktion. Redovisningsskyldigheten och ledningens resultatansvar skärps dock till följd av de ändringar i budgetlagen och –förordningen som trädde i kraft i början av 2004. I reformerna framhävs statsrådets roll som ledare av statsförvaltningen och ansvarig samhällspolitisk aktör samt ministeriernas roll som det egna förvaltningsområdets resultatstyrare. Det förutsätts att ministerierna sätter klarare resultatmål. Även de grundläggande resultatkriterierna har omdefinierats.

En minskning av förvaltningsområdenas sektorisering och en effektivisering av deras samarbete och samverkan har länge ingått i centralförvaltningens utvecklingsmål. För att frågor som överskrider förvaltningsgränserna skall skötas effektivt har regeringen i sitt strategidokument tagit in fyra omfattande politikprogram som överskrider förvaltningsgränserna och där flera ministerier deltar i genomförandet. En verksamhetskultur som överskrider förvalt-

ningsgränserna utvecklas också genom att systemet med ministeriernas högsta tjänstemannaledning revideras.

Regional- och lokalförvaltningen

Regionalförvaltningen har utvecklats i den riktning som skisserades upp i reformen Regionalförvaltning 2000. Länsförvaltningen har hittat sin roll som allmän förvaltnings-, tillsyns- och säkerhetsmyndighet och som den som främjar tjänster och rättigheter som är av central betydelse för medborgarna samt som uppföljare och utvärderare av tillgången på service. Länsförvaltningen har ändå inte haft tillräckligt med resurser för att sköta dessa uppgifter.

Arbetskrafts- och näringscentralerna har spelat en viktig roll som regionutvecklare. Enligt utomstående bedömning präglas de som utvecklande organisation ändå av försiktighet. Vid arbetskrafts- och näringscentralerna finns det också fortfarande ändringsbehov som gäller bl.a. resultatstyrningen och den interna organisationen. Det har visat sig problematiskt att placera tillsyns- och utvecklingsuppgifter inom samma organisation.

De regionala miljöcentralerna, som behandlar bl.a. miljötillstånd samt styr kommunernas planering av markanvändningen, har genom sin egen verksamhet befast sin position som statlig regionalförvaltningsmyndighet. De är regionala aktörer, påverkare och sakkunnig som inom sitt behörighetsområde också samordnar olika åsikter. De regionala miljöcentralerna samarbetar dessutom intimt med andra regionalförvaltningsmyndigheter och landskapsförbunden.

Statens regionalförvaltning är mycket starkt koncentrerad vad gäller länsförvaltningen och näringsförvaltningen. Det finns ändå fortfarande onödigt många regionala aktörer inom statsförvaltningen. Man kunde överväga att samla uppgifterna i första hand till länsstyrelserna och arbetskrafts- och näringscentralerna. Till följd av de ändringar som inträffat i länsstyrelsernas uppgifter och erfarenheterna av länsreformen finns det vissa behov av att omvärdera de nuvarande länsgränsernas ändamålsenlighet.

Regionalförvaltningsmyndigheternas områden är inte enhetliga. Det finns 19 landskapsförbund, 15 arbetskrafts- och näringscentraler och 13 miljöcentraler. Den service som kommunerna ansvarar för produceras i allt högre grad genom kommunalt samarbete bl.a. inom ekonomiska regioner och i Kajanaland på landskapsnivå. Genomförandet av vissa program och regionstrategier förutsätter ofta större områden än landskapet.

Landskapsförbundet ansvarar för regionutvecklingen, men det är statens regionalförvaltning som sitter på en stor del av resurserna. Det är skäl att granska tyngdpunkterna i uppgiftsfördelningen så att utvecklingsuppgifterna och resurserna i större grad än tidigare skulle ligga hos landskapsförbunden och uppgiftsfördelningen skulle stödja initiativ som utgår från regionerna.

Statens lokalförvaltning

Målet för häradsreformen var bl.a. att separera polis-, åklagar- och utökningsväsendet i funktionellt hänseende för att förbättra medborgarnas rättsskydd. Enligt ordalydelsen i lagen om grunderna för utvecklande av den statliga lokalförvaltningen skall dessa aktörer i funktionellt hänseende utöva så självständig beslutanderätt som möjligt. Samtidigt placerades ändå polis-, åklagar- och utökningsväsendet till största delen i gemensamma ämbetsverk. Enhetligheten i dessa ämbetsverk är av ovan nämnda orsaker begränsad till lokaler, upphandling, användning av det gemensamma anslaget samt vissa ekonomiförvaltnings- och personaladministrationsuppgifter. De två sistnämnda uppgifterna överförs delvis till den servicecentral som inrättas för inrikesministeriets förvaltningsområde 2006 och delvis till

motsvarande central som inrättas för justitieministeriets förvaltningsområde samma år. Den nuvarande gemensamma personalen (ca 200) är således överdimensionerad för dessa uppgifter.

Inom häradsämbetets olika behörighetsområden finns ett avsevärt tryck på större enheter. Bakom dessa förändringar ligger målet att trygga tillgången på service inom de olika behörighetsområdena och förbättra kvaliteten på den genom att effektivisera ledningen och resursanvändningen samt förbättra produktiviteten i större helheter. Förändringarna skulle också leda till inbesparingar som kunde användas för att utveckla servicen och ämbetsverkets verksamhet och de skulle ge bättre möjligheter till flexibel användning av resurserna, specialisering och mottagande av nya uppgifter.

Det finns fortfarande problem när det gäller häradsystemets funktion. Det är nödvändigt att göra en helhetsbedömning av systemets funktion och fortsättning.

Kommunalförvaltningen

Kommunstrukturen i Finland är mycket oenhetlig. Skillnaderna i folkmängd och yta är mycket stora mellan kommunerna. Kommuner med liten folkmängd klarar av bara en liten del av sina uppgifter med egna krafter och å andra sidan har kommunerna med störst yta och gles befolkning svårt att ordna servicen så att invånarna har tillgång till den på lika villkor.

Verksamheten inom kommunsektorn har inte effektiviserats i tillräckligt snabb takt trots ökat samarbete mellan kommunerna och kommunsammanslagningar. Enligt tillgängliga uppgifter har produktiviteten inom den kommunala basservicen försämrats under 2000-talet. Produktivitet- och effektivitetsskillnaderna mellan kommunerna är stora. Enligt de senaste utredningarna ökar kommunernas utgifter till följd av de förändringar som inträffar i omvärlden klart snabbare än inkomsterna och den kommunala ekonomin befinner sig i stora svårigheter. För att man skall klara av de framtida utmaningarna förutsätts att det blir fart på kommunernas samgångs- och samarbetsprojekt så att verksamhetsstrukturerna därigenom effektiviseras.

Trots att antalet samkommuner har minskat de senaste åren, har samarbetet mellan kommunerna i sig ökat och blivit mångsidigare. Det minskade antalet samkommuner har på flera ställen berott på att samkommuner som varit specialiserade på sektorvisa specialuppgifter har upplösts och att deras uppgifter överförts till andra samkommuner.

Vanligtvis har kommunernas samarbete breddats inom näringspolitikens och intressebevakningens behörighetsområden samt när det gällt genomförandet av regionpolitiska program och projekt. Samarbete har mera sällan bedrivits kring organiseringen av samhällsteknik och boende. Likaså har man tills vidare samarbetat rätt litet kring organiseringen av kommunernas förvaltningstjänster – t.ex. ekonomiförvaltningen, personaladministrationen och fastighetsförvaltningen. I synnerhet måste man konstatera att utvidgningen av kommunernas samarbete har framskridit långsamt när det gäller basservicen – hälso- och sjukvårds-, social- och skolväsendet.

Vid sidan av kommunernas egna produktion och samarbete produceras en allt större del av servicen genom att den köps från den privata eller tredje sektorn. Problemen på kommunnivå är bland annat förknippade med produktifieringen av servicen och hur denna prissätts. Dessutom är marknaden fortfarande outvecklad med undantag för huvudstadsregionen och vissa andra stora stadsregioner.

De statsanställda

Inom alla prioriterade områden har man gått i den riktning som skisserades upp i statsrådets principbeslut om statens personalpolitiska linje. Avsikten är att en närmare utvärdering av principbeslutet skall göras 2005, varefter nya riktlinjer meddelas.

Systemet med den högsta ledningen utvecklas. Målet är att utveckla urvals- och utnämningssystemet, öka rörligheten, främja karriärutvecklingen samt skapa en ny ledningskultur, där man fäster uppmärksamhet även vid personalledningen och ett strategiskt verksamhets- och resultattänkande inom hela statssamfundet.

Statsförvaltningens möjligheter att anställa kompetent arbetskraft har förblivit goda de senaste åren och staten upplevs i något högre grad som en konkurrenskraftig arbetsgivare. Detta utvisas också av rörlighetsstatistiken, enligt vilken staten för närvarande får något mer arbetskraft från andra sektorer än vad den förlorar. Den goda situationen beror till stor del på att efterfrågan på arbetskraft har minskat inom den privata sektorn. Reformen av lönesystemet har framskridit väl och de nya lönesystemen tas i bruk på nästan överallt 2005. Principerna för och systemen med resultatlön har redan utvecklats i flera års tid och man har följt hur systemen fungerat. Målet är också att komplettera grundlönesystemet med resultatlön i allt flera ämbetsverk. Reformen av lönesystemet har haft positiva verkningar för personalledningen bl.a. därför att de nya lönesystemen förutsätter att resultat- och utvecklingsdiskussioner förs med alla personer. Under dessa framträder medvetenheten om resultatmålen samt utvecklandet av personalens kunskande, dess motivation och välmåga mera än tidigare.

En av dagens och framtidens största utmaningar är en heltäckande personalplanering inom de statliga organisationerna. Detta inbegriper prognostisering av den kvantitativa och kvalitativa efterfrågan på personal utifrån organisationernas strategier och framtida uppgifter samt av den nuvarande personalens avgång p.g.a. pensionering och andra orsaker. Slutresultatet är att man får fram hur mycket personal med vilken kompetens som de statliga organisationerna behöver. På detta sätt kan man förbereda sig på kommande personalrekrytering och utvecklande av den nuvarande personalens kompetens. Dessa saker har befrämjats i olika sammanhang genom att förfarandena utvecklats och nödvändig kunskap tillhandahållits på ämbetsverksnivå.

Stor uppmärksamhet har fästs vid arbetshälsan och förbättrandet av den. Staten använder ett heltäckande system för administrering av personalresurserna och personalboksut och ämbetsverken stöds med hjälp av HR-metoder, instrument och kunskap. Dessa omständigheter har förutsatt och förutsätter även i fortsättningen att ledningen och cheferna sätter sig in i personalledningsfrågorna på ett nytt sätt.

Personalpolitiken har inte beaktats tillräcklig när de strukturella förvaltningsreformerna har beretts. Följden har kunnat vara att det har blivit svårare att genomföra reformerna och även att kostnadseffekterna har felbedömts.

Informationssamhällsutvecklingen

Internationellt har Finland klarat sig bra i jämförelser som gällt informationssamhällsutvecklingen, men den elektroniska kommunikationen har inte framskridit i enlighet med förväntningarna och målen. Enligt den rapport som delegationen för informationssamhällsfrågor blev klar med i slutet av 2001 (Julkisen hallinnon sähköisen asioinnin toimintaohjelma 2002-2003) har det visat sig vara en mångfaldigt mera krävande och tidsödande uppgift att övergå till elektroniska tjänster inom förvaltningen än vad man ursprungligen trodde. Det har också gått långsamt att förnya verksamhetsprocesserna så att de skulle svara mot nät-tjänsterna. Å andra sidan visar de färskaste internationella jämförelserna att Finland placerar

sig alldeles i världstoppen när det gäller elektronisk förvaltning. I en jämförelse av elektronisk förvaltning som publicerades våren 2004 hade Finland stigit till delad fjärde plats och enligt undersökningen eEurope 2005, som omfattar EU-länderna, hörde Finland till den högsta kategorin, Global Leaders.

Riksdagen har i flera uttalanden fäst uppmärksamhet vid utvecklandet av förvaltningens nät-tjänster och bl.a. förutsatt att ämbetsverkens elektroniska tjänster i stor utsträckning borde kunna användas med elektroniskt personkort. Det elektroniska certifikatet har framskridit långsamt då det saknats tjänster, men visar nu en uppgång. Bankernas engångslösenord har varit en säkringsmetod som använts för privata tjänster och en del offentliga tjänster. Elektroniskt personkort är bara ett medel där elektroniskt certifikat används. Certifikatet hänför sig till all elektronisk kommunikation, där kundens identitet måste konstateras på ett tillförlitligt sätt och dess framtida användningsobjekt ligger till största delen på andra underlag, t.ex. bankkort och mobila certifikat. Det behövs klart större enhetlighet än nu i myndigheternas politik avseende elektronisk service.

Till samhällets basregister hör sådana datasystem som innehåller uppgifter om personer, byggnader, fastigheter och företag. Dyliga datasystem är befolkningsdatasystemet, fastighetsdatasystemet, skatteförvaltningens datasystem och system som innehåller centrala uppgifter om företag. Numera bildar systemen ett nätverk, där möjligheterna till sambruk utvecklas allt mera. Alla aktörer inom den offentliga förvaltningen stöder sig på basregistren och dessutom utnyttjas de direkt eller indirekt i stor utsträckning av aktörer inom den privata sektorn. Den effektiverade verksamhet och ökade flexibilitet som fås till stånd genom utvecklande av basregistren är av stor samhällsliga betydelse. Ett utvecklat sambruk av basregistren kräver fortsatta satsningar, som blir aktuella bl.a. i samband med att det projekt som gäller offentlig service över nätet kommer in i det skede då servicen kan tas i bruk.

Vid utvecklandet av statens övriga datasystem och register har tyngdpunkten ändå legat på lösningar som gällt enskilda organisationer, vilket har försvårat sambruket av dem. Med tanke på statsrådets enhetlighet är situationen splittrad vad gäller såväl lösningarna som serviceproduktionen. En av statsrådets kansli tillsatt arbetsgrupp har hösten 2004 blivit klar med förslag till utvecklande av statens dataadministrativa förfaranden och förbättrande av koordineringen som en del av regeringens informationssamhällsprogram. Ett projekt för att genomföra dessa reformer har inletts i slutet av 2004 och bl.a. en ny IT-ledningsgrupp har utsetts för staten.

6. Det fortsatta reformarbetet

6.1. Tryck på och utmaningar för förnyandet av förvaltningen

När central-, regional- och lokalförvaltningen utvecklas måste man beakta de nya krav som följer av flera snabba förändringar i omvärlden samt olika aspekter. Dessa krav hänför sig till bl.a. den internationella utvecklingen, en balanserad social och regional utveckling, delaktighet och demokrati, produktivitet, tillgången på service och informationssamhällsutvecklingen.

Effekter av den internationella utvecklingen

Globaliseringen och utvidgningen av Europeiska unionen innebär stora utmaningar även för den offentliga sektorn. Globaliseringen har inneburit att samhället har börjat fungera enligt

en ännu mera decentraliserad modell än tidigare. Det är svårare än förr för den offentliga förvaltningen att centralt skapa förutsättningar för social och ekonomisk utveckling. På grund av den åtstramad ekonomin sätter globaliseringen också nya yttre ramar för den offentliga förvaltningen. Samtidigt riktas en allt kraftigare efterfrågan på service mot den offentliga förvaltningen, bl.a. till följd av att befolkningen blir äldre. Regionernas betydelse har ökat även till följd av globaliseringen.

För att svara på dessa utmaningar måste verksamheten inom den offentliga sektorn effektiviseras ytterligare samt förhållandet mellan den offentliga och den privata sektorn omvärderas. Den offentliga sektorn bör ändå behålla sin ställning när det gäller skötseln av dess kärnuppgifter. Regionerna borde dessutom kunna styra resurser till sina egna kritiska framgångsfaktorer för att svara på utmaningarna från den globala ekonomiska konkurrensen.

En balanserad samhällsutveckling och regional utveckling

Den regionala koncentrationen har avtagit i Finland och de regionala skillnaderna har i vissa avseenden t.o.m. minskat. Arbetslösheten har minskat något och långtidsarbetslösheten har sjunkit snabbare än den allmänna arbetslösheten. Ungefär två tredjedelar av de arbetslösa är svårssysselsatta. Flyttningsrörelsen har utjämnats. De regionala skillnaderna är ändå avsevärda och den strukturella arbetslösheten utgör ett stort problem.

En utmaning för den offentliga förvaltningen är att lindrandet av den sociala utslagningen och den åldrande befolkningen gör att servicebehovet ökar. Pensionsutgifterna börjar öka snabbt redan före övergången till 2010-talet. På grund av denna utvecklingsgång ökar de sociala utgifterna i förhållande till bruttonationalprodukten klart från nuvarande knappt 27 %, enligt uppskattning med 3-5 procentenheter före 2030. Eftersom förändringen i åldersstrukturen är till sin natur permanent, kommer utgiftsandelen att ligga kvar på denna uppskattade nivå.

De sociala utgifternas höjda andel av nationalprodukten ökar trycket på att höja skatter och avgifter. Trycket på höjda skatter och avgifter fungerar i fel riktning med avseende på utvecklande av samhällsekonomin konkurrenskraft. En strängare beskattning av arbetet kan minska både efterfrågan och utbudet på arbetskraft och tvinga den utbildade arbetskraften att flytta utomlands. En hög marginalsattesats minskar åter incitamenten för utbildning, vilket har en negativ inverkan på förutsättningarna för fortsatt tillväxt. Att välfärdsutgifternas struktur dessutom på grund av den åldrande befolkningen förskjuts från utbildning till trygghet på ålderdomen minskar utgifternas karaktär av investeringar, vilket också kan ha en negativ inverkan på den ekonomiska tillväxten. Samtidigt måste man komma ihåg den möjligheten, att den internationella skattekonkurrensen kan skärpas, vilket skulle leda till att i synnerhet det rörliga skatteunderlaget krymper och till tryck på sänkta skattesatser.

Om man försöker klara av trycket från de offentliga utgifternas ökande andel av nationalinkomsten genom att skärpa beskattningen kan det leda till en ond cirkel. Skärpt beskattning skulle försämra tillväxten både genom produktionsfaktorernas rörlighet och incitamentseffekter. En svagare tillväxt skulle ytterligare försämra den offentliga ekonomin. Därför är det svårt att lösa balansproblemen inom den offentliga ekonomin genom att skärpa beskattningen, om man inte samtidigt kan försäkra sig om att skatteunderlaget bibehålls.

Problematiskt är också att befolkningen i arbetsför ålder minskar med följd att utbudet av arbetskraft minskar. Detta kan leda till att de egna arbetskraftsresurserna inte räcker till för att trygga behovet av arbetskraft. Om denna utveckling tilltar kan följden bli att den ekonomiska tillväxten blir långsammare.

En aktiv ekonomisk politik, region- och sysselsättningspolitik är det medel som den offentliga förvaltningen i första hand förfogar över för den regionala utvecklingen. Förutom genom den programbaserade utvecklingen kan den offentliga förvaltningen i någon mån påverka även via förvaltningsstrukturerna. Avsikten är att statens centralförvaltning skall regionaliseras under de närmaste åren. Regionaliseringen riktar sig i synnerhet till regioncentra. Dessutom kan arbetsplatser inom förvaltningen och service stödjas genom att åtgärder vidtas för att bevara dem. Dessa åtgärder riktar sig i synnerhet till statens lokalförvaltning. En välorganiserad offentlig förvaltning och serviceproduktion som fungerar förutsägbart är viktig även för företagsverksamheten.

För en balanserad samhällsutveckling krävs i synnerhet ur företagsamhetens och sysselsättningens synvinkel

- att förvaltningen blir effektivare
- att man inom förvaltningens uppgiftsområde koncentrerar sig på den offentliga förvaltningens kärnuppgifter och
- att samarbetet mellan ministerierna förbättras och
- att samarbetet mellan olika aktörer på alla nivåer utökas.

Inom de närmaste åren ökar antalet offentligt anställda som går i pension i snabb takt. På grund av att åldersstrukturen ser olika ut är den andel som går i pension inom de närmaste drygt tio åren relativt sett större inom den offentliga sektorn än inom den privata sektorn. Den offentliga förvaltningens förmåga att konkurrera om arbetskraften möter stora utmaningar, eftersom de åldersklasser som kommer ut på arbetsmarknaden samtidigt är mindre än förr.

För att trygga verksamhetsförutsättningarna och tillgången och kvaliteten på service måste den offentliga förvaltningen säkerställa sin förmåga

- att anställa och hålla kvar en kompetent personal och
- att använda sin personal effektivt.

Tillgången på service

Den regionala utvecklingen i Finland differentierar regionernas möjligheter att stärka sin ekonomiska grund, företagsamheten och sysselsättningen samt å andra sidan att ordna konkurrenskraftig basservice av hög kvalitet för medborgarna. Den pågående förändringen upprätthåller en aktiv flyttningsrörelse och koncentrerar förutsättningarna för välfärd till landets södra del, västkusten samt till regioner med universitetsledda utvecklingscentra. En balanserad regional utvecklingspolitik förutsätter att även mera avlägsna regioner aktiveras, kompetensökning och att resurserna allokeras till att stärka innovativ verksamhet.

Ökad kompetens stöder nya innovationer, på så vis stärker kompetensen och innovationerna varandra. Med avseende på tillgången på service och regionutvecklingen måste man försöka identifiera innovativa företag och tillväxtföretag samt innovativ verksamhet och stärka det regionala serviceutbudet i innovativa miljöer.

I ett vidsträckt, glesbeboet land leder det smala befolkningsunderlaget och de långa avstånden trots alla åtgärder till permanenta skillnader även om lagstiftningen syftar till jämlikhet i fråga om tillgången på service och servicenivån. En gemensam utmaning för kommunerna och samkommunerna samt de statliga myndigheter är att tillsammans med även andra aktörer hitta lösningar som tryggar basservicen för medborgarna i landets alla delar.

Som det ser ut nu kan de finländska kommunerna indelas i fyra grupper med avseende på välfärden. Kraftigast växer koncentrationerna av den högsta kompetensen och den mest innovativa produktionen. De har den största tillväxtpotentialen, men samtidigt undergräver den osäkra ekonomin och sociala problem befolkningens allmänna välfärd. Till den andra gruppen kan hänföras kommuner i närheten av tillväxtcentra, med en landsbygdsliknande struktur men samtidigt nära till arbetsplatser och mångsidig högklassig service i centra. Till den tredje gruppen hör tämligen kraftfulla kommuner som ligger längre från huvudcentra men där det finns arbete och ett tillräckligt befolkningsunderlag för basservice. Till den fjärde gruppen hör de perifera områdena, där befolkningsstrukturen förtvinar och basservicen delvis håller på att försvinna. Som det ser ut nu kommer det tätbebyggda Finland att förvandlas till ett Finland med livskraftiga centra och deras närområden samt bosättning utmed huvudtrafiklederna. På andra ställen blir bosättningen beroende av befolkningens preferenser, näringarnas lönsamhet och fritidsbosättningens intensitet.

Kommunerna måste i sin verksamhet tänka allt mera på hur regionens utveckling och å andra sidan medborgarnas välfärdsservice kan tryggas. Utvecklingsarbetet kräver allt större sakkunskap samt omfattande samarbetsnätverk för att stärka kompetensen. Tillhandahållandet av välfärdsservice förutsätter förutom en utveckling av samarbetet mellan kommunerna även att skiljemurarna inom kommunens interna organisation rivs ner och ett omfattande samarbete med andra aktörer. På de flesta områden krävs förebyggande samarbete mellan flera olika branscher. Logistiksystemen måste förnyas, de möjligheter som tekniken erbjuder måste utnyttjas, samarbetet med tredje sektorn effektivteras och kommuninvånarna fostras till en positiv attityd som innebär att de tar ett större eget ansvar för upprätthållandet av den fysiska och psykiska välfärden.

Såväl den kommunala som den statliga lokalförvaltningens strukturer bör utvärderas med avseende på

- vilket ekonomiskt underlag och befolkningsunderlag produktionen av respektive typ av service förutsätter
- på vilken förvaltningsnivå – lokal nivå, regional nivå, landskapsnivå eller större område – det är ändamålsenligt att producera servicen.

För att trygga tillgången på statlig service måste man bl.a.

- sätta uppföljbara mål för tillgången på service
- effektivera resursanvändningen genom att utvidga lokalförvaltningsenheternas verksamhetsområden och utnyttja specialisering och
- utveckla styrningen av statens lokalförvaltning.

Produktivitetsaspekten

När befolkningen blir äldre ökar behovet av offentlig service och på längre sikt orsakar detta avsevärda utgiftstryck. De kan lösas upp genom att den sjunkande produktiviteten inom den offentliga sektorn fås att vända uppåt.

Det finns stora skillnader i effektivitet mellan serviceproduktionsenheterna inom den offentliga sektorn som inte förklaras av faktorer som har att göra med förhållandena. Enligt olika undersökningar och utredningar finns det bl.a. inom social- och hälsovårdstjänsterna en betydande potential för produktivitet.

När allt flera av arbetstagarna inom den offentliga sektorn går i pension erbjuds en möjlighet att genomföra även omfattande reformer. Pensioneringarna infaller emellertid vid mycket olika tidpunkter när man ser till olika uppgifter, funktioner, yrkes- och utbildningskategorier och organisationer. Därför är det inte ändamålsenligt att mekaniskt koppla produktivitetsutvecklingsmålen till det sannolika antalet personer som avgår med pension. I stället måste ändringarna genomföras som ett led i utvecklandet av organisationerna och arbetssätten och de måste genomföras på ett sätt som stöder en senareläggning av pensionsåldern och kontrollerad kompetensutveckling.

Användbara metoder för att öka produktiviteten inom den offentliga sektorn är bl.a.

- utnyttjande av volymfördelarna – omorganisering av organisationer och funktioner
- koncentration på kärnuppgifterna och specialisering
- beställare – producentmodeller, partnerskap, en mångsidig serviceproduktion
- förbättrande av resultatstyrnings- och budgetsystemet, skärpt redovisningsskyldighet och resultatansvar
- effektivare stödtjänster och allmän förvaltning och
- utnyttjande av informations- och kommunikationstekniken

Med avseende på en produktivitetshöjning måste central-, regional- och lokalförvaltningen utvecklas genom följande åtgärder.

- Kostnadseffektiviteten inom förvaltningen måste förbättras.
- De volymfördelar som specialisering och större enheter medför måste utnyttjas fullt ut.
- Kapacitetsutnyttjandegraden måste höjas och de begränsningar som hindrar ett effektivt utnyttjande av kapaciteten måste minskas eller helt undanröjas, t.ex. gränserna mellan verksamhetsområden, organisationer och sektorer.
- För att effektivisera verksamheten skall tjänsterna produceras på ett mångsidigare sätt och vid behov skall nya produktionssätt användas, till exempel omvandling till affärsverk och så att tjänsterna köps av privata företag och den tredje sektorn.
- Den elektroniska kommunikationen måste utökas kraftigt och samtidigt måste processerna inom förvaltningen utvecklas.
- Datasystemen och datainnehållet måste bli mera kompatibla och integreringen måste öka.
- Via nätet måste arbete överföras från överbelastade verksamhetsställen till andra verksamhetsställen.
- Stödtjänster måste produceras i samarbete.

Informationssamhällsutvecklingen

För att förbättra konkurrenskraften, produktiviteten, den sociala och regionala jämlikheten samt medborgarnas välfärd och livskvalitet måste informations- och kommunikationstekniken utnyttjas i hela samhället. Inom den offentliga förvaltningen måste bl.a. följande mål uppnås.

- Den elektroniska kommunikationen och datasäkerheten hos datanäten samt medborgarnas förtroende för elektroniska tjänster ligger på hög nivå.
- Informations- och kommunikationsteknik utnyttjas inom alla organisationer i syfte att förbättra servicen, effektivisera funktioner och processer samt upprätthålla och utveckla konkurrenskraften.
- Den offentliga förvaltningens tjänster sköts utgående från kunden och ekonomiskt i realtid som gemensamma processer inom den offentliga förvaltningen och i samarbete med andra aktörer.

För att dessa mål skall uppnås förutsätts i fråga om central-, regional- och lokalförvaltningens utveckling

- riksomfattande och regionalt samarbete över förvaltningsgränserna mellan olika myndigheter,
- att servicestrukturerna och de gemensamma servicehelheterna förnyas med hjälp av informations- och kommunikationsteknik, att den elektronisk samservicen utvecklas och att det skapas servicecentraler som erbjuder stödtjänster för elektronisk kommunikation
- att de gemensamma systemen utnyttjas inom hela den offentliga förvaltningen, i synnerhet inom kommunalförvaltningen, samt gemensamma gränssnitt,
- pålitlig elektronisk identifiering.

Delaktighet och demokrati

Den finländska demokratin vilar på stabil grund, beslutsfattandet i samhället fungerar och medborgarna hyser i huvudsak förtroende för samhällsinstitutionerna. Ändå har förändringarna i den traditionella omvärlden, t.ex. globaliseringen och EU-medlemskapet, bidragit till att även medborgarnas inställning till samhällspåverkan har förändrats. Följden har varit att valdeltagandet och partiernas medlemsantal har sjunkit.

Ett aktivt och demokratiskt medborgarskap och civilsamhälle måste utvecklas på både juridisk och administrativ väg. Kanaler för medborgarinflytande bör utvecklas så att även den offentliga förvaltningens öppenhet och beredskap till växelverkan utvecklas samtidigt. Samhällsinstitutionernas utveckling som verkställare av den representativa demokratin måste förbättras genom att man fördomsfritt granskar praxis och strukturer inom förvaltningen.

För att dessa mål skall uppnås förutsätts att central-, region- och lokalförvaltningen utvecklas så att

- principerna mellan frivilligorganisationerna och förvaltningen klarläggs
- praxisen att höra medborgarna utvidgas och
- den representativa demokratins strukturer klarläggs

6.2. Riktlinjer för verksamheten

Den goda prestationsförmågan och kvaliteten hos den offentliga förvaltningen och servicen har bidragit till att Finland varit så framgångsrikt i internationella jämförelser av konkurrenskraften. Av olika orsaker har emellertid de krav som ställs på förvaltningen förändrats och de är fortfarande föremål för kraftiga förändringar.

Regeringens utgångspunkt är att tillgången och kvaliteten på de tjänster som den offentliga sektorn ansvarar för skall tryggas även i framtiden. Förvaltningen utvecklas utifrån denna utgångspunkt så att den blir så effektiv och ekonomisk som möjligt. Den demokratiska styrningen tryggas när sätten att producera och organisera tjänsterna förändras. Tillgången på service på landets båda nationalspråk tryggas.

Regeringen betonar följande riktlinjer för tryggande av tillgången på service, förbättrande av produktiviteten, utvecklande av förvaltningsstrukturerna och samarbetet, stödjande av informationssamhällsutvecklingen och tryggande av statens personalresurser, vilka sträcker sig fram till 2010-talet. Riktlinjerna preciseras till en konkret åtgärdsplan före hösten 2005. Åtgärderna genomförs inom ramen för statsfinanserna och finansieringen av åtgärderna bestäms i statsbudgeten.

Tillgången och kvaliteten på offentliga tjänster

För att trygga tillgången på den service som kommunerna ansvarar för samt ett hållbart, effektivt och ekonomiskt sätt att producera den

Regeringen inleder kommun- och servicestrukturreformer. Sådan service som kommunerna är förpliktade att ordna skall förse med en tillräcklig befolkningsbas, dock så att speciella regionala omständigheter beaktas. Genom reformen skapas ett fungerande servicenät och samarbetet mellan olika servicesystem intensifieras. Samtidigt utvärderas servicens styr-, utvecklings- och forskningssystem. Den specialiserade sjukvården och annan service som förutsätts av en särskilt stor befolkningsbas skall samlas till helheter med tillräcklig befolkningsbas. Regeringen främjar ibruktagandet av bästa praxis vid producerandet av olika tjänster. Tillhandahållandet av service på båda inhemska språken garanteras i samband med reformeringen.

Kommunalförvaltningens service utvärderas med avseende på vilken slags befolkning och vilket ekonomiskt underlag produktionen av respektive typ av service förutsätter och på vil-

ken nivå inom förvaltningen eller av administrativt samarbete det är ändamålsenligt att producera servicen. Samtidigt utvärderas huruvida arrangemangen kräver att lagstiftningen ändras. På grundval av utvärderingen dras slutsatser om områdesindelningarna för olika tjänster och de arrangemang som bör skapas regionalt samt i vilken mån arrangemangen förutsätter att samarbetet vid behov främjas med lagstiftning och i vilken mån de förutsätter att kommunstrukturen revideras. Samtidigt bedöms hur revideringen av upphandlingslagstiftningen kommer att inverka på organiseringen av kommunerna serviceproduktion och samarbetet mellan kommunerna.

Ordnandet av servicen kräver att organisationen och arbetsmetoderna förändras. I vissa delar av landet är baskommunen i framtiden inte längre en tillräckligt stor enhet för att trygga servicen utan i fortsättningen behövs både samarbete över kommungränserna och ändringar i kommunindelningen – kommunsammanslagningar – för att ordnandet och produktionen av välfärdsservice kan tryggas i olika områden i vårt land.

Samtidigt måste det utredas hur uppgiftsfördelningen mellan staten och kommunerna skall ses över så att till staten kunder överförs t.ex. sådana uppgifter i anslutning till ett jämligt bemötande av medborgarna och deras rättsskydd som inte förutsätter lokal prövningsrätt.

Det måste klarläggas vilken roll de viktigaste lagstadgade samarbetsformerna (landskapen och andra samkommuner) spelar i detta arbete. Samtidigt utvärderas hur samkommunsmodellen fungerar och hur effektiv den är samt hur den behöver utvecklas med tanke på samkommunen som producent av kommunala tjänster.

Målet är att tillgången och kvaliteten på kommunala tjänster skall vara likadan på olika håll i landet. Serviceproduktionen måste också vara kostnadseffektiv. Därför är det skäl att ta i bruk mångsidigare produktionssätt och –modeller samt att vid effektiviseringen också utnyttja den service som den privata och tredje sektorn erbjuder.

Verksamheten med att utvärdera den service som kommunerna ansvarar för utvecklas under koordinering av utvärderingssektionen inom delegationen för kommunal ekonomi och förvaltning. Även utvecklingen av kommunernas självutvärdering är en viktig del av den lokala utvecklingsverksamheten. Länsstyrelsernas regionala utvärdering av tillgången och kvaliteten på den basservice som kommunerna ansvarar för och användningen av utvärderingen och dess verkningfullhet effektivteras ytterligare. Länsstyrelsernas uppgift som laglighetsövervakare av den service som kommunerna ansvarar för accentueras när sätten att producera servicen blir mångsidigare.

En viktig metod att effektivisera kommunstrukturens funktion är kommunsammanslagningar. Starkare kommuner skulle också bidra till ett lyckat samarbete mellan kommunerna samt förbättra förutsättningarna för den kommunala självstyrelsen.

Verkningarna av de bestämmelserna i kommunindelningslagen som kommer att revideras följs och det bedöms hur lagen påskyndar förändringar i kommunindelningen samt effektiviserar sammanslagna kommuners service- och verksamhetsstrukturer. Utgående från bedömningen och projektet för att förnya kommun- och servicestrukturerna bereds en reform av kommunindelningslagen före utgången av 2008.

Vid sidan av utvecklandet av kommunstrukturen behövs det kraftiga åtgärder för att förnya kommunernas servicestrukturer och arbetssätt samt för att öka produktiviteten. Detta förutsätter bl.a. att det interkommunala samarbete utökas och fördjupas samt att tekniken utnyttjas mera. Dessa utgångspunkter finns också i basserviceprogrammet samt det pågående nationella hälsoprojektet, utvecklingsprojektet för det sociala området samt andra utvecklingsprojekt som gäller service och produktivitet.

För att effektivisera kommunernas servicestrukturer och arbetssätt kan staten med stöd av den föreslagna ändringen av lagen om statsandelar till kommunerna bevilja samarbetsunderstöd. Dessutom ger försöket med regionsamarbete erfarenheter och information om samsarbetsformer som lämpar sig för olika stora och olika typer av kommuner. Med hjälp av samsarbetsunderstödet strävar man 2005-2008 efter att stöda omfattande eller annars betydande samarbete mellan kommuner i förändringsskedet. För att effektivisera kommunernas serviceproduktion framhävs det interkommunala samarbetets betydelse ytterligare och stödnivån för samarbete i förändringsskedet höjs.

För att trygga tillgången på statlig service

- bibehålls ett tillräckligt finmaskigt nät av verksamhetsställen för statens lokalförvaltning
- blir det ministeriernas uppgift att besluta om verksamhetsställena för polis-, åklagar- och utökningsväsendet samt magistraterna
- sätts mål som gäller tillgången på service för statens lokalförvaltning
- utnyttjas samservicen effektivt och utvidgas den också till elektronisk samservice
- utvecklas och utökas den elektroniska kommunikationen

Under 2005 bereder regeringen de författningsändringar som behövs för att beslutanderätten gällande verksamhetsställena för polis-, åklagar- och utökningsväsendet samt magistraterna skall kunna överföras på ministerierna.

Från och med 2006 sätter ministerierna och länsstyrelserna konkreta och mätbara mål gällande tillgången på service för den underlydande regional- och lokalförvaltningen. Uppnåendet av målen följs i samband med resultatstyrningen och även vid länsstyrelsernas årliga utvärdering av tillgången på basservice. Länsstyrelsernas uppgift är också att lägga fram förslag för statsrådet om service som kunde ordnas i form av samservice inom ett visst område.

Lagstiftningen om samservice revideras. Tack vare gemensam kundservice upprätthålls servicenätet, förbättras det lokala nätets produktivitet och sparas lokalkostnader. Datatekniken utnyttjas effektivt när den gemensamma kundservicen ordnas.

När statens lokalförvaltning förnyas beaktas den svenskspråkiga befolkningens särskilda behov. Vid behov sker detta utgående från särskilda språkliga lösningar.

Förvaltningens effektivitet och ekonomi

För att förbättra produktiviteten inom den offentliga förvaltningen

- fortsätter man med att göra formerna för serviceproduktionen inom den offentliga förvaltningen mera mångsidiga, såsom genom omvandlingar till affärsverk, bolagisering och köpande av tjänster från den privata och tredje sektorn
- tas det i bruk servicesystem som bildar nätverk och med vilkas hjälp den servicekunderna behöver skräddarsys med hjälp av olika organisationers gemensamma servicesystem
- genomförs inom projektverksamheten en strukturförändring som innebär att man övergår från den fortlöpande kortvariga projektverksamheten till mera permanenta och effektivare system
- utökas användningen av beställare - producentmodellen samt ingås långvariga samarbets- och upphandlingsavtal med andra serviceproducenter inom den offentliga förvaltningen och den privata sektorn
- utvecklas en servicestruktur för företagstjänsterna som stärker kunnande och innovativitet
- utökas den elektroniska kommunikationen samt utvecklas elektroniska processer
- undanröjs de tekniska, administrativa och lagstiftningsmässiga hindren för sambruk av basregistren
- utnyttjas de volymfördelar som specialisering och större enheter medför
- rivs och görs skiljemurarna lägre mellan verksamhetsområden, organisationer och sektorer

Antalet uppgifter som den offentliga förvaltningen själv sköter utvärderas. Därefter görs en strategi upp för hur tjänsterna skall produceras i framtiden. Utvärderingen inleds 2005.

Under 2005 utreder regeringen hur lagstiftningen om kommunala affärsverk samt bolag där kommunerna har ägande- och bestämmanderätt bör utvecklas. Under utredningsarbetet bedömer man hur revideringen av upphandlingslagstiftningen kommer att inverka på de kommunala bolagen och affärsverken samt hur de olika sätten att organisera servicen påverkar det kommunala pensionssystemet.

En totalreform av servicestrukturen för företagstjänsterna inleds under 2005. Målet är ett gemensamt servicesystem för statens olika organisationer, kommunerna och privata serviceproducenter i form av ett nätverk som utgående från kundens behov skräddarsyr de tjänster olika kundgrupper behöver. Reformerna genomförs inom ramen för de nuvarande resurserna.

Statens ämbetsverk tillhandahåller före utgången av 2006 de fem typer av service där volymen är som störst i form av nättjänster. De skapar också konkreta och mätbara mål med en

tidtabell för utvecklandet av den elektroniska kommunikationen inom sina behörighetsområden. Både stats- och kommunalförvaltningen skall utnyttja det arbete som gjorts tidigare inom förvaltningen och de grundläggande lösningar som finns färdigt när de utvecklar sina nättjänster, t.ex. grundläggande lösningar för datasäkerhet och elektronisk identifiering.

För den strategiska planeringen av statens IT-verksamhet, en gemensam arkitektur samt för styrningen av ekonomi och resurser inrättas vid finansministeriet en ny ledningsenhet för IT-verksamheten. Samtidigt förenhetligas produktionen av datatjänster. Reformen genomförs stegvis så att statens första gemensamma IT-tjänster fungerar 2007. Genom reformen försöker man betjäna kunderna och förvaltningen bättre genom att klarlägga styrningen och beslutsfattandet gällande IT-verksamheten samt genom att sammanföra gemensamma IT-tjänster. Målet är att understödja produktionen av gemensamma IT-tjänster även inom kommunsektorn samt i samarbete mellan staten och kommunerna.

Ministerierna gör upp reviderade produktivhetsprogram och personalstrategier för åren 2007—2011 så att en resultatrik och kostnadseffektiv statsförvaltning säkerställs. De reviderade produktivhetsprogrammen sammanförs med tanke på den översikt som skall göras hösten 2005 och för behandling i regeringen och innefattas i förslaget till ramar för 2007—2010. Regeringen betonar också att den allmänna förvaltningen, upphandlingarna och stödservicen bör effektiviseras i snabb takt, att ministerierna, ämbetsverken och inrättningarna bör fokusera på sina kärnuppgifter, att sam användningen av resurserna bör ökas och att elektroniska funktioner bör tas i bruk.

Statens upphandlingar effektiviseras genom att upphandlingarna inom de viktigaste gemensamma produktgrupperna samordnas och överlappande upphandlingsverksamhet minskas. En revidering av verksamhetsprinciperna bereds under ledning av finansministeriet före hösten 2005.

Ministeriernas och ämbetsverkens och inrättningarnas ekonomiförvaltnings- och personaladministrationstjänster effektiviseras genom att arbetssätten förenhetligas och genom att dessa tjänster sammanförs till de servicecentraler som kommer att inrättas. Servicecentralerna inom inrikesministeriets och justitieministeriets förvaltningsområden och övriga pilotprojekt kommer i gång 2006.

Utvecklandet av förvaltningsstrukturerna och samarbetet fortsätter

- genom att regionalförvaltningen sammanförs och områdesindelningen förenhetligas
- genom att den statliga lokalförvaltningens organisation och samarbete förnyas
- genom att man fortsätter med reformen av statens centralförvaltning och förtydligandet av dess struktur och arbetsfördelning bl.a.
 - genom att verkställande uppgifter och andra än riksomfattande utvecklingsuppgifter överförs från ministerierna till regional- och lokalförvaltningen
 - genom att det ses till att indelningen av ministeriernas ansvarsområden är ajour
 - genom att modellen med politikprogram utvärderas, utvecklas och genomförs bättre
- genom att de statliga forskningsinstitutens organisation och användning inom statsförvaltningen utvärderas
- genom att centralförvaltningens verksamhet och uppgifter flyttas från huvudstadsregionen och regionaliseras
- genom att landskapsförbundens ställning som regionutvecklingsmyndighet stärks och genom att regionalförvaltningens demokratiska styrning effektiveras

För att effektivera regionalförvaltningens verksamhet fortsätter man att samla aktörerna. I syfte att förnya förvaltningsstrukturerna och samarbetet utvärderas på lång sikt möjligheten att å ena sidan samla tillsyns- och de administrativa myndighetsuppgifterna till länsstyrelserna och å andra sidan att samla de uppgifter som hänför sig till den regionala utvecklingen till landskapsförbunden. Dessutom utreds hur förhållandet mellan arbetskraftsbyråerna och den övriga arbetskraftsförvaltningen samt TE-centralerna skall ordnas för att lösa de problem som konstaterats i samband med styrningen. Områdesindelningarna för statens regionalförvaltning förenhetligas och den regionala indelningen mellan länsstyrelserna utvärderas med beaktande av länsstyrelsernas förändrade uppgifter.

Landskapsförbundens ställning som regionutvecklingsmyndighet stärks och den demokratiska styrningen av regionalförvaltningen effektiveras via dem. Det nuvarande antalet landskap ses över när landskapsförbundens uppgifter, beslutanderätt och ställning stärks.

Regeringen fortsätter i enlighet med sitt program att reformera statens centralförvaltning samt att göra dess strukturer och arbetsfördelning ännu tydligare och att säkerställa att strukturen på ministeriernas ansvarsområde är ajour.

Regeringens grepp i fråga om linjedragning och samordning förstärks samtidigt som samarbetet mellan ministerierna utökas och dess verksamhetsformer och programledning utvecklas.

Ministerierna utvecklas så att de fokuserar sig på beredningen av lagar och annat politiskt beslutsfattande på regeringsnivå, på strategisk ledning inom sitt förvaltningsområde och utveckling av sitt ansvarsområde, samt på EU-ärenden och annat internationellt samarbete. I

samband med reformen utvärderas även de nuvarande styrsystemen och de ändringsbehov som hör ihop med dem.

För att centralförvaltningens kärnverksamhet skall bli effektivare koncentreras och flyttas skötseln av stödtjänster över till serviceproducenter eller servicecentraler som har specialiserat sig på dessa samt regionaliseras utanför huvudstadsregionen.

Operativa och andra än riksomfattande utvecklingsuppgifter överförs till en lägre nivå än ministerienivå och/eller överförs till regionnivå och lokal nivå. När verkställande uppgifter överförs från ministerierna till lägre nivå garanteras den mottagande organisationen tillräckliga resurser för skötseln av uppgifterna. Samtidigt ses det till att också ministeriet kan sköta de uppgifter som ankommer på det effektivt.

För att skynda på och säkerställa refomarbetet i centralförvaltningen tillsätter regeringen ett projekt för att utvärdera det nuvarande läget i centralförvaltningen och effekterna av redan genomförda reformer, samt för att bereda de åtgärder som det är tänkt att skall bli genomförda ännu under denna regeringsperiod och för att dra upp riktlinjer för hur man skall fortsätta under nästa regeringsperiod.

Systemet med statliga forskningsinstitut utvecklas i enlighet med det principbeslut som statsrådet kommer att meddela 2005.

Riktlinjer för häradssystemet

För att trygga kvaliteten och tillgången på den statliga lokalförvaltningens tjänster när förhållandena förändras krävs flera olika åtgärder som stöder varandra. Det är bland annat viktigt att

1. Ministerierna sätter bindande regionala servicemål för den statliga regional- och lokalförvaltning som lyder under dem. Uppnåendet av målen skall följas genom resultatstyrning och länens utvärdering av basservicen och man måste reagera på brister.
2. Samservicen utvecklas kraftigt och utvidgas även till elektronisk samservice. Det är nödvändigt att ändra lagstiftningen så att statsrådet har rätt att bestämma att service skall ordnas i form av samservice.
3. Den elektroniska kommunikationen utökas.
4. Fattandet av beslut om verksamhetsställena för statens lokalförvaltning är i fortsättningen ministeriernas uppgift åtminstone när det gäller polisen, åklagaren, utskickningsväsendet och magistraterna.
5. Genom samarbete mellan centralförvaltningen, länen och lokalförvaltningen eftersträvas att de statliga lokalförvaltningsmyndigheterna oftare än nu skall arbeta i samma lokaler. På så sätt bildas "Statens lokalförvaltningsverk" där det är enkelt för människorna att uträtta ärenden och man kan uppnå inbesparingar i bl.a. lokalkostnaderna.
6. De resurser som frigörs när häradenas gemensamma stödtjänster och allmänna förvaltningsuppgifter organiseras i servicecentraler i enlighet med de riktlinjer som redan dragits upp används för att förbättra servicen. Samtidigt utnyttjas möjligheterna att regionalisera och delegera uppgifter från centralförvaltningen till den befintliga regional- och lokalförvaltningen.

Häradena producerar inte tjänster, men de har möjliggjort gemensam skötsel av i första hand förvaltnings- och stöduppgifter. Den utveckling som redan skett i fråga om häradssystemets behörighetsområden och de framtida behoven samt utvecklingen av bl.a. informations- och kommunikationstekniken och lagstiftningen talar för att lokalförvaltningens tjänster kunde organiseras på ett nytt sätt i stället för enligt häradsmodellen. Å andra sidan har häradssystemet, med beaktande av dess verksamhetstid och utvärderingen av det, i många avseenden upplevts som fungerande.

Därför är det ändamålsenligt att besluta om häradssystemets fortsättning utgående från en helhetsbedömning när man har fått tillräckliga erfarenheter av ovan beskrivna åtgärder för att trygga den statliga lokalförvaltningens service, det allmänna utvecklandet av den allmänna förvaltningens servicestrukturer samt regionaliseringen och omorganiseringen av stödtjänsterna för förvaltningen. En sådan utvärdering kan göras före 2008. Fram till dess bibehålls den nuvarande häradsmodellen och häradssindelningen. Samtidigt utreder man om det behövs speciallösningar i glesbygden i Lappland (Lapska armen, Kittilä, Enare, Utsjoki).

Tillgången på polis-, utöknings- och åklagarväsendets samt magistraternas tjänster tryggas och kvaliteten förbättras genom att ledningen och resursanvändningen effektiveras samt produktiviteten ökas bl.a. genom att man utnyttjar informations- och kommunikationstekniken samt utvidgar samarbetet. De inbesparingar som uppstår när verksamheten effektiveras och de resurser som frigörs i fråga om allmänna förvaltningsuppgifter används för att utveckla servicen och verksamheten.

Häradsämbetenas nuvarande behörighetsområden utvecklar sin organisation på det sätt som bäst tryggar tillgången och kvaliteten på behörighetsområdets service. I vårt land finns således det antal polisinsrättningar, utökningsdistrikt, åklagarenheter och magistrater samt samsarbetsområden för de enskilda behörighetsområdena som behörigt ministerium bestämmer. Ministeriet bestämmer antalet verksamhetsställen för organisationerna inom sitt ansvarsområde och deras placering i häradena. Nu är det länsstyrelsen som beslutar var polisinsrättningarna och magistraterna skall vara placerade och om serviceenheterna. Antalet servicepunkter förblir i huvudsak på nuvarande nivå. Utgångspunkten när polisens service ordnas är att polisen skall synas såväl i glesbygden som i tätorterna och att polisen känner till de lokala förhållandena. Lagstiftningen om polisen skall ändras så att ett fullständigt samarbete mellan polisinsrättningarna blir möjligt. Polisens ledningssystem skall dessutom förtydligas på alla nivåer så att styrning från sidan inte förekommer och organisationen är strömlinjeformad, effektiv och möjliggör en flexibel användning av resurser.

Utökningen ombildas till ett utökningsväsende under justitieministeriet eller så bibehålls det nuvarande styrsystemet där länsstyrelsen fungerar som mellaninstans.

Behörigt ministerium sätter regionala servicemål för de under ministeriet lydande organisationerna inom den statliga lokalförvaltningen. Uppnåendet av målen följs med hjälp av resultatstyrning och länsstyrelsernas årliga utvärdering av basservicen.

En del av de uppgifter som häradslänsmannen och den gemensamma personalen nu sköter (stöduppgifter för ekonomiförvaltningen och personaladministrationen) överförs till de servicecentraler som inrättas för inrikesministeriets och justitieministeriets förvaltningsområden. Till övriga delar utreds en omorganisering av uppgifterna (lokalfrågor, konkurrensutställning av ämbetsverkstjänster och annan upphandling, avtal om företagshälsovård) som ett led i organiseringen av stödtjänsterna för hela statsförvaltningen.

Länsstyrelsens uppgift skall vara att främja och styra placeringen av aktörerna inom den statliga lokalförvaltningen i samma lokaler. Länsstyrelserna skall också följa hur serviceutbudet utvecklas inom deras områden och lägga fram förslag för ministerierna om service som kunde ordnas i form av samservice.

Regeringen överlåter nödvändiga förslag till författningsändringar till riksdagen.

Kontrollen över stora utvecklingsprojekt inom förvaltningen förbättras

- genom att beredningen och uppföljningen effektiveras
- genom flerårig granskning av finansieringen

Regeringen stödjer omfattande och effektiva utvecklingsprojekt inom förvaltningen, vilka ofta sträcker sig över gränserna för förvaltningsområdena.

Det har inte alltid fästs tillräcklig uppmärksamhet vid kalkylerna över kostnaderna för och nyttan av utvecklingsprojekten och kalkylerna är ofta bristfälliga och oenhetliga. Uppföljningen av rationaliseringsnyttan av projekten är brokig. Under finansministeriets ledning bereds i samarbete med olika förvaltningsområden anvisningar om utarbetandet av kostnads- och nyttokalkyler för utvecklingsprojekt samt uppföljningen av genomförandet av projekten. I kalkylerna måste det klarare än tidigare visas var och enligt vilken tidtabell nyttan av den extra satsning som under en viss tid föreslås på projekten kommer till synes och förverkligas.

Investeringskalkyler utnyttjas i ramberedningen. Beslut om användningen av rationaliseringsnyttan fattas i samband med ramarna och statsbudgeten.

Informationssamhällsutvecklingen påskyndas

- genom att den elektroniska kommunikationen utvecklas kraftigt inom den offentliga förvaltningen
- genom att man för elektroniska tjänster som kräver ordentlig identifiering som identifieringsmetod använder åtminstone elektroniskt personkort eller medborgarcertifikat på något annat underlag
- genom att elektronisk samservice utvecklas för den offentliga förvaltningen
- genom att det ses till att de datasystem och register som utgör grunden för informationssamhället upprätthålls och utvecklas samt att datastrukturerna förenhetligas och har gemensamma gränssnitt
- genom att elektronisk röstning införs stegvis
- genom att den lagstiftning som hindrar effektivt utnyttjande av data ändras
- genom att det utvecklas ett underlag för gemensam elektronisk identifiering och betalning inom den offentliga förvaltningen
- genom att förvaltningens rekommendationer (JHS-systemet) utvecklas och tas i bruk för anbudsbegäran och finansieringsbeslut

Den elektroniska kommunikationen utvecklas genom de åtgärder som föreslagits i samband med riktlinjerna för förbättrande av produktiviteten. Arbetsprocesserna inom statens regional- och lokalförvaltnings utvärderas genom att de möjligheter som datasystemen erbjuder beaktas och funktioner flyttas utanför huvudstadsregionen. I samband med utvärderingen av processerna beaktas samarbetet med kommunsektorn.

Elektronisk samservice som omfattar hela den offentliga förvaltningens tjänster införs stegvis från 2006.

Samhällets basregisters serviceförmåga tryggas och deras användbarhet förbättras. Det blir lättare att utnyttja systemen så att offentlig information står tillgängligt och enkelt och förmånligt via nätet. Konfidentiella personuppgifter skyddas bl.a. med hjälp av ett starkt identifieringssystem. Prissättningen av uppgifterna klarläggs. Registreringen och upprätthållandet av företagsuppgifter görs enhetligare och mera användbar än nu. De statliga myndigheternas informationsutbyte i anslutning till basregistren utvecklas så att det sker helt och hållet elektroniskt före ingången av 2007.

Försök med elektronisk röstning genomförs på förhandsröstningsställena vid följande riksdagsval. Även medborgarkontoren skall kunna användas som röstningsställen.

En utredning om vilken lagstiftning som förhindrar ett effektivt sambruk av uppgifter inleds 2005. Regeringen avläter nödvändiga propositioner under regeringsperioden.

Infrastrukturen för geografisk information genomförs i enlighet med den nationella strategin för geografisk information 2005-2010.

En effektiv och produktiv användning av personalresurserna säkerställs

- genom att i genomsnitt hälften av de arbetsplatser som frigörs på grund av personalavgång besätts före utgången av nästa valperiod

Regeringen har som mål att öka produktiviteten och effektiviteten i statens verksamhet så att i genomsnitt hälften av de arbetsplatser som frigörs på grund av avgången bland statsanställda besätts före utgången av nästa valperiod. Under hela perioden innebär detta att personalen minskar med i genomsnitt drygt 2 % per år och att produktiviteten ökar i motsvarande grad.

Att personalresurserna inriktas rätt säkerställs genom god personalplanering, genom att personalaspekten garanteras, genom samarbete och vid behov nyinriktningsplaner för personalen inom enskilda ämbetsverk och behörighetsområden.

Regeringen meddelar 2005 ett principbeslut om den personalpolitik som skall iakttas i samband med regionaliseringen, bildandet av servicecentraler och annan omorganisering av förvaltningen. Beslutet ersätter statsrådets beslut från 1993 om personalpolitiken i samband med personalminskningar.

Ställningen för statsförvaltningens högsta ledning förnyas för att säkerställa professionalism vid ledning och urval samt för att stärka koncernstyrningsgreppet och verksamheten över förvaltningsgränserna

- genom att allmänna tjänster för statsförvaltningens ledning tas i bruk, vilkas innehavare utnämns tills vidare, men samtidigt görs ledningsuppgifterna till visstidsuppgifter
- genom att ledningsavtal tas i bruk för att skärpa det personliga resultatansvaret
- genom att urvalsgrunderna ses över i synnerhet när det gäller definitionen av ledarförmåga
- genom att uppmärksamhet fästs vid karriärplaneringen och genom att ledningspotentialen utvecklas
- genom att statsrådets gemensamma stödtjänster tillhandahålls för detta ändamål.

Till övriga delar drar regeringen upp riktlinjer för statens personalpolitik utgående från den utvärdering av personalpolitiken som blir klar 2005.

Tryggande av den kommunala demokratin

Enligt regeringens riktlinjer bör medborgarnas påverkansmöjligheter utvecklas som en del av reformprojektet för den offentliga förvaltningen. De projekt som genomförs inom ramen för politikprogrammet för medborgarinflytande utreds och det skapas förutsättningar för att förbättra medborgarnas delaktighet och demokratins funktion. Traditionella och nya kanaler och möjligheter för medborgarinflytande utvecklas så att de stöder medborgarnas fullödiga deltagande i samhällsverksamheten.

Effektivitetskraven på den offentliga ekonomin och övriga samhällsförändringar förutsätter att kommunerna hittar nya metoder att producera tjänster. Kommunerna utvecklar sin egen serviceproduktion så att den blir effektivare men de söker sig också i allt högre grad till interkommunalt samarbete samt lägger ut och privatiserar sina tjänster. Den kommunala serviceproduktionen bör vara demokratiskt styrd när samarbetet mellan kommunerna ökar och en allt större del av serviceproduktionen sker på marknadsvillkor.

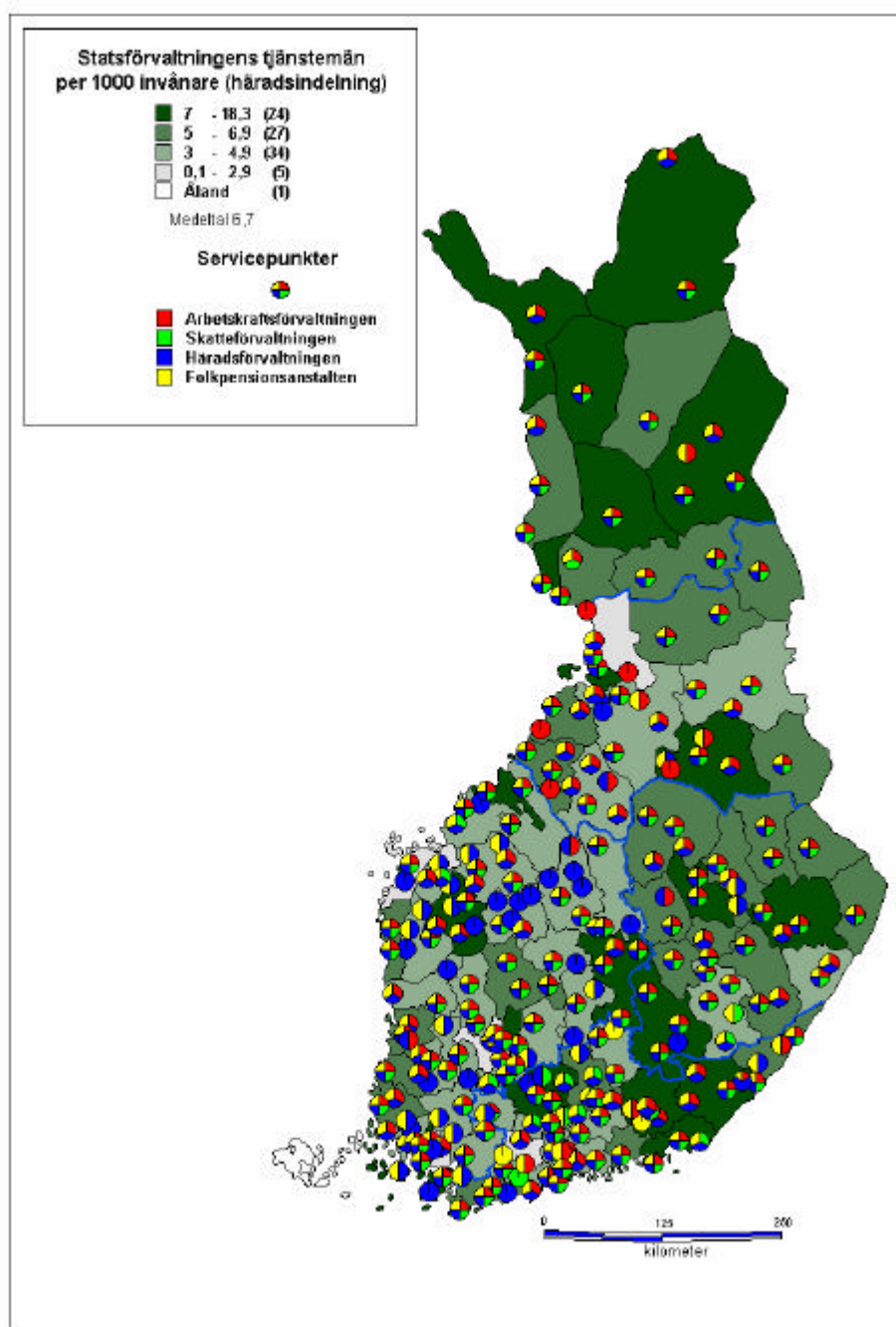
- Under 2005 börjar regeringen bereda eventuella förslag som gäller lagstiftning eller annat i syfte att stärka den kommunala demokratin inom följande sakkomplex:
 - Kommunkoncernen
 - Serviceproduktion på marknadsvillkor
 - Samarbete mellan kommuner
 - Förutsättningar för förtroendevaldas arbete

Bilagor

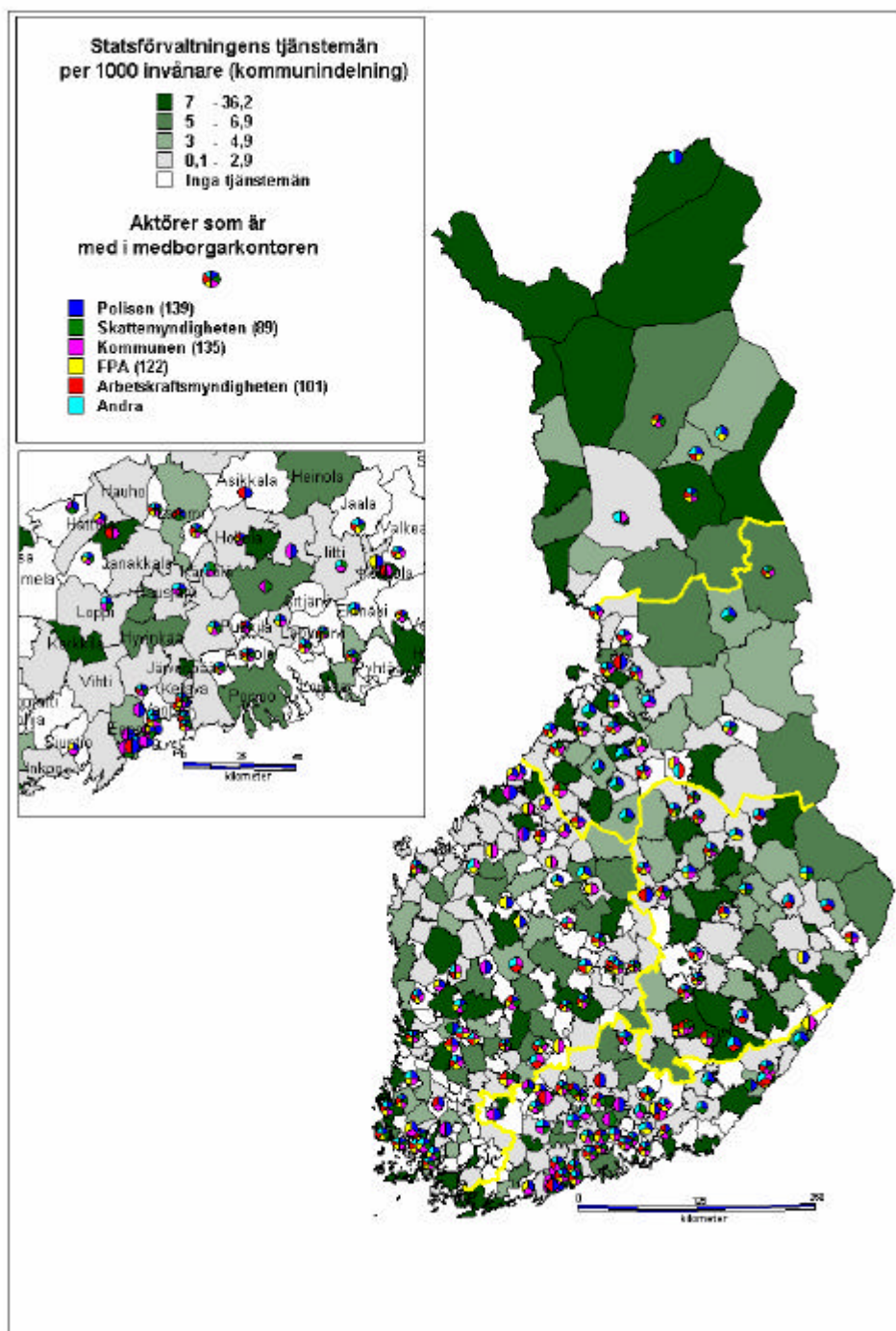
Bilaga 1	Statsförvaltningens tjänstemän per 1000 invånare (häradsinledning) 2002
Bilaga 2	Medborgarkontor 2002
Bilaga 3	Sammandrag av personalbokslutets nyckeltal 2003
Bilaga 4	De 20 största kommunerna 2003 mätt med antalet anställda inom statens budgetekonomi
Bilaga 5	De anställda inom statens budgetekonomi enligt landskap och förvaltningsnivå i november 2003, folkmängd 31.12.2003 samt antalet statsanställda i relation till områdets hela folkmängd
Bilaga 6	Hur de anställda inom statens budgetekonomi placerar sig enligt förvaltningsnivå i landskapen i november 2003 (antal, % av det totala antalet anställda på förvaltningsnivån) a) rättsväsendet b) centralförvaltningsenheter c) mellaninstansenheter d) enheter på lokal nivå e) undervisning och socialvård
Bilaga 7	Regionaliseringen inom ministeriernas förvaltningsområden 2001-2005

BILAGA 1

Statsförvaltningens tjänstemän per 1000 invånare (häradsin-
delning) 2002



Medborgarkontor 2002



BILAGA 3

Sammandrag av personalbokslutets nyckeltal 2003

	Parametrarna och parametrarnas förändringar från föregående år, procent										
	1999		2000		2001		2002		2003		% ändring 1999-2003
Personalstruktur		%		%		%		%		%	
Personalens antal	125 481	0,4	123 721	-1,4	120 541	-2,6	123 258	2,3	124 185	0,8	-1,0
Antal personarbetsår	123 232	1,3	121 533	-1,4	117 083	-3,7	119 541	2,1	120 557	0,8	-2,2
Personalens medelålder, år	42,1	0,2	42,4	0,7	42,4	0,0	42,5	0,3	42,7	0,4	1,5
Index för utbildningsnivån	4,7	7,0	4,9	5,3	5,0	2,4	5,1	0,7	5,1	1,2	9,8
Utförd arbetstid/årsarbetstid, %	81,7	0,2	81,7	0,0	81,8	0,1	81,9	0,2	81,9	0,0	0,3
Lönesumma, milj. euro	3 303	3,9	3 419	3,5	3 475	1,6	3 670	5,6	3 843	4,7	16,4
Lön för utförd arbetstid, milj. euro	2 590	3,9	2 708	4,5	2 752	1,6	2 906	5,6	3 043	4,7	17,5
Indirekta arbetskraftskostnader, milj. euro	1 633	2,4	1 675	2,6	1 660	-0,9	1 760	6,0	1 838	4,4	12,5
Arbetskraftskostnader sammanlagt, milj. euro	4 223	3,3	4 383	3,8	4 412	0,7	4 666	5,8	4 881	4,6	15,6
Andelen indirekta arbetskraftskostnader av lönerna för utförd arbetstid, %	63,1	-1,4	61,9	-1,9	60,3	-2,5	60,6	0,4	60,4	-0,2	-4,2
Personalens ställning											
Index för arbetstillfredsställelse sammanlagt 1), varav ledandet	3,26	0,4	3,16	-3,2	3,27	3,4	3,37	3,1	3,37	0,0	3,2
innehållet i arbetet	3,03	0,6	2,97	-2,0	3,07	3,3	3,11	1,2	3,12	0,5	2,9
arbetssamfundets fungerande	3,42	-2,8	3,50	2,4	3,56	1,9	3,66	2,8	3,68	0,3	7,6
stödet för utvecklingen	3,12	1,3	3,04	-2,5	3,20	5,5	3,33	3,9	3,34	0,3	7,1
arbetssamfundets övriga ärenden	3,12	1,3	2,99	-4,2	3,14	5,4	3,18	1,0	3,21	1,0	3,0
	3,27	2,3	3,23	-1,3	3,24	0,3	3,34	3,1	3,33	-0,2	1,8
Omsättning genom avgång, % av personalen	1,9	9,0	2,4	27,9	2,3	-5,7	1,8	-22,5	1,8	0,0	-6,4
Invalidpensionering, % av personalen	0,29	-4,0	0,27	-6,4	0,22	-18,9	0,22	-2,9	0,26	18,3	-12,8
Sjukfrånvaro, dagar personarbetsår	8,2	-1,3	8,1	-1,4	8,1	0,7	8,8	8,1	8,7	-1,4	5,9
Personalinvesteringar											
Befrämjande av arbetstillfredsställelsen, euro per personarbetsår	55	2,5	64	15,4	67	5,5	69	3,4	72	3,8	30,8
Befrämjande av arbetsförmågan, euro per personarbetsår	25	2,5	53	109,6	56	5,5	58	3,4	60	3,8	137,6
Utbildning och utveckling, euro per personarbetsår	600	2,5	568	-5,4	599	5,5	619	3,4	643	3,8	7,2
Arbetshälsovård, euro per personarbetsår	126	2,5	150	18,9	159	5,5	164	3,4	170	3,8	34,7
Sammanlagt, euro per personarbetsår	807	-4,0	835	3,4	881	5,5	911	3,4	946	3,8	17,2
Personalens värde, miljarder euro	42,0	3,2	44,2	5,1	45,7	3,5	48,5	6,0	50,1	3,5	19,3
Priset för ett personarbetsår, euro	34 273	2,0	36 063	5,2	37 683	4,5	39 035	3,6	40 490	3,7	18,1

1) Värden av index för arbetstillfredsställelse: 1=dålig, 2=försvärlig, 3=tillfredsställande, 4=god, 5=utomordentlig

BILAGA 4

De 20 största kommunerna 2003 mätt med antalet anställda inom statens budgetekonomi

placering	kommun	stats- anställda	% av de statsanställda	% av löntagarna i kommunen 1)	% av kommunens invånarantal
1	Helsingfors	35605	28,7	13,5	6,4
2	Åbo	8340	6,7	11,8	4,8
3	Esbo	7116	5,7	6,7	3,2
4	Tammerfors	6974	5,6	8,4	3,5
5	Uleåborg	5569	4,5	10,7	4,4
6	Kuopio	4291	3,5	12,6	4,9
7	Jyväskylä	3996	3,2	12,1	4,8
8	Vasa	2755	2,2	11,7	4,8
9	Joensuu	2388	1,9	12,3	4,5
10	Rovaniemi	2189	1,8	16,9	6,2
11	Vanda	2179	1,8	2,4	1,2
12	Tavastehus	2063	1,7	11,2	4,4
13	Villmanstrand	1988	1,6	9,0	3,4
14	S:t Michel	1846	1,5	10,6	4,0
15	Lahtis	1457	1,2	3,8	1,5
16	Kajana	1454	1,2	11,2	4,1
17	Kouvola	1222	1,0	10,1	3,9
18	Björneborg	1034	0,8	3,7	1,4
19	Jyväskylä lkm	1026	0,8	7,7	3,0
20	Valkeala	960	0,8	23,6	8,5
	Sammanlagt	94452	76,1	9,9	4,2
Anställda inom hela budgetekonomin		124185	100,0	6,2	2,4

1) Antalet anställda inom budgetekonomin i respektive kommun har satts i relation till motsvarande antal löntagare 2002 (förhandsuppgift)

Landskap	Antalet anställda enligt förvaltningsnivå							Hela befolkningen
	Lagstiftning	Rättsväsendet	Centralförvaltningsenheten	Mellaninstansenheter	Enheter på lokal nivå	Undervisning och socialvård	Sammanlagt	
Nyland	679	1638	21666	7586	4026	12695	48290	1338180
Östra Nyland		49	19	263	176	4	511	91689
Egentliga Finland		463	459	3702	1064	4257	9945	452444
Satakunta		136	139	1723	736	264	2998	234777
Egentliga Tavastland		160	1005	2306	787	267	4525	166648
Birkaland		245	934	2386	1702	3820	9087	457317
Päijät-Häme		139	89	881	530	225	1864	198434
Kymmenedalen		206	457	2471	413	130	3677	185662
Sydkarelen		86	294	1333	297	816	2826	136301
Södra Savolax		110	177	1577	484	523	2871	162296
Norra Savolax		281	683	1834	763	2154	5715	251356
Norra Karelen		116	165	1743	468	1244	3736	169129
Mellersta Finland		154	479	2546	909	2542	6630	266082
Södra Österbotten		115	122	884	498	164	1783	193954
Österbotten		258	70	1509	364	1044	3245	173111
Mellersta Österbotten		43	42	403	193	99	780	70584
Norra Österbotten		268	602	2127	959	3329	7285	371931
Kajanaland		50	106	1543	193	202	2094	86573
Lappland		213	544	2994	825	771	5347	186917
Åland		20	4	179	13	3	219	26347
Utomlands			751	1	0	5	757	
Sammanlagt	679	4750	28807	39991	15400	34558	124185	5219732
Sammanlagt %-fördelning	0.5	3.8	23.2	32.2	12.4	27.8	100.0	

[illegible]

Landskap	De statsanställdas %-andel av hela befolkningen i området						
	Lagstiftning	Rättsväsendet	Centralförvaltningsenheter	Mellaninstansenheter	Enheter på lokal nivå	Undervisning och socialvård	Sammanlagt
Nyland	0,1	0,1	1,6	0,6	0,3	0,9	3,6
Östra Nyland		0,1	0,0	0,3	0,2	0,0	0,6
Egentliga Finland		0,1	0,1	0,8	0,2	0,9	2,2
Satakunta		0,1	0,1	0,7	0,3	0,1	1,3
Egentliga Tavastland		0,1	0,6	1,4	0,5	0,2	2,7
Birkaland		0,1	0,2	0,5	0,4	0,8	2,0
Päijät-Häme		0,1	0,0	0,4	0,3	0,1	0,9
Kymmenedalen		0,1	0,2	1,3	0,2	0,1	2,0
Sydkarelen		0,1	0,2	1,0	0,2	0,6	2,1
Södra Savolax		0,1	0,1	1,0	0,3	0,3	1,8
Norra Savolax		0,1	0,3	0,7	0,3	0,9	2,3
Norra Karelen		0,1	0,1	1,0	0,3	0,7	2,2
Mellersta Finland		0,1	0,2	1,0	0,3	1,0	2,5
Södra Österbotten		0,1	0,1	0,5	0,3	0,1	0,9
Österbotten		0,1	0,0	0,9	0,2	0,6	1,9
Mellersta Österbotten		0,1	0,1	0,6	0,3	0,1	1,1
Norra Österbotten		0,1	0,2	0,6	0,3	0,9	2,0
Kajanaland		0,1	0,1	1,8	0,2	0,2	2,4
Lappland		0,1	0,3	1,6	0,4	0,4	2,9
Åland		0,1	0,0	0,7	0,0	0,0	0,8
Utomlands							
Sammanlagt	0,0	0,1	0,6	0,8	0,3	0,7	2,4

Landskap	De statsanställdas %-andel av löntagarna i området						
	Lagstiftning	Rättsväsendet	Centralförvaltningsenheter	Mellaninstansenheter	Enheter på lokal nivå	Undervisning och socialvård	Sammanlagt
Nyland	0,1	0,3	3,5	1,2	0,6	2,0	7,8
Östra Nyland		0,1	0,1	0,7	0,5	0,0	1,4
Egentliga Finland		0,3	0,3	2,1	0,6	2,4	5,6
Satakunta		0,2	0,2	2,1	0,9	0,3	3,6
Egentliga Tavastland		0,3	1,6	3,6	1,2	0,4	7,1
Birkaland		0,1	0,5	1,3	1,0	2,2	5,1
Päijät-Häme		0,2	0,1	1,2	0,7	0,3	2,5
Kymmenedalen		0,3	0,7	3,6	0,6	0,2	5,4
Sydkarelen		0,2	0,6	2,8	0,6	1,7	5,9
Södra Savolax		0,2	0,3	3,0	0,9	1,0	5,4
Norra Savolax		0,3	0,8	2,2	0,9	2,6	6,8
Norra Karelen		0,2	0,3	3,3	0,9	2,3	7,0
Mellersta Finland		0,2	0,5	2,7	1,0	2,7	7,0
Södra Österbotten		0,2	0,2	1,4	0,8	0,3	2,8
Österbotten		0,4	0,1	2,3	0,6	1,6	5,0
Mellersta Österbotten		0,2	0,2	1,7	0,8	0,4	3,2
Norra Österbotten		0,2	0,5	1,6	0,7	2,5	5,5
Kajanaland		0,2	0,4	5,8	0,7	0,8	7,8
Lappland		0,3	0,9	4,9	1,3	1,3	8,7
Åland		0,2	0,0	1,5	0,1	0,0	1,9
Utomlands							
Sammanlagt	0,0	0,2	1,4	2,0	0,8	1,7	6,2

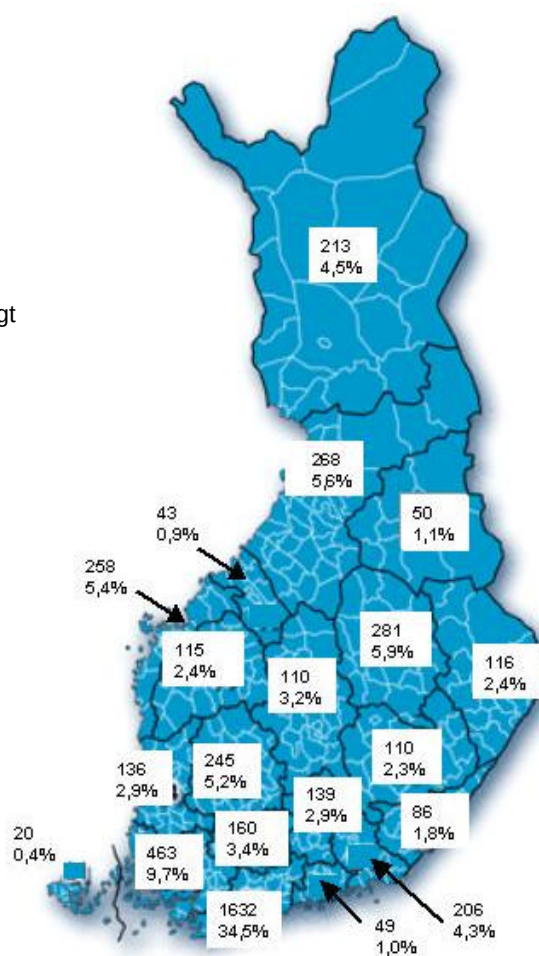
BILAGA 6 a

Hur de anställda inom statens budgetekonomi placerar sig enligt förvaltningsnivå i landskapen i november 2003 (antal, % av det totala antalet anställda på förvaltningsnivån)

Rättsväsendet

Budgetekonomin sammanlagt
124 125

Rättsväsendet sammanlagt
4 750 3,8 %



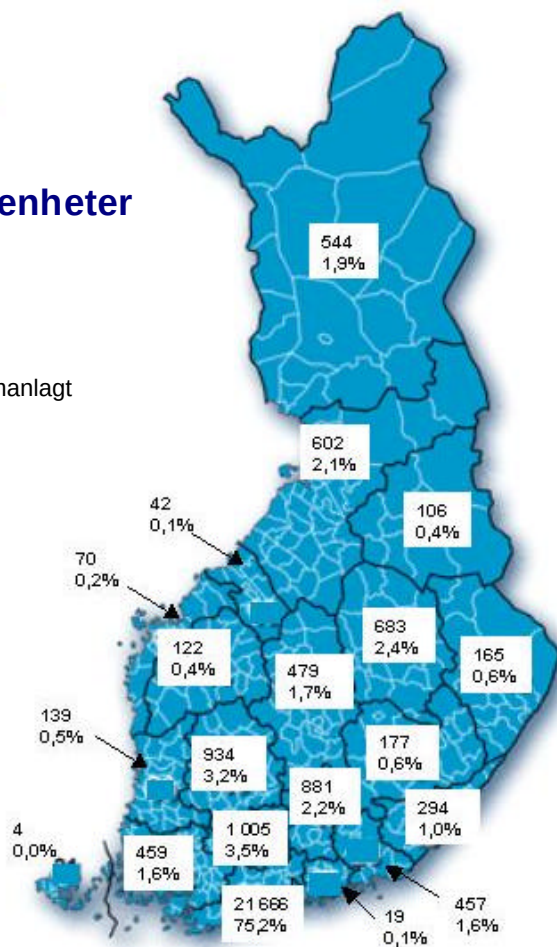
BILAGA 6 b

Hur de anställda inom statens budgetekonomi placerar sig enligt förvaltningsnivå i landskapen i november 2003 (antal, % av det totala antalet anställda på förvaltningsnivån)

Centralförvaltningsenheter

Budgetekonomin sammanlagt
124 125

Centralförvaltningsenheter sammanlagt
28 870 23,2 %



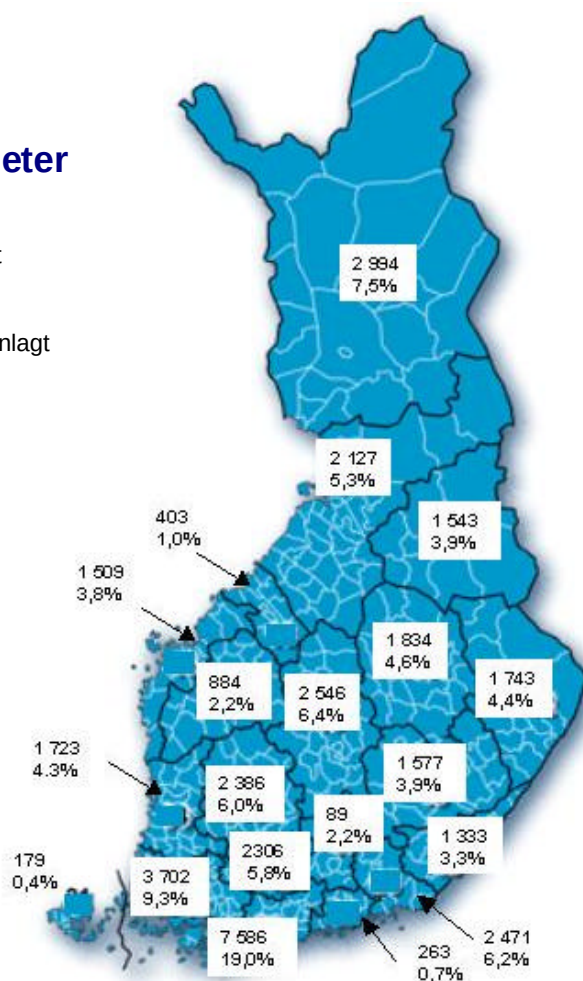
BILAGA 6 c

Hur de anställda inom statens budgetekonomi placerar sig enligt förvaltningsnivå i landskapen i november 2003 (antal, % av det totala antalet anställda på förvaltningsnivån)

Mellaninstansenheter

Budgetekonomin sammanlagt
124 125

Mellaninstansenheter sammanlagt
39 991 32,2 %



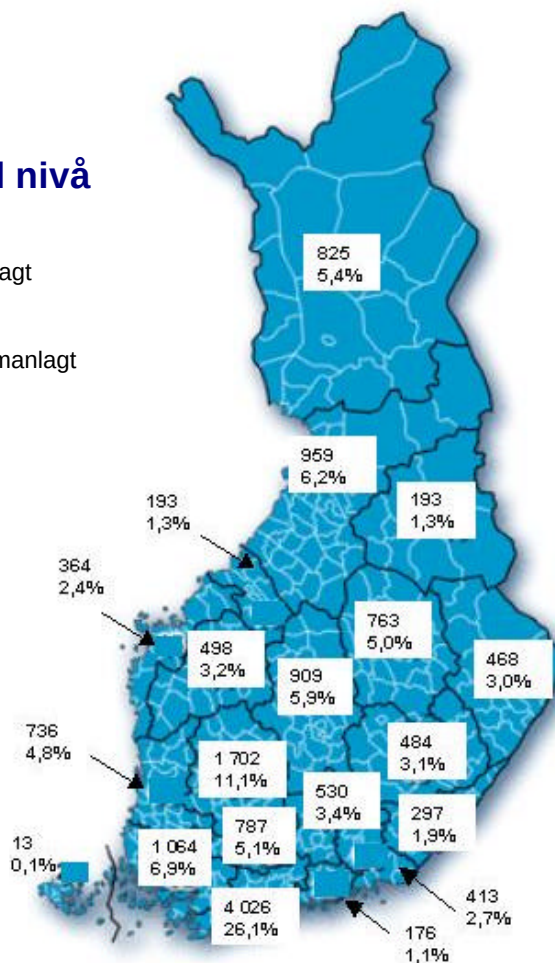
BILAGA 6 d

Hur de anställda inom statens budgetekonomi placerar sig enligt förvaltningsnivå i landskapen i november 2003 (antal, % av det totala antalet anställda på förvaltningsnivån)

Enheter på lokal nivå

Budgetekonomin sammanlagt
124 125

Enheter på lokal nivå sammanlagt
15 400 12,4 %



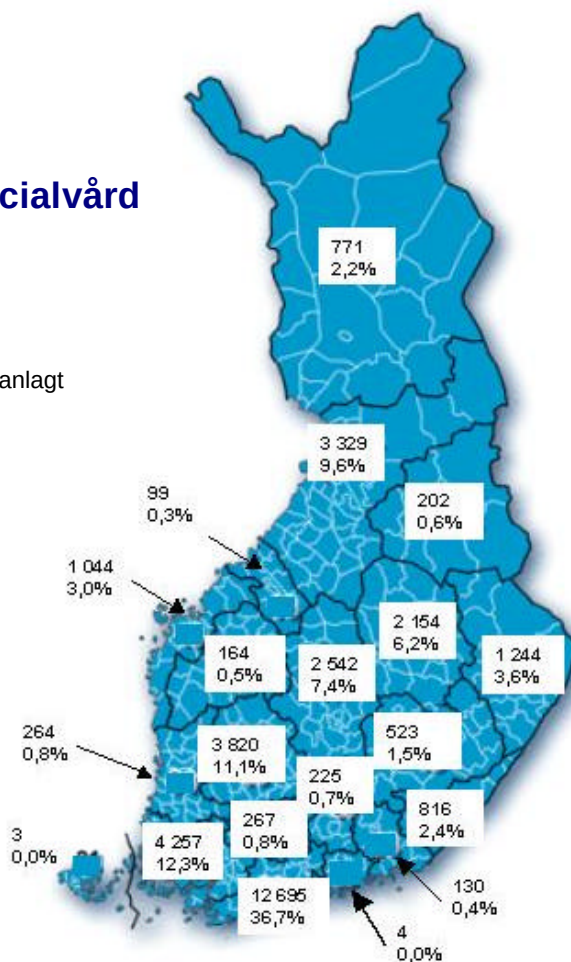
BILAGA 6 e

Hur de anställda inom statens budgetekonomi placerar sig enligt förvaltningsnivå i landskapen i november 2003 (antal, % av det totala antalet anställda på förvaltningsnivån)

Undervisning och socialvård

Budgetekonomin sammanlagt
124 125

Undervisning och socialvård sammanlagt
34 558 27,8 %



Enhet/funktion	Beskrivning av verksamheten	Placeringsort	Årsvetken	Genomförd	Beslutad	Plan
Uvecklandet av magistraterna	Uvecklingsuppgifter som gäller magistraterna överförs till länsstyrelsen i Östra Finlands län.	Kuopio	6	6		
Servicecentralen för gränsbevakningsväsendets ekonomiförvaltning Servicecentralen för gränsbevakningsväsendets personaladministration Polisyreshögskolan	Inrättades i Ontola.	Ontola	9	9		
	Inrättades i Rovaniemi	Rovaniemi	10	10		
	Polisskolan i Tammerfors samt Polisyreshögskolan, som flyttas från Esbo till Tammerfors, sammanslås till en enda läroinrättning så att grundutbildningen, den kompletterande utbildningen och ledarutbildningen sker fysiskt nära varandra.	Tammerfors	57		57	
	Enheten i Kuhmo permanentas. I Villmanstrand inrättades Saimens regionenhet.	Villmanstrand, Kuhmo	20	20		
Regionalisering av utlämningsverket	Skötsel av den finskspråkiga servicetelefonen för flyttningsanmälningar koncentreras.	Kemiljärvi	12	12		
Servicetelefon för flyttningsanmälningar	Den nya enheten som inrättas skall börja sköta datainnehållsenhetens uppgifter.	Karleby	20		20	
Befolkningsregistercentralens regionenhet	Polisens tekniskcentral placeras vid Kouvola regioncentral och samtidigt inrättas en ny servicepunkt i Helsingfors. Servicepunkten i Tammerfors fortsätter i samband med Polissskolan och möjligheterna att inrätta en servicepunkt i Kuopio utreds.	Kouvola regioncentral, filialer i Tammerfors, huvudsadsregionen och eventuellt Kuopio	51		51	
Placering av polisens tekniskcentral vid Kouvola regioncentral	Servicecentralen för IM:s förvaltningsområdes ekonomiförvaltning och personaladministration inrättas i Joensuu utgående från servicecentralen för gränsbevakningens ekonomiförvaltning i Ontola och länsstyrelsen i Östra Finland. Dessutom en permanent filial i Kalajaland.	Joensuu, filial inom Kalajalands resultatområde vid länsstyrelsen i Uleåborgs län	100		100	
Inrättande av en servicecentral för inrikesministeriets förvaltningsområdes ekonomiförvaltning och personaladministration	Telefonväxeluppgiften ges åt inrikesförvaltningens ekonomiförvaltnings och personaladministrations filial i Kajana fr.o.m. 1.1.2007 (beslut 21.2.2005).		30		30	
Förvaltningsområdets tal kommunikation	Uppgifterna flyttades 2004 från staben för gränsbevakningsväsendet till Gräns- och sjöbevakningskolan, Rovaniemi.					*
Dataadministration	Uppgifterna flyttades 2004 från staben för gränsbevakningsväsendet till Gräns- och sjöbevakningskolan, Rovaniemi.					*
Gränsbevakningsväsendets utbildningsplanering	Uppgifterna flyttades 2004 från staben för gränsbevakningsväsendet till Gräns- och sjöbevakningskolan, Rovaniemi.					*
Analysverksamheten i anslutning till polisens resultatdataasystem	Avsikten är att överföra verksamheten till den läroinrättingsheltet som bildas i samband med flyttningen av Polisyreshögskolan till Tammerfors före ingången av 2008.	Tammerfors				*
Uppgifter för länsstyrelsen i Södra Finlands läns regionala serviceenhet i Helsingfors	Tyngdpunkten i de uppgifter som överförs 2005-2013 ligger på tillståndsförvaltningsuppgifter, styr- och tillsynsuppgifter samt kontors- och planeringsuppgifter.	Tavastehus och Kouvola	45		45	
Specialisering och arbetsutjämnning vid magistraterna	I synerhet allmänna förvaltningsuppgifter av typ ansökningar överförs från magistraterna i huvudsadsregionen till andra orter. Arbetsgruppens rapport 31.1.2005. Arbetsgruppen föreslår att uppgifterna överförs till fyra magistrater fram till 2015 med sammanlagt 20 årsverken.	Karleby, Vasa, Pargas, Ekenäs				*
FÖRSVARSMINISTERIET sammanlagt 590						
Provsjukhusanstalten		Niinistö	25	25		
Centralen för militärmedicin	Centralen för militärmedicin, som inrättas i Lahdis, koncentreras till på fältmedicinsk forskning, utveckling och utbildning.	Lahdis	80		80	
Arméstaben	Arméstabens funktioner	St Michel	250		250	
Staben för marinen	Marinstabens funktioner	Abo	140		140	

Enhet/funktion	Beskrivning av verksamheten	Placeringsort	Årsvetken	Genomförd	Besludad	Plan
Staben för försvarsmaktens servicecentral för bespisning	Försvarsmaktens servicecentral för bespisning inrättas och staben för den placeras i Kuopio	Kuopio	35		35	
Reform av löneadministrationen (PALMA)	En servicecentral för försvarsmaktens löneadministration inrättas i Tavastehus	Tavastehus	60			
Rationaliseringsprojekt för dataadministrationen (TIERA)	Målet är att inrätta en eller flera servicecentraler för dataadministrationen. Projektet genomförs 2006-2008.				60	
FINANSMINISTERIET sammanlagt 165						*
Skattstyrelsen	En del av datafunktionerna	Regionala enheter Tavastehus	68	68		
Tullstyrelsen		Tavastehus	12	12		
Servicecentralen för skatteförvaltningens ekonomiförvaltning	Ekonomiförvaltningsuppdrag som hänför sig till cirkulationen av fakturor och som skotts decentraliserat koncentreras till en servicecentral	Åbo	20		20	
Statskontorets regionenhet	I det första skedet placeras pensionslänster och slutarkivet i Tavastehus.	Tavastehus	40		40	
Servicecentral för skatteförvaltningens personaladministration	Det inrättas en servicecentral som tillhandahåller lönekrav- och andra personalpolitiska tjänster för skatteförvaltningens verksamhetsenheter below. Samordningsgruppen för regionaliseringen har förordet 28.2.2005	Tavastehus	25		25	
Statskontorets slutarkiv	Målet är att 2007-2008 placera slutarkivet i det nya landskapsarkivet som planeras i Tavastehus	Tavastehus				*
Inrättande av en central för massbeskattning	Inrättandet av en central för massbeskattning i Jyväskylä har planerats. Målet är att 70-80 % av alla skattebetalare ska beskattas genom en automatiserad massbeskattningsprocess. En regionaliseringsutredning görs under 2005. Vid telefonintervjucentralen arbetar 40 personer.	Jyväskylä				*
Statistikcentralens telefonintervjucentral						*
Statistikcentralens arkiv	Målet är att flytta materialet till Riksarkivet, eventuellt till det nya landskapsarkivet som planeras i Tavastehus, senast i början av 2006.	Tavastehus				*
UNDERVISNINGSMINISTERIET sammanlagt 20						
Statsunderstödsuppgifter		länsstyrelserna		*		
Strukturstödsuppgifter		länsstyrelserna		*		
Sekretariatet för rådet för utbildningsutvärdering	Sekretariatet för rådet för utbildningsutvärdering bereder och verkställer ärenden som hör till uppgifterna för rådet för utbildningsutvärdering som finns i anslutning till undervisningsministeriet. Utvärderingsrådets sekretariat flyttades i sin helhet till Jyväskylä.	Jyväskylä	8	8		
Finlands slöhistoriska museum	Märpartens av Finlands slöhistoriska museums funktioner (insamling och deponering av föremål, bilder, arkivmaterial och litteratur som hänför sig till sjöfart och båtbyggnad) flyttas till Kotka i Åbo inrättas sydvästra Finlands verksamhetsställen i anslutning till centret Forum Marinum.	Kotka, verksamhetsställe i Åbo	12		12	
Museiverket regionala verksamhetsställen	En justerad plan för verksamhetsställen ingår i UVM:s verksamhets- och ekonomiplan för 2006-2009. Målet är att inrätta sju regionala verksamhetsställen.					*
Släskande av högskolornas regionala verkningar	Strävan har varit att släta högskolornas regionala verkningar bli genom att utveckla sju universitetssentrum.	Lahis, Kajana, Karleby, St Michel, Björneborg och Seinäjoki	*	*	*	*
Stöduppdrag för förvaltningsrådets ekonomiförvaltning och personaladministration	Ekonomiförvaltningens och personaladministrationens produktivitet förbättras genom att det inrättas antingen en eller två servicecentraler för ekonomiförvaltningen och personaladministrationen inom UVM:s förvaltningsområde. Utredningsarbetet inleddes hösten 2005.					*

Enhet/funktion	Beskrivning av verksamheten	Placeringsort	Årsvetken	Genomförd	Bestutad	Plan
Uvecklande av uppgiftsfördelningen mellan undervisningsministeriet, utbildningsstyrelsen och länsstyrelserna	Förslag om överföring av anläggningsprojekt som gäller läroinrättningar, bibliotek och idrottsväsendet samt andra ärenden som gäller lokaler och utrustning till länsstyrelserna. Genomförs från början av 2008.					
JORD- OCH SKOGSBRUKSMINISTERIET sammanlagt 296						
Ministeriets anställda arbetar på TE-centralerna		TE-centralerna	10	10		
Flera inrättningarnas regionorganisationer har stärkts						
* Förstärkning av Skogsforskningsinstitutets forskningscentral i Joensuu		Joensuu	40	40		
* Ledningen för Forststyrelsens resultatområde Vilda Norden		Rovaniemi	3	3		
* Forskningsanstalten för veterinärmedicin och läsmedel						
- diagnostik och forskning som gäller vilda djur		Uleåborg	2	2		
- BSE-analys		Seinäjoki	6	6		
* Lantmätnäverket						
- arkivet	Den riksomfattande verksamhetsenheten för lantmätnäverkets arkiv placeras i Jyväskylä.	regionala verksamhetsställen Jyväskylä	30		30	
- datajämnproduktionsenheten		Tavastehus	5			5
* Vilt- och fiskeriforskningsinstitutet	De regionala enheterna stärks och en ny enhet inrättas i Jyväskylä.	Joensuu, Jyväskylä, Uleåborg och Åbo	30			30
* Extra resurser till Kontrollcentralen för växtproduktion (KTTK)	I början av 2005 inrättades en ny växkontrollenhet för östra Finland i Villmanstrand för kontroll av barmärke från Ryssland. (7 årsverken)	Uleåborg och Åbo Villmanstrand	20	7		13
Ett nytt regionalt arbetsverk	JSM beslut 13.12.2004 att före utgången av maj 2005 bereds ett förslag om placeringsort för ett nytt arbetsverk. Beslut om arbetsverkets uppgifter, förordningar och tidpunkt då verksamheten inleds fattas under 2006.		150			150
Förvaltningsområdets stöduppgifter	Stöduppgifterna sammanförs i enlighet med servicecentralmodellen och placeras uteför huvudsadsregionen. Utsedningar och förslag färdigställs före utgången av september 2005.					
Statistik över jordbruket, landsbygden och läsmedelsäkerheten	Behoven av att utveckla och omorganisera statistikväsendet utreds.					
Förvaltningsområdets forskningsinstitut	Forskningsinstitutens verksamhet effektiviseras genom att det regionala nätet av verksamhetsställen utvecklas, resurserna sammanförs och samarbetet mellan forskningsenheterna utbåkas.					
KOMMUNIKATIONSMINISTERIET sammanlagt 150						
Vägförvaltningen	Uppgifter från vägförvaltningens centralförvaltning och andra gemensamma uppgifter har överförts till regionerna.		70	70		
Vägförvaltningen	Regionalisering av vägförvaltningens inkommande totalansvar före 2007 samt utvecklande av vissa andra uppgifter.		30			30
Sjöfartsverket och Meteorologiska institutet	Uppgifter och funktioner har överförts till regionerna.		30	30		
Överföring av förvaltningsområdets funktioner till regionerna	Uppgifter koncentreras till distriktsorganisationerna.		15-20			20
HANDELS- OCH INDUSTRIMINISTERIET sammanlagt 574						
Enheten för utvecklingsfrågor för TE-centralernas gemensamma dataadministration		Södra Savolax TE-central, St Michel	1	1		

Enhet/funktion	Beskrivning av verksamheten	Placeringsort	Årsverken	Genomförd	Beslutad	Plan
Norra Österbottens TE-centrals teknologienhet		Uleåborg	3	3		
Geologiska forskningscentralens verksamhetsställe	GTK:s verksamhet i Västra Finland stärks genom att en ny regionenhet inrättas i Karleby. Den nya enheten inleder sin verksamhet i början av 2006. I början 20-30 anställda, 2011 40-60 anställda	Karleby	40-60		60	
Förvaltningsrådets stödtjänster	HIM förhåller sig positivt till kundrelationer till en servicecentral – eget utvecklingsarbete pågår inte.					*
TEKES	De inhemska enheterna stärks med 42 årsverken 2005-2008.	Uleåborg (7), Tammerfors (5), Åbo (7), Jyväskylä (5), Kuopio (4), Vasa (4), Villmanstrand (3) samt Södra Österbotten, Satakunta, Tavastland, Norra Karelen, Södra Savolax, Kajanaland och Lappland vardera 1	42			42
VTT:s nya verksamhetsställen	Verksamhetsställen inrättas i Kuopio och Kajana i början av 2005. Under 2005 öppnas dessutom ett verksamhetsställe i Joensuu som 2006 har 2 årsverken.	Kuopio (förest 5-10, senare 20-30), Kajana (ca 20 före 2012), Joensuu (förest 1, 2006 2 årsverken)	42-52		52	
Stärkande av VTT:s regionala verksamhetsställen	Enligt VTT:s strategi kunde 2015 minst 35 % av VTT:s anställda arbeta vid verksamhetsställen utanför huvudsadsregionen. De anställda utanför huvudsadsregionen skulle öka från nuvarande 800 till ca 1 200 (200 överföring, 200 ökning)		400			400
Patent- och registerstyrelsen (PRS)	PRS har utrett inrättandet av ett elektronisk register över innehavare av bostadsaktier		10			10
Centralen för turistfrämjande (CTF)	Möjlighet till regionalisering av konsumenttjänstens kundtjänstcentral sedan tjänsten flyttats från Danmark till Finland.		6			6
SOCIAL- OCH HÄLSOVÄRDSMINISTERIET sammanlagt 134						
Alkoholbillsändsändaren	Inga egna planer på en servicecentral, positiv inställning till kundrelationer till en servicecentral	länsskytselerna	15	15		
Förvaltningsrådets stödtjänster			20			20
Folkhälsoinstitutet (KTL)	Stärkande av de regionala enheterna.	Enheten i Åbo (10-20, ökning fr o.m. 2006 2 årsverken/år), enheten i Kuopio (2008-2013 10, 2 årsverken/år), vaccinationsforskning i Tammerfors (2003-2007 5 årsverken)	25-35			35
Institutet för arbetshygien (ITL)	Till regioninstituten överförs stegvis 10-12 tjänster för att stärka de regionala basuppgifterna och 15 tjänster för att stärka riksomfattande specialiseringsområden.		25-27			27
Inrättande av Barnombudsmannens byrå	Inrättas eventuellt 1.9.2005. Placeringen utreds när lagen om en barnombudsman har antagits.					*
Inrättande av regionenheter för STAKES	Det har föreslagits att regionenheter inrättas förutsatt att tillägg för kostnaderna för regionaliseringen räks till Stakes budget.	Förslag, Tammerfors (2005 10, före utgången av 2007 15), Jyväskylä (2005 5 årsverken, 2006 10 och 2010 15) och Vasa (4)	34			34
Strålsäkerhetscentralen (STUK)	En ökning av antalet lokala inspektörer möjlig på kärnkraftsverksorterna.	Olkiluoto (ökning 1-2), Lovisa (ökning 1)	2-3.			3

Enhet/funktion	Beskrivning av verksamheten	Placeringsort	Årsverken	Genomförd	Beslutad	Plan
ARBETSMINISTERIET sammanlagt 22						
Arbetsministeriets telefonväxel	Arbetsförvaltningens telefonväxel inledde sin verksamhet 1.9.2004.	Kemiljervi	20	20		
Organiseringen av stöduppgifter, försök med redovisning av sysselsättningsstöd		Liekka				
Personalutbildning	Extra satsningar har riktats till Arbetskraftsinstitutet i Jyväskylä.	Jyväskylä	2	2		
Förvaltningsområdets stöduppgifter	AM förhåller sig positivt till kundrelationer till en servicecentral. Närmare beslut om utvecklande av stödlansprocesserna under 2006.					
TE-centralernas arbetstillståndsärenden	TE-centralerna i regionerna har koncentrerat skötseln av arbetstillståndsärenden till de största arbetskratsbrådena.			*		*
MILJÖMINISTERIET sammanlagt 251						
Dataadministrationsuppgifter	Centraliserade tjänster	Västra Finlands miljöcentral Kuhmo	15	15		
Forskningsuppgifter	Stärkande av Vänskapsens Parks uppgifter		6	6		
Områdesanvändning	Uppgifter överförs till regionalförvaltningen.		4	4		
Forskning och hållbar utveckling	Biosfärområdenas verksamhet permanentas, UNESCO:s Man and the Biosphere	Abo skärgård, Norra Karelen	2	2		
Avfallshantering	Producentansvarsuppgifter, ändring av avfallslagen 452/2004		4	4		
Stödtjänster för arbetsverkens ekonomiförvaltning och personaladministration inom förvaltningsområdet	Stödtjänsterna för ekonomiförvaltningen och personaladministrationen sammanförs till miljöförvaltningens servicecentral i St Michel.	Birkalands miljöcentral St Michel	15-20	20		
Inrättande av ett kunskapscentrum för oljebekämpning	Den arbetsgrupp som utreder inrättandet blir klar med sitt arbete 31.1.2005. Arbetsgruppen granskar var kunskapscentrumet kunde placeras och lägger fram sitt förslag.					*
Vissa forsknings- m.m. uppgifter	Bl.a. SYKE: genomförda 50 och planerade 60-80		110-130	50		80
Slatens bostadsfond (ARA)	Utredningsman Lauri Tarasti blev klar med sin utredning 10.12.2004. Foreslagna möjliga placeringar i Tavastehus, Lahtis eller Borgå. Saken utreds, tidsfrist 30.6.2005.		70			70
SAMMANLAGT			2884	579	1212	1093

BÄTTRE SERVICE, EFFEKTIVARE FÖRVALTNING

Genomförandet av häradsreformen

DEL 2

1. Inledning

1.1. Riksdagens uttalande

Riksdagen har år 2000 till sitt svar angående verkställigheten av regeringens häradsreform fogat följande utlåtande:

Riksdagen förutsätter att regeringen ser till att reformen noggrant följs upp och att den före utgången av 2005 lämnar en redogörelse till riksdagen om hur verkställigheten av häradsreformen framskrider med hänsyn bland annat till att säkerställa tillgången på en tillräcklig service på lika villkor inom olika sektorer i olika delar av landet, att ordna framför allt polis-, utsoknings- och åklagaruppgifterna i häradena och se till att de sköts, att vidta åtgärder med anledning av olika sektorerers resursbehov, att bevara en tillräckligt finmaskig häradsindelning utifrån dess lokala natur och närhetsprincipen, att säkerställa ett högkvalitativt och omfattande samarbete mellan olika sektorer, att trygga tillgången på service på både finska och svenska, att vidta åtgärder för att fördjupa och utvidga myndigheternas samservice, att vidta åtgärder för att häradenas förvaltnings- och stödtjänsteuppgifter handhas gemensamt och för att befästa den gemensamma personalens ställning samt för att utvidga de gemensamma uppgifterna, att vidta åtgärder för att utvidga användningsområdet för gemensamma anslag och samordna styrningen av dem med avdelningarnas egna anslag och styrningen av dem, att vidta åtgärder för att utveckla datasystemen inom häradsförvaltningen i riktning mot större synergi och kompatibilitet, att satsa på utveckling av resultatstyrningen, att vidta åtgärder för att utveckla samarbetet mellan olika förvaltningsområden och förvaltningsnivåer och att vidta åtgärder för att utveckla ledarfunktionerna och arbetet i ledningsgruppen vid respektive häradsämbe-
te.

För att få de sakkomplex som lyftes fram i riksdagens uttalande utvärderade så noggrant som möjligt beställde inrikesministeriet våren 2004 en utredning om genomförandet av häradsreformen och utvecklingsförslag av Tammerfors universitet. Universitetets utredning baserade sig på fyra olika materialkällor:

Häradsämbetsenkät

Enkäten genomfördes i elektronisk form våren 2004 och bestod av 41 strukturerade frågor. I anslutning till varje fråga ställdes dessutom två öppna frågor, där man frågade efter dels motivering till svaren och del utvecklingsförslag. Dessutom ställdes tre öppna frågor som gällde utvecklande av serviceorganisationen och styrsystemet, effektivisering av verksamheten genom samarbete samt andra utvecklingsförslag.

Enkäten skickades till länsmännen och behörighetsområdenas chefer i alla härad. Enkäten besvarades av 92 personer, av vilka en del svarade på frågorna ur både länsmans och behörighetsområdeschefers synvinkel, en del endast ur behörighetsområdeschefers och några också endast ur länsmans synvinkel. Svarsprocenten stannade på ca 32 %, vilken i någon mån kan anses försämra undersökningsresultatets tillförlitlighet.

Länsstyrelsenkät

Utgående från resultaten av häradsenkäten utarbetades en enkät som riktades till länsstyrelserna och där man bad om kommentarer till de viktigaste resultaten av häradsenkäten samt idéer för att utveckla de efterfrågade sakerna. Enkäten genomfördes per e-post i juli-augusti 2004. Enkäten skickades till förvaltnings-, justitieförvaltnings- och polisavdelningarnas che-

fer vid fem länsstyrelser. Av de femton personer som enkäten skickades till svarade tretton. Åtminstone en som svarade var ställföreträdare för chefen. Svarsaktiviteten kan betraktas som mycket god.

Ministerieintervjuer

Utgående från härads- och länsenkäterna genomfördes gruppintervjuer i de ministerier som styr häradenas verksamhet, en vid justitieministeriet och en vid inrikesministeriet. Frågorna var till stor del desamma som i länsstyrelsenkäten, men i stället för att kommentera resultaten av häradsenkäten koncentrerade man sig i ministerierna främst på utvecklingsförslagen.

1999 års undersökning om häradsreformen

I undersökningen har man i mån av möjlighet jämfört resultaten av häradsenkäten med resultaten av Jari Stenvalls (Tammerfors universitet) undersökning från 1999. Undersökningen var på samma sätt som denna utredning inriktad på häradsreformens verkningar samt utvecklingsförslag (Stenvall 1999, 2).

Den del av redogörelsen som gäller häradena bygger på ovan nämnda utredning av Tammerfors universitet, synpunkter från häradsförvaltningens samarbetsgrupp och den häradsgrupp som verkat under dess ledning samt på politisk handledning från den minister som ansvarar för redogörelsen i november 2004.

2. Genomförandet av häradsreformen

I det följande granskas de sakkomplex som riksdagen i sitt uttalande har förutsatt att skall uppmärksammas:

Att säkerställa tillgången på en tillräcklig service på lika villkor inom olika sektorer i olika delar av landet, att ordna framför allt polis-, utsköknings- och åklagaruppgifterna i häradena och se till att de sköts

De som svarade på häradsämbetsenkäten anser själva att tillgången på en tillräcklig service på lika villkor för medborgarna har förverkligats väl i olika delar av det egna häradet. Åsikterna inom ämbetsverkets olika behörighetsområden skilde sig inte mycket från varandra i statistiskt hänseende. Inte heller på länsnivå har något betydande skillnader iakttagits i tillgången på service.

Enligt häradsämbetenas uppskattningar har åtgärderna för att utveckla häradsförvaltningen i genomsnitt förbättrat kvaliteten på servicen och medborgarnas rättsskydd i någon mån och gjort att medborgarna börjat bemötas något mera jämlikt. Statistiskt finns inga betydande skillnader mellan behörighetsområdena.

Angående tillgången på service inom de enskilda behörighetsområdena kan följande konstateras:

Polisen

Enligt 6 § 1 mom. i polisförvaltningslagen, som ändrades i samband med häradsreformen, organiseras det lokala polisväsendet häradsvis. Enligt 1 § 2 mom. är länsstyrelsen underställd lokal förvaltningsmyndighet polisinrättningen som är en avdelning vid häradsämbetet eller ett fristående ämbetsverk i häradet, med undantag av polisinrättningen i Helsingfors härad, som är en lokalförvaltningsmyndighet direkt underställd ministeriet.

Enligt polisförvaltningslagen skall i varje härad finnas en polisinrättning som har till uppgift att upprätthålla allmän ordning och säkerhet, verka för förebyggande av brottslighet, undersöka brott och andra händelser som äventyrar den allmänna ordningen och säkerheten, leda och övervaka trafiken samt verka för att trafiksäkerheten främjas, och att fullgöra övriga åligganden som stadgas eller föreskrivs för polisen. Enligt 6 § skall i varje härad finnas en polischef som leder den lokala polisinrättningen, om inte något annat följer av länsmanssystemet.

Efter häradsreformen har det funnits 90 polisinrättningar, av vilka polisinrättningen i 13 härad fungerar som ett fristående ämbetsverk och i 77 härad som en avdelning vid häradsämbetet. För närvarande finns länsmanstjänster i 7 härad.

Ur medborgarnas synvinkel är i synnerhet nivån på och tillgången till polisens larmtjänster central när man skall bedöma serviceutbudet. På motsvarande sätt kan även polisens undersökningstjänster och tillgången till dem antas vara av central betydelse med tanke på medborgarnas säkerhet och säkerhetsförväntningar.

Efter häradsreformen förlängdes tillfälligt den genomsnittliga aktionsberedskapstiden i anslutning till polisens larmuppdrag när det gäller A-uppdrag. Aktionsberedskapstiden när det gäller AB-uppdrag förlängdes avsevärt efter häradsreformen. Även antalet larmuppdrag som polisen får ta emot har ökat i jämn takt efter reformen.

Sambandet mellan å ena sidan den förlängda aktionsberedskapstiden och det ökade antalet uppdrag och å andra sidan häradsreformen är i första hand indirekt. Exempelvis aktionsberedskapstidens utveckling har påverkats av uppgiftsorganiseringar i anslutning till polisens fältledningssystem och av nödcentralsreformen.

Enligt polisens resultatuppgiftssystem var 2003 en polispatrull på plats i medeltal 21 minuter efter att samtalet togs emot när det gäller brådskande larmuppdrag som skall sköta utan dröjsmål. De regionala skillnaderna i aktionsberedskapstid, vilkas tillförlitlighet försämrats av skillnader i registreringspraxis, var emellertid stora. Av 90 härad kunde 33 utföra larmuppdrag snabbare än genomsnittet för landet. Aktionsberedskapstiden varierade mellan 12,5 och 43,1 minuter.

Det kan antas att de regionala skillnaderna i tillgången till polisens larmtjänster har ökat efter reformen. Efter reformen har tillgången till larmtjänster i allmänhet förbättrats på häradernas centralorter, medan de i stället har försämrats i perifera områden. Det har också antagits att Rörliga polisens roll för utförandet av larmtjänster har accentuerats de senaste åren i synnerhet i härad med stora avstånd.

När det gäller polisens undersökningstjänster finns det numera betydande regionala skillnader i tillgången till tjänster. Enligt en utredning gällande efterfrågan, utbud och tillgång på polistjänster (polisavdelningens publikationer 8/2003) bodde vid årsskiftet 2001–2002 81 % av hela landets vuxna befolkning på högst 10 kilometers avstånd från ett verksamhetsställe som tillhandahöll polisens undersökningstjänster.

Utvecklingen i fråga om det totala antalet strafflagsbrott (ej trafikbrott) har visat en något stigande tendens efter häradsreformen. Utredningsgraden från strafflagsbrott (ej trafikbrott) var i genomsnitt 45,6 % 2003. Ändå nådde 64 härad en högre utredningsgrad än så. Utredningsgraden varierade från ca 30 % till 72 %.

Det kan inte direkt påvisas vilken inverkan häradsreformen har haft på utvecklingen i fråga om tillgången till polisens undersökningstjänster. Reformens inverkan på polisens undersökningstjänster hänför sig i första hand till möjligheterna till specialisering och därigenom till frågor som gäller kvaliteten på tjänsterna.

När det gäller bedömningen av tillgången till polisens tillståndstjänster utgörs utgångspunkten av polisens servicenätverk och dess omfattning. Det har antagits att polisens servicenätverk förblir omfattande även efter häradsreformen. På grundval av efterfrågan på tjänster och antalet beviljade tillstånd har polisens servicenätverk i vissa fall ansetts vara t.o.m. för finmaskigt för att serviceproduktionen skall vara ekonomisk.

Den fysiska tillgången till polisens tillståndstjänster hade i slutrapporten från den arbetsgrupp som utrett efterfrågan, utbud och tillgång på polistjänster mätts med den andel av den vuxna befolkningen som bor inom 10 kilometers avstånd från polisens tillståndstjänster. Enligt utredningen bodde nästan nio av tio vuxna på högst tio kilometers avstånd från ett verksamhetsställe som tillhandhöll polisens tillståndstjänster. Skillnaderna mellan häradena var emellertid stora även i detta avseende.

När åklagar- och polisväsendet separerades i funktionellt hänseende i samband med häradsreformen var ett syfte att förbättra kvaliteten på servicen och i synnerhet medborgarnas rättsskydd. Det ansågs nödvändigt att skapa klara behörighetsområden inom de olika sektorerna med beaktande av det ökande antalet uppgifter och deras karaktär.

När man skall bedöma häradsreformens inverkan på polisservicens kvalitet måste man börja med att fastställa kriterier för kvalitetskontrollen. Läggs tyngdpunkten på den regionala aspekten när det gäller tillgången på service har man bedömt att medborgarna inte till alla delar nödvändigtvis har blivit delaktiga av service på lika villkor efter häradsreformen. Exempelvis aktionsberedskapstiderna och utredningsgraderna för brott uppvisar regionala avvikelser. Med avseende på servicens innehåll har reformen ansetts förbättra kvaliteten på servicen och därigenom också förutsättningarna för medborgarnas rättsskydd.

Trots att utgångspunkten har varit att polisväsendet skall organiseras häradsvis, har skötseln av den lokala polisens uppgifter och säkerställandet av tillgången på service i praktiken krävt samarbete mellan flera polisinställningar eller olika samarbetsarrangemang mellan polisinställningarna.

Enligt 8 § i polisförvaltningslagen kan ministeriet, efter att ha hört länsstyrelsen, de berörda häradsämbetena och polisinställningarna samt områdets kommuner, för en ändamålsenlig skötsel av det lokala polisväsendet fatta beslut om bildande av samarbetsområden. I beslutet kan bestämmas att polisinställningar sköter uppgifter i samarbete eller att en polisinställning sköter uppgifter även inom ett annat härad.

Enligt 8 § 2 mom. bestäms genom beslut av länsstyrelsen de uppgifter som skall skötas i samarbete, chefen för samarbetet samt övriga ledningsförhållanden inom samarbetsområdet. Vid bildandet av ett samarbetsområde som omfattar härad som hör till olika län eller som omfattar polisinställningen i Helsingfors härad bestämmer enligt 8 § 3 mom. ministeriet också om de uppgifter som skall skötas i samarbete, chefen för samarbetet och övriga ledningsförhållanden inom samarbetsområdet.

Efter häradsreformen har bara tre av inrikesministeriet godkända samarbetsområden fungerat som samarbetsområden. Enligt tolkningen av samarbetslagstiftningen har ett mera omfattande utnyttjande av samarbete ansetts förutsätta ändringar i bestämmelserna i polisförvaltningslagen, som reglerar samarbetet.

För att trygga tillgången till den lokala polisens tjänster har polisinskrifningarna också bedrivit praktiskt samarbete, som inte har någon inverkan på den lokala polisens lednings- eller befogenhetsfrågor på samma sätt som inrättandet av ett samarbetsområde. Samarbetet mellan polisinskrifningar har kunnat gälla en enskild händelse eller uppdrag och det har kunnat basera sig t.ex. på författningar och bestämmelser om handräddning. Ett fastare samarbete mellan polisinskrifningarna i två härad har ofta baserats på antingen skriftliga avtal eller föreskrifter och i vissa fall på muntligen överenskomna principer. Innehållet i samarbetet mellan polisinskrifningarna i landskapet har i allmänhet definierats i föreskrifter eller anvisningar från polisens länsledning. I samarbete har utförts uppdrag i anslutning till bl.a. bevakning av berusade och anhöllna, undersökning av ekonomisk brottslighet, brottsanalyser, teknisk undersökning, polishundsverksamhet, förebyggande av narkotikabrottslighet, förfrågningar om brott, krävande brottsbekämpning och automatisk trafikövervakning.

Funktioner (t.ex. polisfängelser och bevakning av berusade samt alarmcentralsfunktioner) har också skötts i samarbete på så sätt att centraldistrikt har skött dess uppgifter helt och hållet på flera härads vägnar. Till denna del har det inte nödvändigtvis längre varit fråga om samarbete utan genom koncentrerings av funktionerna har det i praktiken bildats polisinskrifningar på två nivåer, där det härad som fungerar som centraldistrikt i praktiken har haft ett större ansvar för att trygga tillgången till service än de andra häraderna.

Utsökningen

För närvarande finns 65 utsökningsdistrikt. Av dem är 14 (inkl. Åland) fristående ämbetsverk och 51 gemensamma ämbetsverk, dvs. avdelningar vid häradsämbetena. Indelningen i utsökningsdistrikt baserar sig på häradsindelningen, även om utsökningsuppgifterna i 26 härad sköts av exekutionsverket eller –avdelningen i ett annan härad med stöd av ministeriets föreskrifter om samarbete från 1996 (21 härad) och december 2003 (5 härad).

Ur samhällets synvinkel och funktionellt är de tjänster som utsökningsväsendet producerar tjänster för borgenärerna. Vid utsökning är det borgenären som är servicetagare och beställare. Utsökningsborgenärerna är nästan alltid olika institutioner: myndigheter, försäkringsbolag, inkassobyråer, banker och motsvarande. Merparten av dessa borgenärer kommunicerar elektroniskt, via posten och per telefon med utsökningen. En företrädare för borgenären eller borgenären själv kommunicerar ytterst sällan personligen med utsökningsmyndigheten i de relativt sällsynta fall då en enskild medborgare befinner sig i borgenärsställning. För utsökningsborgenären är det naturligtvis viktigast att utsökningen fungerar snabbt och effektivt och ger resultat och att kundservicen uttryckligen per telefon fungerar smidigt och sakskunnigt. Eftersom borgenärerna sällan har behov av att träffa utsökningsmyndigheterna under utsökningsförfarandet, har utsökningens nätverk av verksamhetsställen ingen betydelse för borgenärerna. Den elektroniska kommunikationens betydelse för kontakterna mellan borgenärerna och utsökningen kommer att öka ännu mera i framtiden.

En utsökningsgäldenär är i allmänhet föremål för utsökningsåtgärder mot sin vilja, så ur gäldenärens synvinkel är utsökningen inte fråga om någon egentlig service. I utsökningsförfarandet är det nästan alltid utsökningsmyndigheten som är aktiv och tar initiativ. Myndigheten tar aktivt kontakt med gäldenären via post eller per telefon och personliga sammanträffanden sker vanligtvis på myndighetens initiativ på en på förhand överenskommen plats och vid en överenskommen tidpunkt, oftast på myndighetens verksamhetsställe. Om en medborgare som är utsökningsgäldenär på eget initiativ vill ta kontakt med utsökningsmyn-

digheterna, är det viktigaste för honom eller henne att det är lätt att få kontakt med myndigheten per telefon och att kundservicen fungerar smidigt och sakkunnigt och att myndigheten vid behov är anträffbar på en plats som ligger inom rimligt avstånd för medborgaren.

Ur medborgarperspektiv har utsökningsparterna, borgenärerna och gäldenärerna, relativt litet behov av att personligen uträtta ärenden hos utsökningsmyndigheten. Det är mycket sannolikt att behovet kommer att minska i framtiden. Trots detta bör utsökningsväsendet ha ett tillräckligt finmaskigt nät av verksamhetsställen som täcker hela landet och som gör det möjligt för medborgarna att uträtta sina ärenden. Förutom att trygga möjligheterna att uträtta ärenden är det ur utsökningsväsendets synvinkel också väsentligt att trygga en effektiv in-drivning. Detta förutsätter att de biträdande utmätningsmännen, som utför det egentliga in-drivningsarbetet, känner till utsökningsgäldenärernas förhållanden så bra som möjligt och att deras verksamhetsställen geografiskt ligger tillräckligt nära gäldenärerna.

Utsökningsväsendet har 146 egentliga verksamhetsställen, där utsökningspersonal arbetar permanent (65 huvudsakliga verksamhetsställen och dessutom 76 servicebyråer och 48 servicepunkter), där utsökningspersonal är anträffbar på vissa tider eller vid särskilt överenskomna tidpunkter. Nätverket av verksamhetsställen motsvarar väl medborgarnas behov av att uträtta ärenden och utsökningsväsendets funktionella behov.

Utsökningsväsendet har utvecklats relativt kraftigt efter häradsreformen 1996 och de möjligheter som häradsreformen erbjöd har utnyttjats. Det centrala målet har varit att säkerställa borgenärernas och gäldenärernas rättsskydd, en effektiv verksamhet och kvaliteten på den service som erbjuds borgenärer och gäldenärer. Utsökningslagstiftningen har reviderats. En central del av totalreformen av utsökningslagen trädde i kraft den 1 mars 2004. Samtidigt togs ett datasystem för utsökningen i bruk, vilket kommer att innebära att under de närmaste åren kommer man i mycket stor utsträckning att övergå till elektronisk kommunikation med borgenärerna. Rutinmässiga arbetsfaser försvinner eller minskar väsentligt och en allt större del av de uppgifter som behövs för att reda ut gäldenärens ekonomiska situation skaffas på elektronisk väg.

Det centrala med tanke på servicens kvalitet är att utsökningsåtgärderna dimensioneras korrekt och så att de motsvarar varje gäldenärs situation. Samtidigt förskjuts tyngdpunkten i verksamheten till sådana krävande fall som förutsätter juridiskt och ekonomiskt kunnande på hög nivå. I lagstiftningen ställs mycket höga krav på servicens kvalitet. För att man skall kunna svara på dem förutsätts att personalens kunnande, uppgiftsstrukturen, arbetets organisation, förfaringssätten och verksamhetsprocesserna utvecklas.

Åklagarväsendet

De lokala åklagarenheterna arbetar i fristående åklagarämbeten eller på häradsämbetenas åklagaravdelningar, som är sammanlagt 64 till antalet. På Åland finns dessutom landskaps-åklagarämbetet. Av de lokala åklagarenheterna är nästen hälften enheter med en eller två åklagare. De små enheterna är sårbara i funktionellt hänseende.

Enligt 5 § 2 mom. i lagen om häradsåklagare kan justitieministeriet för en ändamålsenlig organisering av det lokala åklagarväsendet bestämma att åklagarenheterna skall sköta åklagaruppgifter i samarbete eller, efter att ha hört länsstyrelsen, bestämma att en enhet skall sköta åklagaruppgifter också inom ett annat härads område.

På framställning av riksåklagarämbetet fastställde justitieministeriet genom sitt beslut av den 26 september 2002 (Dnr 7/126/2002) åklagarenheternas samarbetsområden. Antalet samarbetsområden är 16. Enligt ministeriets beslut stannar åklagarämbetet i Helsingfors härad, landskapsåklagarämbetet i landskapet Åland samt Kittilä och Lapska armens härad utan-

för samarbetsområdena. I enlighet med 1 § 3 mom. i lagen om landskapsindelning följer områdesindelningen i huvudsak landskapsgränserna så att ett samarbetsområde består av ett eller två landskap.

Samarbetsområdena baserar sig på den rådande häradsorganisationen och de påverkar inte antalet åklagarenheter eller områdesgränserna. Målet är att skapa samarbetsområden som förmår bedriva självständig verksamhet. Kriteriet för att bilda ett samarbetsområde är ett tillräckligt stort antal mål och de personresurser som behövs för att sköta dem. Området skall kunna tillhandahålla alla åklagartjänster dagligen och självständigt ordna med vikariat av olika orsaker. I och med det effektivare regionala samarbetet kan man garantera att åklagarna besitter tillräckligt med specialkompetens och mångsidig yrkesskicklighet. Vid bildandet av samarbetsområdena har man också beaktat att åklagartjänster skall kunna erhållas på det egna språket.

Enligt 2 § i den ramlag som gäller häradsreformen, lagen om grunderna för utvecklande av den statliga lokalförvaltningen (126/1992), är målet för häradsreformen att förbättra de erbjudna tjänsternas kvalitet och medborgarnas rättssäkerhet, att trygga tjänsternas tillgänglighet för alla på lika villkor och i tillräcklig mån i olika delar av landet samt att skapa förutsättningar för koncentration av de olika funktionerna, överföring av beslutanderätt till lokal nivå och produktion av tjänster på ett ekonomiskt sätt.

Riksdagens lagutskott och förvaltningsutskott har i olika sammanhang bedömt hur dessa mål uppnåtts inom åklagarväsendet. Lagutskottet har konstaterat att sett ur åklagarväsendets synvinkel är tjänsternas kvalitet viktigare deras lättillgänglighet (LaUB 14/1995 rd, LaUB 15/1995 och LaUU 14/1999). Riksdagens förvaltningsutskott har åter konstaterat att specialiseringen yttar sig i bättre service, vilket har varit av extra stor betydelse för åklagarna (FvUB 6/2000 rd). Statens revisionsverk har i sin revisionsberättelse gällande Riksåklagarämbetets verksamhet (Revisionsberättelse 62/2003) konstaterat att i fråga om åklagaruppgifter har det just ingen betydelse för medborgarna var häradsåklagaren finns fysiskt. Medborgarna får i regel att göra med åklagaren först i samband med en rättegång. Målsägandens rätt och fördel beaktas redan under förundersökningen, och om målsäganden vill att åklagaren skall driva hans eller hennes krav förutsätter detta inte något personligt möte med åklagaren eller att denne är anträffbar på målsägandens boningsort eller i närheten av den. Inrättandet av samarbetsområdena överensstämmer med dessa mål.

I regeringens proposition med förslag till lag om häradsåklagare (RP 83/1995) var samarbetsområdena mindre än de samarbetsområden som nu bildats. Regeringens proposition är emellertid från 1995, då bilden av en på härad baserad åklagarorganisation och av de då under beredning varande processreformernas inverkan på åklagarnas uppgifter inte kunde vara densamma som nu. De små områdena med bara några få åklagare har inte kunnat jämna ut sina resurser tillräckligt.

Enligt 3 § i förordningen om häradsåklagare har riksåklagaren befogenhet att bestämma hur samarbetet skall organiseras. Bildandet av samarbetsområden för åklagarna har behandlats i ministerarbetsgruppen för förvaltning och regional utveckling, som har ansett det ändamålsenligt att bilda samarbetsområden. Inrikesministeriets polisavdelning har i sitt utlåtande om samarbetsområdena förordat bildandet av sådana och konstaterat att samarbetsområdena är förenliga med polisorganisationen.

Förutom inrättandet av samarbetsområden har justitieministeriet i vissa enskilda fall bestämt att en åklagarenhet skall sköta åklagaruppgifterna inom ett annat härad. Under 2002-2004 har man förfarit på detta sätt i följande enheter: Äänekoski och Saarijärvi, Lojo och Vichtis, Kuopio och Nordöstra Savolax, Borgå och Lovisa, Raisio och Nystadsregionen samt Kotka och Fredrikshamn. Orsak till förfarandet har varit de ovan nämnda funktionella problemen i

enheter med 1-2 åklagare. De senaste föreskrifterna gäller Uleåborg, Haukipudas och Limingo samt Tammerfors och Kangasala samt Nokia och Vammala.

En enhet med 1-2 åklagare är för liten för att fungera effektivt och ekonomiskt i det nuvarande straffprocesssystemet, där åklagaren skall delta aktivt i både tingsrättens och hovrättens huvudförhandling. Ökar antalet mål bara litet kan det orsaka tidvis överbelastning och minskar antalet mål tillfälligt betyder det brist på arbete. Åklagartjänster finns inte tillgängliga kontinuerligt t.ex. till följd av semestrar, sjukledigheter och utbildningsperioder.

Enheten är sårbar med tanke på åklagarens semestrar. Åklagartjänster måste finnas tillgängliga året runt oberoende av åklagarens sammanträdes- och utbildningsdagar samt semestrar och sjukledigheter. Det är svårt för åklagaren att delta i utbildning. Sammanslås enheterna stärker det åklagarenhetens resurser och främjar en jämn fördelning av arbetsbördan. Detta effektiviserar enhetens verksamhet genom att tiderna för åtalsprövning förkortas, det blir lättare att arrangera sammanträden på ett ändamålsenligt sätt och åklagarnas specialisering främjas. Varken åklagartjänsterna i området eller åklagarens och polisens samarbete äventyras eftersom saker och ting kan skötas t.ex. per e-post eller telefon.

Magistraterna

Magistraterna är statens lokala förvaltningsmyndigheter. Magistraterna ansvarar för befolkningsdatasystemet, förmynderskapsärenden, handels- och föreningsregistret, båtregistret samt vissa allmänna förvaltningsuppgifter inom sina områden. I Finland finns 37 magistrater av vilka 14 förutom det huvudsakliga verksamhetsstället har 1 – 4 serviceenheter. Totalt består magistraternas servicenätverk av 59 verksamhetsställen på det finska fastlandet, på Åland sköts magistratens uppgifter av länsstyrelsen.

Enligt 3 § i lagen om registerförvaltningen (166/1996) är enligt vad som stadgas särskilt folkbokföringens och den övriga registerförvaltningens lokala myndigheter magistraterna, vilka arbetar vid häradsämbetena eller som fristående ämbetsverk. Enligt 4 § utfärdas närmare stadganden om magistraternas organisation och uppgifter samt om ordnandet av magistraternas uppgifter inom den statliga lokalförvaltningen genom förordning. Enligt 2 § i förordningen om registerförvaltningen (248/1996) bestämmer ministeriet efter att ha hört länsstyrelsen i vilket härad det skall finnas en magistrat samt magistraternas verksamhetsområde. Länsstyrelsen bestämmer en magistrats namn och placeringsort samt serviceenheterna vid en magistrat. I alla härad skall finnas tillgång till registerförvaltningens basservice så som länsstyrelsen närmare bestämmer.

Varje magistrats verksamhetsområde består av en eller flera härad. Av magistraterna är 24 avdelningar vid häradsämbetet och 13 fristående ämbetsverk. De nuvarande magistratsorganisationen kom till 1996. Då genomfördes reformen av statens lokalförvaltning och i det sammanhanget ändrades de 59 dåvarande registerbyråerna till dagens magistrater. Före registerbyråernas tid, dvs. före 1984, var ämbetsverket känt som härads-skrivarens byrå.

Magistraternas tjänster finns tillgängliga i tillräcklig omfattning och på lika villkor i häradernas olika delar. Även tillgången på service på svenska är god. Häradsreformen i sig har emellertid inte haft någon stor inverkan på servicen. En majoritet av magistraterna anser att härads-systemet inte heller har haft någon inverkan på medborgarnas rättsskydd eller den jämlika behandlingen av dem. Magistraterna anser att häradsförvaltningens åtgärder snarare har inverkat negativt på servicens kvalitet.

När tillgången på service bedöms måste man beakta både utbudet och efterfrågan på service. När efterfrågan skall bedömas kan man granska å ena sidan invånarantalet inom magistratens verksamhetsområde och dess utveckling och å andra sidan antalet kunder för magistra-

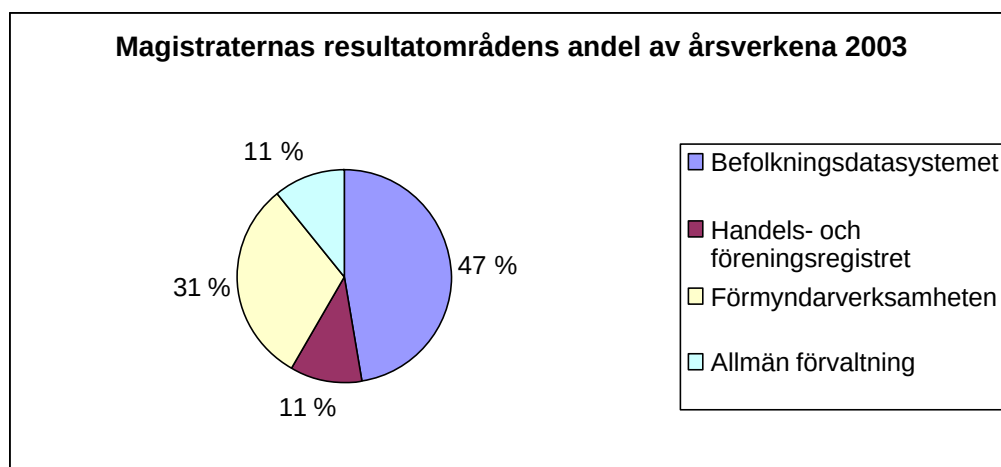
tens olika uppgiftskategorier i den mån det går att gruppera dem. När utbudet skall bedömas kan man som kriterium använda placeringen av magistratens verksamhetsställen för tjänster som förutsätter fysisk kontakt, antalet anställda enligt magistrat och resultatområde samt behandlingstiderna.

Tabell 1: Magistraternas folkmängd, årsverken samt antalet tjänster enligt län

Magistrat	Verksamhets- områdets folkmängd (31.12.2003)	Antal årsverken 2003	Befolkning/ årsverke	Antalet tjänster sam- manlagt (4/2004)	Besatta tjänster	Lediga tjänster
Södra Finlands län						
Sammanlagt 12 magistrater	2 116 914	307,6	6 881	314	309	5
Västra Finlands län						
Sammanlagt 13 magistrater	1 848 260	275,8	6 701	260	255	5
Östra Finlands län						
Sammanlagt 6 magistrater	582 781	97,4	5 984	95	94	1
Uleåborgs län						
Sammanlagt 3 magistrater	458 522	69,3	6 614	66	63	3
Lapplands län						
Sammanlagt 3 magistrater	186 917	33,8	5 524	32	32	0
Ålands län						
Ålands länsstyrelse	26 347	5,3	4 971			

Magistraternas uppgifter fördelar sig på resultatområdena befolkningsdatasystemet, handels- och föreningsregistret, förmyndarverksamheten och allmän förvaltning. Deras andel av antalet årsverken framgår av följande figur. Av dem har förmyndarverksamheten varit det resultatområde som växt kraftigast medan handels- och föreningsregistrets andel har minskat.

Figur 1: Magistraternas substansresultatområdets andel av antalet årsverken.



Det går i allmänhet inte att plocka ut magistraternas kundgrupper ur befolkningen t.ex. på grundval av ålder. En undantag utgör ändå förmyndarverksamheten, där den åldrande befolkningen gör att uppgifterna ökar.

Med intressebevakare avses en person som sköter egendom som tillhör en person för vilken en intressebevakare har förordnats. Den person som har en intressebevakare kallas huvudman. Huvudmannens intressebevakning kan skötas av en allmän intressebevakare eller en privat intressebevakare. Med allmän intressebevakare avses en anställd hos kommunen som sköter intressebevakaruppdraget på tjänstens vägnar. Av följande tabell kan man se att antalet huvudmän som har en allmän intressebevakare har ökat med drygt 9000 personer på fyra år. Antalet personer som har en allmän intressebevakare har alltså ökat med ca 2000 personer om året. Under samma tidsperiod har förmyndarverksamhetens personal ökat med endast 20 årsverken. I procent har antalet huvudmän ökat med ca 60 % medan personalökningen har varit bara ca 13 %.

Tabell 2: Antalet huvudmän med en allmän intressebevakare 2000-2004

	2000	2001	2002	2003	1.3.2004
Huvudmän	15200	18350	20200	22200	24300

Antalet årsverken för förmyndarverksamheten vid magistraterna 1999-2003

	1999	2000	2001	2002	2003
Årsverken	55	148	158	166	168

Magistratsarbetsgruppen (inrikesministeriets publikation 40/2004) har föreslagit att magistraternas verksamhetsområden skall utvidgas så att det i framtiden skulle finnas ungefär 25 magistrater. Magistraternas nätverk av verksamhetsställen borde enligt arbetsgruppen bibehållas åtminstone på nuvarande nivå med undantag av verksamhetsställena i Vammala och Heinola. Det föreslås att Vammala slås ihop med verksamhetsstället i Huittinen. Genom att utvidga verksamhetsområdena och reformera nätverket av verksamhetsställen på ovan nämnt sätt kan man enligt arbetsgruppens bedömning effektivisera användningen av magistraternas resurser. Detta är nödvändigt för att magistraterna skall klara av den växande uppgiftsbördan.

Av magistratens talrika uppgifter förutsätter enligt lagstiftningen registrering av utlänningar, hörande av en person som skall förordnas intressebevakare, vigsel och registrering av partnerskap samt vissa av notarius publicus uppgifter och fastställelse av köp personligt besök av kunden. Av dessa kan bl.a. hörande av en person som skall förordnas intressebevakare, vigsel och registrering av partnerskap ske även någon annanstans än i magistratens lokaler. Arbetsgruppen föreslår att tillgången på tjänster tryggas när verksamhetsområdena utvidgas bl.a. så att för magistraternas sätts regionala, uppföljningsbara servicemål genom att både samservicen och den elektroniska kommunikationen utvecklas.

Det kan antas att tillgången och kvaliteten på servicen förbättras om verksamhetsområdena utvidgas, eftersom det då är möjligt att använda resurserna effektivare. Också en utjämnning av uppgifterna mellan magistraterna genom överföring av arbete mellan magistraterna med hjälp av antingen mera omfattande överenskommen arbetsfördelning eller inbördes arrangemang och utökad elektronisk kommunikation främjar tillgången på service.

Att trygga de olika behörighetsområdenas resursbehov

Polisen

En tillräcklig tillgång på polistjänster på lika villkor i landets olika delar förutsätter att personal- och andra resurser ligger på en tillräckligt hög nivå och att de allokeras effektivt på ett sätt som motsvarar förändringarna i omvärlden och efterfrågan.

Den tydligaste insatsmätaren och mätaren på resursernas effektivitet får man när man jämför folkmängden och realkostnaderna. År 2003 kostade polisens tjänster ca 117 euro per invånare (Åland ingår inte i siffrorna). I kostnaderna ingår finansiering av polisverksamheten som betalats under olika moment. Polisväsendets ekonomi kan också uttryckas i kostnader per person inom polisväsendet. Enligt kostnadsnivån 2003 var alla kostnader för polisväsendet 1997-2003 ca 54 000 – 55 000 euro per person och år. Polisens verksamhet bygger på personliga arbetsinsatser. Inom polisförvaltningen arbetade 2003 i medeltal 11 120 personer. Åtminstone det nuvarande förhållandet mellan resurser och befolkningsutveckling borde bibehållas för att polisservicen skall kunna skötas inom den närmaste framtiden, när man också beaktar att uppgifternas svårighetsgrad förändras. I enlighet med detta borde finansierings- och personalinsatsen inom polisväsendet öka reellt med ungefär en procentenhet fram till 2010.

De regionala skillnaderna i tillgången på service borde fås att minska, något som ställer särskilda krav på ledningen och styrningen av polisväsendet. Av denna orsak borde bl.a. lokalpolisen och polisens länsledningar ha större befogenheter att planera och organisera servicen. Då kan man även med nuvarande reella nivå på resurserna åstadkomma bättre resultat,

när organisationen själv förfogar över metoder att öka produktiviteten. Detta är möjligt, om författningarna om förvaltning och organisation justeras i denna riktning.

Av polisens kostnader är ca 80 % personalbaserade. Det avgörande för skötseln av polisväsendet är att arbetsinsatsen används för rätta uppgifter och ärenden. Detta innebär utmaningar för såväl polisens strategi som för den dagliga ledningen. Det är nödvändigt att satsa ännu mera på utbildning och personalutveckling. Man måste förbereda sig på personalavgången genom att hålla kvar grundutbildningen för poliser åtminstone på 2004 års nivå.

För att styra verksamheten och resurserna behövs det internationella, riksomfattande och regionala prognoser samt analyser av omvärlden på olika nivåer inom organisationen. Särskilt viktigt är det att producera väsentligt och korrekt information och förmedla den vidare genom hela organisationen. Verksamheten måste effektiviseras genom kontinuerlig utveckling av ledningen av personalen och arbetsinsatserna samt processerna.

	1999	2000	2001	2002	2003
Polisens anställda, antal (ej högsta ledningen)	10 761	10 792	10 947	11 105	11 120
Polisens kostnader milj. euro	507,4	526,9	552,5	575,6	605,8
SL-brott ./ trafikbrott - antal 1000 - index	372,2 103,8	385,8 107,6	361,0 100,7	364,7 101,7	367,3 102,5
YJT-uppgifter - antal 1000 - index	864,5 151,1	909,1 158,9	922,3 161,2	927,9 162,2	938,1 164,0
De viktigaste tillstånden - antal 1000 - index	885,9 114,2	879,2 113,3	872,3 112,4	832,8 107,3	767,8 98,9

Utsökningen

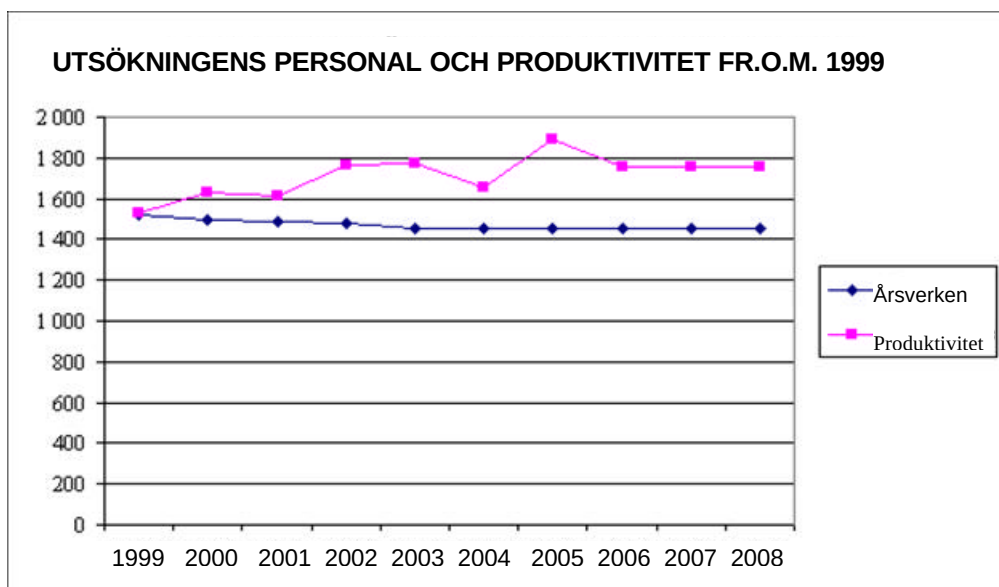
Utgångspunkten för utvecklandet av utsökningen har varit att utsökningen skall kunna fungera med nuvarande anslagsnivå. Utgifterna för utsökningsväsendet har ändå redan i några års tid varit större än de anslag som beviljats i budgeten, och därför har den ekonomiska rörelsefriheten hela tiden krympt. Utgiftsstrukturen är mycket stel, eftersom ca 80 % av utgifterna är bundna i löner till den ordinarie personalen. Antal årsverken inom utsökningen har krympts sedan häradsreformen. Tyngdpunkten i utvecklingsarbetet har ändå legat på att utveckla verksamhetens kvalitet och trygga tillgången på service. Så borde det vara även i framtiden, vilket förutsätter möjlighet till effektiv allokering av resurserna. De stora åldersklassernas pensionering bör i detta avseende ses som en viktig möjlighet som man måste försöka utnyttja effektivt. Trots detta är man också tvungen att förbereda sig på sänkt anslagsnivå i ljuset av de statsfinansiella utsikterna.

UTSÖKNINGSVÄSENDETS UTGIFTER FR.O.M. 1999, 1000 €

	Sammanlagt	Omkostnader	Datautgifter
1999	68 180	59 066	9 114
2000	69 780	60 788	8 992
2001	73 898	63 107	10 791
2002	76 648	65 577	11 071
2003	78 703	67 560	11 143
2004	78 100	69 500	8 600uppskattning
2005	77 960		budget
2006	77 400		ram
2007	77 200		ram
2008	76 400		ram

UTSÖKNINGENS PERSONAL OCH PRODUKTIVITET (beh.år./årsv.) FR.O.M. 1999 endast utsökningsärenden

	Årsverken	Produktivitet	Beh.år.
1999	1 523	1 527	2 315 573
2000	1 495	1 630	2 427 034
2001	1 487	1 615	2 393 414
2002	1 479	1 761	2 597 256
2003	1 450	1 771	2 772 580
2004	1 453	1 652	2 400 000uppskattn.
2005	1 453	1 893	2 750 000uppskattn.
2006	1 453	1 755	2 550 000uppskattn.
2007	1 453	1 755	2 550 000uppskattn.
2008	1 453	1 755	2 550 000uppskattn.



Åklagarväsendet

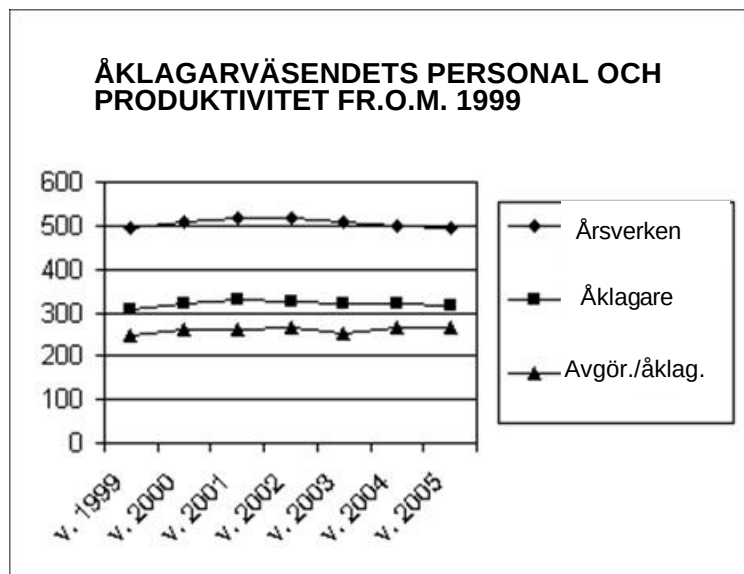
För att trygga en tillräcklig tillgång på åklagarväsendets tjänster på lika villkor i landets olika delar måste i synnerhet personalresurserna inriktas på ett sätt som motsvarar förändringarna i omvärlden och efterfrågan. Utgångspunkten när åklagarväsendet utvecklas är man skall kunna hålla sig kvar på nuvarande anslagsnivå. Utgifterna har ändå överskridit det beviljade anslaget, och därför måste verksamheten anpassas till anslagsramen. Av utgifterna är ca 85 % bundna i löneutgifter för den ordinarie personalen. Av denna orsak är utgiftsstrukturen stel. Samtidigt som man satsar på att utveckla kvaliteten på verksamheten, har det blivit nödvändigt med större verksamhetsområden. Trots att verksamhetsområdena blir större är avsikten att bibehålla de nuvarande verksamhetsställena med undantag av två.

ÅKLAGARVÄSENDETS UTGIFTER FR.O.M. 1999, 1000 €

	Verksamhetsutgifter	Dataadministration
1999	21 635	
2000	22 722	
2001	24 190	
2002	25 048	1 088
2003	25 473	843
2004	26 654	1 000 uppskattn.
2005	26 495	1 000 uppskattn.

ÅKLAGARVÄSENDETS PERSONAL OCH PRODUKTIVITET FR.O.M. 1999

	Årsverken	Åklagare	Avgjorda ärenden	Avgör./åklag.	
1999	495	305	75 490	248	
2000	507	319	82 795	260	
2001	519	327,5	85 603	261	
2002	518	325,5	86 362	265	
2003	508	322,3	81 166	252	
2004	501	321	86 000	268	uppskattn.
2005	496	317	84 500	267	uppskattn.



I magistraternas verksamhet får förmyndarverksamheten en allt mera framträdande roll, eftersom dessa uppgifter har ökat bl.a. på grund av befolkningens åldersstruktur. Förmyndaruppgifterna överfördes från rättsväsendet till magistraterna i slutet av 1999. Samtidigt överfördes en viss mängd resurser, men under årens lopp har den ursprungliga extra satsningen visat sig otillräcklig. År 1998 krävde uppgifter i anslutning till befolkningsdatasystemet 71 % av magistraternas arbetsinsats. År 2003 stod arbetet i anslutning till befolkningsdatasystemet för en andel på endast 49 % medan förmyndaruppgifternas andel hade ökat till 31 %.

	1999	2000	2001	2002	2003
Nettoutgifter 1000 € (bokslut)	22833	26916	27636	26731	24381
Årsverken	618	756	769	780	788
Registrerade blanketter BDS (1000 st.)	1780	2446	2339	2388	2196
Vigslar, registr. partnerskap	6793	7560	7220	8804	8916
Förmyndarverksamhet: antalet huvudmän		15200	18350	20200	22200

Finansieringen av magistraternas växande uppgifter har som helhet visat sig problematisk. I synnerhet den ovan konstaterade kontinuerliga ökningen av förmyndaruppgifterna, som i huvudsak beror på att befolkningen blir äldre, har lett till finansieringsproblem, eftersom volymökningen inte har kunnat beaktas fullt ut när ramarna är så strama. Genom att effektivisera skötseln av uppgifter, bl.a. i fråga om upprätthållandet av befolkningsdatasystemet, har resurser kunnat lösgöras för de nya uppgifterna, men det är omöjligt att i längden klara sig med enbart interna uppgiftsarrangemang inom magistraterna.

Häradsämbetenas nuvarande finansieringsmodell är problematisk för magistraterna, som har mycket avgiftsbelagd serviceverksamhet. Den indelning som ligger till grund för hur utgifterna fördelar sig på registerförvaltningens utgifter och häradsämbetenas gemensamma utgifter baserar sig i praktiken på utgiftsslag. Därför fungerar nettobudgeteringen, som ligger till grund för finansieringen av den avgiftsbelagda serviceverksamheten, inte tillfredsställande när det gäller de gemensamma ämbetsverken. Det gemensamma omkostnadsanslaget tilldelas häradsämbetena i huvudsak enligt antalet anställda, inte enligt verksamhetens volym. Då blir det i praktiken så att t.ex. den ökande avgiftsbelagda serviceverksamheten, för vars produktion även häradsämbetenas gemensamma pengar behövs, åter upp magistratens möjligheter att finansiera andra nödvändiga utgiftsobjekt, t.ex. personalutbildning och olika anskaffningar.

Denna snedvridna anslagsfördelning påverkar också uppskattningen av magistratens hela finansiella ram. Då den avgiftsbelagda serviceverksamheten genererar inkomster som inte kan hänföras till utgifterna på korrekt sätt, kan följden vara att i en situation där ramarna skärps skärs magistratens nettoslag ner till följd av den goda inkomstutvecklingen, trots att den skulle ha välgrundade behov att använda inkomstfinansieringen för olika utgifter för verksamheten. Sålunda uppmuntrar inte det nuvarande tudelade budgeteringssättet till någon ökning och förbättring av magistraternas service utan kan t.o.m. utgöra ett hinder för den.

Genom att utvidga verksamhetsområdena, klarlägga användningen av anslagen samt öka magistraternas specialisering och effektivera ledningen av dem kan man delvis svara på framtidens utmaningar, även om helt nya uppgifter borde tilldelas resurser fullt ut redan i samband med uppgiftsöverföringen.

Beskrivning av lokalförvaltningens viktigaste områdesindelningar

Till redogörelsen har fogats kartor över områdesindelningarna vilka beskriver den språkliga indelningen av kommunerna, häradena, tingsrättsdistrikten, räddningsområdena, arbetskraftsbyråerna, skatteverken och FPA:s försäkringskretsar.

Att bevara en tillräckligt finmaskig häradsindelning utifrån dess lokala natur och närhetsprincipen

Inga ändringar har företagits i häradsindelningen, antalet hänader har förblivit 90. Antalet enheter vid respektive häradsämbete varierar mellan 1 och 4 och de beskrivs i en bilaga till redogörelsen.

Häradsämbetena anser i huvudsak att den nuvarande häradsindelningen är ändamålsenlig. Endast i Lapplands län ansågs häradsindelningen i någon mån vara problematisk. Till skillnad från häradena ansåg länsstyrelserna att häradsindelningen är oändamålsenlig, dvs. att häradena är för små. Som motivering anfördes att de små häradena inte förmår arbeta på ett funktionellt och ekonomiskt förnuftigt sätt. Specialisering och centralisering är inte heller möjligt i små enheter. Inte heller på ministerienivå har häradsindelningen betraktats som ändamålsenlig med tanke på de olika sektorerna.

Att trygga tillgången på service på både finska och svenska, att vidta åtgärder för att fördjupa och utvidga myndigheternas samservice

Enligt enkäten medför det inga större problem för behörighetsområdena att tillhandahålla service på det andra inhemska språket. Största delen av häradsämbetena bedömde att tillgången på de olika behörighetsområdenas tjänster är rätt god inte bara på huvudspråket utan också på det andra inhemska språket.

Enligt 5 § i lagen om de språkkunskaper som krävs av offentligt anställda skall behörighetsvillkor som gäller finska och svenska alltid fastställas i lag eller förordning, om personalens arbetsuppgifter omfattar betydande utövning av offentlig makt i förhållande till individens rättigheter och skyldigheter. Inom polisen har sådan utövning av offentlig makt anses höra ihop med polismännens uppgifter och väktaruppgifter. Bestämmelser om kraven på språkkunskaper för dessa tjänstegrupper ingår i polisförvaltningsförordningen. Sedan nämnda krav på språkkunskaper trädde i kraft den 1 maj 2004 har de orsakat i första hand övergångsproblem inom polisväsendet när det gäller å ena sidan inhämtandet av de erforderliga språkkunskaperna och å andra sidan ordnandet av språkprov.

Åklagarnas språkkunskaper har kartlagts inom de enskilda samarbetsområdena. Bestämmelserna gör det möjligt att överföra ett enskilt ärende till en språkkunnig åklagare. Så har man också gjort i praktiken. Den nya språklagen har medfört något mera arbete för åklagarna, då myndigheten på eget initiativ skall se till att språkservicen fungerar. I synnerhet de mål där svaranden och målsäganden har olika språk har ökat översättningsbehovet.

Inrikesministeriet och finansministeriet utreder som bäst i enlighet med statsrådets riktlinjer möjligheterna att sammanföra och regionalisera den svenskspråkiga förvaltningsservicen.

Samservicen

Den centrala strävan när det gäller samservicen är att åstadkomma och upprätthålla ett fungerande och heltäckande nätverk av offentlig service så att tjänsterna finns inom rimligt räckhåll för medborgarna när det krävs att de infinner sig personligen hos myndigheterna för att få service.

Utvecklandet av samservicen grundar sig på lagen om kundbetjäning vid gemensamma serviceenheter inom den offentliga förvaltningen, 802/1993, som trädde i kraft i oktober 1993 (nedan samservicelagen och medborgarkontor). Lagen ger myndigheterna möjlighet att bemyndiga en annan myndighet att sköta kundserviceuppgifter. I statsrådets beslut (847/1993) anges närmare vilka uppgifter som myndigheterna kan ingå samserviceavtal om.

Ett medborgarkontor definieras som en lokal där medborgarna har tillgång till tjänster som tillhandahålls av minst två olika myndigheter. För servicen ansvarar myndigheternas egna tjänstemän eller så sköter myndigheterna varandras uppgifter med stöd av avtal. Häradsämbetet är inte ett medborgarkontor om där inte finns någon annan myndighets service förutom polisens, magistratens, åklagarens och utsökningens.

Målet för utvecklandet av resultatstyrningssystemet har varit att centralförvaltningsmyndigheterna tar in mål som gäller kundservicens kvalitet samt samarbete kring kundserviceuppgifter i de resultatavtal som de ingår med sina underlydande regional- och lokalförvaltningsmyndigheter. Inom inrikesförvaltningen har detta förverkligats så att årliga utveck-

lingsmål för samservicen har skrivits in i resultatmålen för såväl länsstyrelserna som härads-ämbetena.

Statsrådet har meddelat ett principbeslut om utveckling av samservicen den 26 april 2001. Där konstateras att inrikesministeriet ansvarar och samordnar utvecklingen av samservicen och att ministerierna och ämbetsverken ansvarar för verkställigheten. Riksomfattande samarbete bedrivs i en av inrikesministeriet tillsatt arbetsgrupp som består av företrädare för olika myndighetsinstanser. Arbetsgruppens uppgift är att se till att regeringsprogrammets mål för utvecklande av samservicen uppnås.

Förutom inrikesministeriet har även arbetsministeriet, finansministeriet, social- och hälsovårdsministeriet, justitieministeriet, Folkpensionsanstalten, Skattestyrelsen, länsstyrelserna, TE-centralerna, häradsämbetena, magistraterna, kommunerna, Finlands Kommunförbund, servicesekreterarna och tredje sektorn företrädare i arbetsgruppen.

Länsstyrelserna svarar för utvecklandet och samordningen av samservicen på sitt område i enlighet med ingångna resultatavtal. Vid varje länsstyrelse har utsetts en s.k. områdesansvarig för samservicen, som i regel bistås av ett samserviceteam. Länsstyrelserna samarbetar med statsförvaltningens regionala serviceproducentmyndigheter samt kommunerna och andra aktörer.

På lokal nivå svarar häradslänsmännen för samordningen av samservicen i enlighet med resultatavtalen. De fungerar som samordnare och koordinerare av statsförvaltningens kundservice på sitt område och utvecklar och utvidgar samservicen tillsammans med både nuvarande och nya aktörer för att få till stånd ett ändamålsenligt servicenätverk som erbjuder ett bredare serviceurval än för närvarande. Utvecklingsarbetet samordnas av länsstyrelserna och sker i samarbete med serviceproducenter och andra eventuella aktörer.

För att förbättra och effektivisera servicen och bredda serviceurvalet förutsätts i principbeslutet också att myndigheterna utökar samarbetet genom elektroniska förbindelser. För polisens del har detta genomförts bra. I de flesta medborgarkontor som tillhandahåller polisens tillståndsservice finns också elektronisk förbindelse.

Situationen beträffande samservicen vid årsskiftet 2004

På tio år har man gått från 15 pilotförsök med samservice till drygt 200 medborgarkontor. Vid årsskiftet 2004 fanns det sammanlagt 210 medborgarkontor i 180 kommuner. Samserviceproducenterna fördelade sig som följer: kommunen 152, polisen 145, magistraten 92, skattemyndigheten 94, arbetsförvaltningen 112, vägförvaltningen 6, posten 6, församlingen 18, företagsrådgivningen 9, lantmäteriet 14. Antalet övriga ickespecificerade aktörer i olika medborgarkontor var 69.

Häradsämbetet eller dess servicebyrå stod värd för 27 medborgarkontor. I regel är det kommunen som står värd för samservicen.

Största delen av dem som svarade på häradsenkäten var av den åsikten att åtgärderna för att utveckla häradsförvaltningen inte har inverkat på samservicen. I genomsnitt upplevdes dock inverkan som i någon mån positiv. Då resultaten av häradsenkäten jämförs med resultaten av den enkät om häradsreformen som gjordes 1998, kan man konstatera att åsikterna utvecklats i en positivare riktning. De negativa åsikterna om utvecklingsåtgärdernas inverkan på samservicen har minskat inom alla behörighetsområden.

Att handla häradenas förvaltnings- och stödtjänster gemensamt

Innehållet i häradssämbetenas förvaltnings- och stöduppgifter har utretts med hjälp av en separat arbetsgrupp under 2001. Uppgiftsindelningen i enkäten framgår av nedanstående tabell. Uppgifterna indelades i kategori A, B och C så att uppgifterna i kategori A utförs i över 50 häradssämbeten. Uppgifterna i kategori B utförs i 30 – 49 häradssämbeten och uppgifterna i kategori C i färre än 30 häradssämbeten. Svar inkom från 67 häradssämbeten. Den utredning som gjordes 2001 har resulterat i en rekommendation att förvaltnings- och stödtjänsterna skall skötas med hjälp av gemensam personal.

Uppgifterna för 2003 baserar sig på den gemensamma personalens befattningsbeskrivningar, som har samlats in för det nya lönesystemet. Uppgifter har samlats in från samtliga 77 häradssämbeten och sammanställts på ämbetsverksnivå utgående från befattningsbeskrivningarna för enskilda personer.

Enligt utredningen är uppgiftsmängderna, klassificeringarna och procentandelarna som följer:

År 2001				År 2003		
Uppgiftsindelning	Utförs i hur många häradssämbeten?	Procentandel	Uppgiftskategori	Utförs i hur många häradssämbeten?	Procentandel	Uppgiftskategori
1 = telefonväxel	31 st.	46 %	B	35 st.	45 %	B
2 = infouppgifter	35 st.	52 %	B	28 st.	36 %	C
3 = expediti- onstjänst	11 st.	16 %	C	42 st.	55 %	B
4 = sekreterar- uppgifter för hä- radslänsmannen	51 st.	76 %	A	43 st.	56 %	B
5 = sekreterar- uppgifter för led- ningsgruppen	49 st.	73 %	B	50 st.	65 %	A
6 = postning, ko- piering	54 st.	81 %	A	55 st.	71 %	A
7 = beställning av kontors- m.m. ma- terial och andra upphandlingsfrå- gor	57 st.	85 %	A	64 st.	83 %	A
8 = städning	11 st.	16 %	C	4 st.	5 %	C
9 = datastöd	16 st.	24 %	C	30 st.	39	B
10 = personalfrå- gor gällande gemensam perso- nal	47 st.	70 %	B	53 st.	69	A

11 = någon avdelnings personalfrågor (P, Å, U, M)	34 st.	51 %	B	34 st.	44	B
12 = personalfrågor som gäller hela ämbetsverket (t.ex. UUA-verksamhet)	33 st.	49 %	B	49 st.	64	B
13 = anställningsfrågor för personal som avlönas med sysselsättningsmedel	33 st.	49 %	B	24 st.	31	C
14 = uppföljning av det gemensamma anslaget och granskning och kontering av dessa fakturor	59 st.	88 %	A	65 st.	84	A
15 = uppföljning av avdelningarnas anslag och granskning och kontering av dessa fakturor (P, Å, U, M)	47 st.	70 %	B	49 st.	64	B
16 = statistik och utvärdering	41 st.	61 %	B	28 st.	36	C
17 = arkiv				47 st.	61	B
18 = substans totalt				2 st.	3	C
A = Polisen				2 st.	3	
B = Utsökningen						
C = Åklagaren						
D = Magistraten						

I samband med utredningen 2003 utreddes också de klara substansuppgifterna, dvs. enskilda personer som ägnar mer än hälften av sin arbetstid åt substansuppgifter.

Uppgiftsindelning	Antal personer	Procentandel
Substans totalt	85 st.	43 %
Polisen	63 st.	32 %
Utsökningen	13 * st.	7 %
Åklagaren	0	
Magistraten	0	

* Dessutom ägnar fyra personer hälften av sin arbetstid åt utsökningsuppgifter och hälften åt åklagaruppgifter medan fem personer delar sin arbetstid mellan utsöknings- och polisuppgifter. Som det totala antalet personer har använts antalet ordinarie tjänster för gemensam personal (200 personer)

För de gemensamma uppgifterna har en arkivplan utarbetats för häradsämbetena tillsammans med arkivverket.

Företagshälsovården har varit ett viktigt utvecklingsobjekt när det gäller de gemensamma förvaltnings- och stödtjänstuppgifterna. Under ledning av den överläkare som arbetar under polisens högsta ledning har man utrett nuläget beträffande företagshälsovården vid häradsämbetena och vilka utvecklingsåtgärder som borde vidtas. Som resultat av utredningen har det meddelats en intern föreskrift (anvisning) om häradsämbetenas företagshälsovård. Avtalen om företagshälsovård konkurrensutsätts som bäst.

Häradssystemet har enligt häradsenkäten i genomsnitt förbättrat organiseringen av behörighetsområdenas förvaltnings- och stödtjänster vid häradsämbetena i någon mån. Ungefär sex av tio som besvarade enkäten ansåg att det har varit nyttigt för deras eget behörighetsområde eller hela häradet att förvaltnings- och stödtjänstuppgifterna för häradsämbetet har skötts gemensamt. Behörighetsområdenas uppfattningar om saken avvek inte just från varandra, men svaren från läradslänsmännen och behörighetsområdenas chefer avvek avsevärt från varandra i statistiskt hänseende. Enligt länsmännens åsikt har det varit ännu nyttigare att tjänsterna skötts gemensamt än vad cheferna för behörighetsområdena tyckte. Andelarna som anser att det varit nyttigt att tjänsterna skötts gemensamt har ökat inom alla behörighetsområden och andelarna som tycker att det inte är till någon nytta har minskat jämfört med enkäten 1997-1998.

Att befästa den gemensamma personalens ställning

Den gemensamma personalens ställning har befästs genom att det under 2000 har ingåtts samarbets-, arbetarskydds- och förtroendemannaavtal för dem. Den gemensamma personalens löner har kunnat rättas till med hjälp av olika lönepotter. Ett nytt sporrande lönesystem har också utarbetats för den gemensamma personalen. Länsstyrelserna har ökat kontakterna till den gemensamma personalen bl.a. genom att ordna årliga sammankomster.

Största delen av häradsämbetenas företrädare ansåg att den gemensamma personalens ställning som handhavare av förvaltnings- och stödtjänster var åtminstone ganska etablerad. Även vid länsstyrelserna ansågs dess ställning allmänt vara rätt etablerad. I ministerierna var inställningen något mera tveksam och man ansåg att den gemensamma personalens ställning var förknippad med flera problem.

Att utvidga de gemensamma uppgifterna

Inrikesministeriet tillsatte den 2 maj 2001 en arbetsgrupp som fick i uppdrag att utreda ett förenhetligande av häradsämbetets gemensamma uppgifter och möjligheterna att utvidga dem, utreda en utvidgning av användningsområdet för häradsämbetets gemensamma anslag,

utreda en samordning av styrningen av det gemensamma anslaget med avdelningarnas egna anslag och styrningen av dem samt lägga fram förslag till fortsatta åtgärder.

Arbetsgruppen riktade 2001 en omfattande enkät till de häradsämbeten som fungerar som gemensamma ämbetsverk där man kartlade bl.a. den gemensamma personalens nuvarande förvaltnings- och stödtjänstuppgifter samt frågor i anslutning till det gemensamma anslaget. I enlighet med arbetsgruppens förslag har man försökt förenhetliga och utvidga häradsämbetets förvaltnings- och stödtjänstuppgifter som följer:

Till den gemensamma personalens primära uppgifter bör i alla häradsämbeten höra sekreteraruppgifter för häradslänsmannen och sekreteraruppgifter för ledningsgruppen. Till uppgifterna bör också höra personalfrågor som berör hela ämbetsverket (t.ex. UUA-verksamhet, företagshälsovårdsfrågor, personalmåltider) samt skötseln av personalfrågor som gäller åtminstone den gemensamma personalen och den personal som avlönas med sysselsättningsmedel.

Dessutom bör den gemensamma personalen stödja och bistå häradslänsmannen i uppgifter som hänför sig till samservice och främjande av nättjänster liksom vid uppnåendet av andra resultatmål som satts för häradsämbetet.

Till den gemensamma personalens primära uppgifter bör i alla häradsämbeten höra även budgeteringsuppgifter gällande det gemensamma anslaget tillsammans med häradslänsmannen samt uppföljnings- och konterings- m.m. uppgifter i anslutning till det gemensamma anslaget liksom skötseln av fastighetsärenden och upphandlingsfrågor inklusive utrednings-, uppföljnings- och andra uppgifter som gäller dem liksom postnings- och kopieringsuppgifter samt uppgifter som gäller statistik och utvärdering.

Även telefonväxel- och informationsuppgifter samt annan s.k. expeditionsvaktsservice kan anses höra till den gemensamma personalens uppgifter, om det inte är ändamålsenligt att ordna dem på något annat sätt.

Dessutom kunde häradsämbetenas gemensamma personal utföra och/eller hjälpa avdelningarna med uppgifter som gäller personal- och anslagsfrågor liksom ibland hjälpa till med klara substansuppgifter (t.ex. under semestrar). I uppgiftsarrangemangen måste man beakta att uppgifterna bör skötas på ett för häradsämbetet ändamålsenligt och smidigt sätt och därvid ta hänsyn till t.ex. häradsämbetets storlek och antalet kontorsanställda.

Befattningsbeskrivningen för ovan nämnda gemensamma personal gör det möjligt för substanspersonalen att i högre grad koncentrera sig på klara specialuppgifter inom respektive sektor. Å andra sidan, när den gemensamma personalens uppgifter utvidgas till avdelningarnas personal- och anslagsuppgifter, förblir deras uppgiftshelhet mera balanserad och mångsidig.

År 2002 begärde inrikesministeriet en utredning som innehållet i den gemensamma personalens uppgifter i de olika länen och förutsatte också en utredning om vilka åtgärder som kommer att vidtas för att förenhetliga den gemensamma personalens befattningsbeskrivningar i överensstämmelse med rekommendationen. Om befattningsbeskrivningarna inte har fått motsvara rekommendationen, skulle det också läggas fram förslag till nödvändiga tjänsteöverföringar i fråga om de uppgifter som är koncentrerade på rena substansuppgifter. Enligt länsstyrelsernas utredningar är befattningsbeskrivningarna för sju tjänster för närvarande sådana att till uppgifterna hänför sig enbart polisiära substansuppgifter. Det har emellertid ännu inte varit möjligt överföra dessa tjänster.

Att utvidga användningsområdet för gemensamma anslag

Häradsämbetenas gemensamma anslag används till att betala löneutgifterna för ämbetsverkens gemensamma personal och häradslänsmanstillägget, hyresutgifterna för lokalerna inklusive utgifter för användningen av lokalerna (el, städning) och anskaffningar av apparater som hänför sig till säkerheten i fastigheterna samt andra utgifter som är nödvändiga med tanke på ämbetsverkshelheten, t.ex. inventarier, datautrustning (inte datautrustning som används av behörighetsområdena), kopieringsapparater och annan av-utrustning, kontorsmaterial, kontors- och kopieringstjänster, postavgifter, telefonkostnader och utgifter för nyan-skaffningar, reparationer och uppdateringar av systemen för talkommunikation. Av anslaget betalas också företagshälsovårdskostnaderna för ämbetsverkens hela personal och utgifter för personalmåltider, häradslänsmännens och den gemensamma personalens utbildnings- och resekostnader samt vissa andra utgifter, t.ex. kostnader som förädlas av samservicen och vidareutvecklingen av den. Anslagets användningsområde har utvidgats och preciserats så att anslaget kan också användas för att skaffa bl.a. litteratur som gagnar hela ämbetsverket.

Häradsämbetena har getts anvisningar om användningen av anslaget. Anvisningarna uppdateras årligen i samarbete med dem som ansvarar för styrningen av häradsämbetenas behörighetsområden.

Det gemensamma anslagets storlek, användningen utan reservationsanslag och det anslag som överförs har 1999 – 2003 varit följande (1000 €).

	1999	2000	2001	2002	2003
Budg. + tilläggsb. (1000 €)	37 531 €	39 659 €	40 570 €	40 494 €	43 387 €
Överförs från föreg. år	1 578 €	1 505 €	1 893 €	1 639 €	1 384 €
Disponibelt anslag tot.	39 109 €	41 164 €	42 463 €	42 133 €	44 771 €
Total användning	37 605 €	39 272 €	40 824 €	40 749 €	41 397 €
* Löner	5 068 €	5 478 €	5 717 €	5 857 €	6 027 €
* andel av tot.använd.	* 13,48 %	* 13,95 %	* 14,00 %	* 14,37 %	* 14,56 %
* Lokalutgifter	21 308 €	22 828 €	23 883 €	25 098 €	26 627 €
* andel av tot.använd.	* 56,66 %	* 58,13 %	* 58,50 %	* 61,59 %	* 64,32 %
* Övriga konsumtionsutgifter	11 229 €	10 966 €	11 224 €	9 794 €	8 743 €
* andel av tot.använd.	* 29,86 %	* 27,92 %	* 27,49 %	* 24,03 %	* 21,12 %
Anslag som överförs till följande år	1 505 €	1 893 €	1 639 €	1 384 €	3 374 €

Lokalutgifterna innehåller hyra, uppvärmning och städservice.

År 2003 utgjorde häradsämbetenas kostnader för löner och lokaler ca 79 % av häradsämbetenas disponibla anslag. Tabellerna nedan beskriver användningen av det gemensamma anslaget enligt behörighetsområde 2001–2003.

2001 HELA LANDET

Resultatenhet	Magistraten	Ej fördelat	Polisen	Utsökningen	Åklagaren	Sammanlagt
Löneutgifter	0	5 308 552	403 407	205	5 231	5 717 395
Lokalutgifter	1 346 424	616 689	17 730 604	3 083 750	1 104 571	23 882 037
Andra konsumtionsutgifter	724 871	1 378 261	4 884 750	1 477 501	460 733	8 926 117
Sammanlagt	2 071 295	7 303 502	23 018 761	4 561 456	1 570 534	38 525 549

2002 HELA LANDET

Resultatenhet	Magistraten	Ej fördelat	Polisen	Utsökningen	Åklagaren	Sammanlagt
Löneutgifter	0	5 359 421	315 744	157 336	24 132	5 856 632
Lokalutgifter	1 435 201	687 811	18 574 518	3 231 425	1 172 647	25 101 601
Andra konsumtionsutgifter	677 626	1 461 429	5 176 271	1 548 160	471 252	9 334 738
Sammanlagt	2 112 827	7 508 660	24 066 533	4 936 921	1 668 030	40 292 971

2003 HELA LANDET

Resultatenhet	Magistraten	Ej fördelat	Polisen	Utsökningen	Åklagaren	Sammanlagt
Löneutgifter	0	4 732 868	884 393	358 004	35 374	6 010 638
Lokalutgifter	1 557 696	843 939	19 448 238	3 515 598	1 273 891	26 639 363
Andra konsumtionsutgifter	693 193	547 287	5 133 818	1 629 817	463 511	8 467 627
Sammanlagt	2 250 889	6 124 094	25 466 449	5 503 420	1 772 775	41 117 627

Enligt svararna har anslagsnivån inte gjort det möjligt att vidta interna utvecklingsåtgärder vid häradsämbetet och inte heller att förbättra arbetshälsan eller utveckla företagshälsovården. Problem i anslutning till det låga anslaget som nämndes på läns- och ministerienivå var förutom de redan nämnda bristfälliga lokalerna även att man har varit tvungen att prioritera även bland lagstadgade uppgifter. I flera svar på häradsnivå påpekades åter att nivån på anslaget inte har gjort det möjligt att utveckla verksamheten.

Att samordna styrningen av de gemensamma anslagen med avdelningarnas egna anslag och styrningen av dem

Styrningen av det gemensamma anslaget har utvecklats så att under vårens resultatdiskussioner mellan inrikesministeriet och länsstyrelserna kommer man överens om de enskilda länsstyrelsernas anslag för häradsförvaltningen för hela ramperioden. Utgående från de erhållna ramarna kan länsstyrelserna också avtala om ramar för de enskilda häradsämbetena för hela fyraårsperioden. På detta sätt underlättas samordningen av ramarna för häradsförvaltningen med avdelningarnas anslag.

Budgetanslagen överenskomms i november i samband med resultatdiskussionerna och de fastställs för länsstyrelserna genast när propositionen om statsbudgeten har godkänts i riksdagen. Därefter fastställer länsstyrelserna anslagen för de enskilda häradsämbetena för budgetåret.

Häradsämbetets olika enheter är enligt egen uppskattning åtminstone ganska jämbördiga inom ämbetsverket.

Att utveckla datasystemen inom häradsförvaltningen i riktning mot större synergi och kompatibilitet

Största delen av dem som svarade på häradsämbetsenkäten ansåg oberoende av behörighetsområde att häradsförvaltningens datasystem är helt eller ganska otillräckligt kompatibla. Även vid länsstyrelserna och ministerierna ansåg man att finns betydande brister i datasystemens kompatibilitet.

Telekommunikationsnäten

I de gemensamma ämbetsverken separerades utökningsväsendets och åklagarväsendets lokalnät från polisens lokalnät 1997-1998. Samtidigt byggde justitieministeriet upp egna teleförbindelser via vilka utökningsmyndigheterna och åklagarna fick den service de behöver.

Reformen genomfördes i huvudsak av funktionella orsaker, eftersom justitieförvaltningen då förnyade sin egna funktionella datasystem. De gamla systemen var i huvudsak terminalbaserade system som inte ställde några stora krav på telekommunikationsnäten.

De problem som följer av de separata näten har minskats bl.a. genom utbyte av e-postadresser, en nätsluss och gemensamma extranätlösningar för häradena. I fortsättningen kommer e-posttrafiken mellan polisen och åklagarna/utökningsnäten att flyttas över från internet till justitieministeriets/inrikesministeriets gemensamma nätsluss och på detta sätt tryggas en e-postförmedling som är oberoende av internets funktion.

Nytan med separata nät är uppenbar, respektive ministerium ansvarar för datasäkerheten och funktionsdugligheten hos sina egna slutna kundnät. All datakommunikation mellan ministerierna är kontrollerad och säker.

Talkommunikationen i de gemensamma ämbetsverken moderniseras så att den sker via polisens telekommunikationsnät. Talkommunikationen mellan de gemensamma ämbetsverkens utöknings- och åklagarpersonal och justitieministeriet förverkligas i samarbete så att man kan ringa direkt till anknytningarna. Justitie- och inrikesministeriet har tillsammans kommit överens om att använda gemensamma anknytningar. I det följande granskas utvecklingsåtgärderna mera i detalj:

E-postregister

Häradenas användning av e-post mellan verksamhetssektorerna har utvecklats och effektiviserats genom satsvis utbyte av e-postadressuppgifter mellan justitieministeriets och inrikesministeriets e-postsystem.

Ett separat avtal om utbyte av registeruppgifter har ingåtts mellan inrikesministeriet och justitieministeriet. I början av 2002 övergick man till produktionsanvändning.

Utbytet av e-postadressuppgifter underlättar häradsämbetenas arbete, eftersom de som arbetar inom olika sektorer hittar varandras adressuppgifter direkt i den egna e-postens register. Uppgifter från häradsämbetenas alla sektorer har inte förts in i Julha, det gemensamma registret för den offentliga förvaltningen, eftersom man inte vill att t.ex. adressuppgifterna för enskilda tjänstemän inom polisförvaltningen skall synas i en offentlig internetjänst. Justi-

tieministeriet åter vill att medborgarna skall kontakta ämbetsverket och inte enskilda tjänstemän. Genom att styra den elektroniska kommunikationen till ämbetsverket postlåda säkerställs att ärendet tas upp till behandling inom utsatt tid och inte blir kvar i någon enskild tjänstemans postlåda.

Från inrikesförvaltningens e-postsystem överförs sammanlagt nästan 13 000 användares e-postadresser vid inrikesministeriet, länsstyrelserna, folkbokföringen och lokalpolisen till justitieförvaltningens Lotus Notes-post. Från justitieförvaltningens e-postsystem överförs inalles ca 7500 användares adresser vid rättsväsendet, åklagarna och utsökningen till inrikesministeriets post.

Talkommunikationssystem

Den 7 maj 2003 tillsatte inrikesministeriet en utvecklingsarbetsgrupp för häradsämbetenas talkommunikation, som fick i uppdrag att utarbeta en plan för modernisering av häradenas talkommunikation. Arbetsgruppen var också med och utredde talkommunikationslösningarna vid de nya häradsämbetshusen (Brahestad, Reso och Övre Savolax).

I enlighet med sitt uppdrag utredde arbetsgruppen den 25 juni 2002 utgående från de ramavtal som ingåtts med teleoperatörerna huruvida man vid häradsämbetena kan övergå till en enhetlig riksomfattande eller länsomfattande talkommunikationslösning som erbjuder användaren nödvändig service på ett kostnadseffektivt sätt.

Arbetsgruppen utredde också möjligheterna att ta i bruk enhetliga, riksomfattande och av operatören oberoende telefonnummer i häradsämbetena och konkurrensutsatte talkommunikationen för de nämnda tre häradenas del. Utgående från konkurrensutsättningen ingicks ett ramavtal som gör det möjligt även för andra härad att ansluta sig till lösningen.

Häradsämbetenas talkommunikationslösning kommer att basera sig på en VoIP (Voice over IP)-lösning, dvs. talöverföring via datanät. Polisens datacentral (PTHK) ansvarar för moderniseringen av talkommunikationen. Talkommunikationen moderniseras i samarbete med tre operatörer.

Lösningen gör det möjligt att koncentrera växeltjänsterna, i det inledande skedet sköter emellertid Brahestad, Reso och Övre Savolax sina egna förmedlingstjänster. När lösningen utvidgas är det emellertid förnuftigast att koncentrera dem till ett ställe.

För de ovan nämnda häradsämbetena har den nya talkommunikationslösningen tagits i bruk i april-maj. 2004 omfattar den redan över tio ämbetsverk.

I samband med att talkommunikationen moderniseras tas också nya riksomfattande nummer i bruk. Justitieministeriet har också moderniserat talkommunikationen inom det egna förvaltningsområdet och tagit i bruk riksomfattande nummer. Inrikesministeriet och justitieministeriet har samordnat moderniseringsarbetet.

Internet

Inrikesministeriet har registrerat domännamnet www.kihlakunta.fi, som används som grund för häradsämbetenas offentliga webbsidor.

Vid uppbyggnaden av ämbetsverkens egna sidor utnyttjas det system som skaffades för uppbyggnaden av inrikesministeriets och polisförvaltningens webbsidor.

De finländska häradenas hemsidor finns på adressen <http://www.kihlakunta.fi>. På sidorna beskrivs i korthet de tjänster som erbjuds av häradsämbetenas olika avdelningar och de fristående ämbetsverken. På sidorna finns länkar till de olika behörighetsområdena och kontaktuppgifter för häradenas alla verksamhetsställen. Varje sektor (polisen, magistraten, åklagaren och utsökningen) upprätthåller sina egna kontaktuppgifter.

Från häradsämbetssidorna kommer man via länkar till häradsämbetenas egna offentliga webbsidor, för närvarande har något över trettio häradsämbeten sådana.

Intranät

Vid inrikesministeriet och inom dess förvaltningsområde har man tagit i bruk intranät. Användningen utvidgas så att länsstyrelserna, magistraterna och häradsämbeten kan använda samma system för att bygga upp sina egna intranät. Intranätet innehåller en allmän del som gäller förvaltningsområdet samt delar som gäller de enskilda behörighetsområdena och ämbetsverken. Häradsförvaltningens intranät blir färdigt 2005 och det fungerar som gemensam informationskanal även för justitieministeriets behörighetsområden.

Samordning av polisens och justitieförvaltningens datasystem

För att effektivisera de rättsliga processerna, minska överlappande arbete samt förbättra kundservicen tillsatte justitieministeriet och inrikesministeriet 2002 den s.k. POOL-arbetsgruppen bestående av företrädare för de behöriga ministerierna samt de enheter som ansvarar för utvecklingen av deras datasystem. Arbetsgruppens uppgift var särskilt att

- samordna polisens och rättsväsendets databehandling
- utveckla de elektroniska nät- och kommunikationstjänsterna i anslutning till straffrättsliga verksamhetsprocesser och att bestämma vilka gränssnitt som dessa kräver
- bereda ärenden i anslutning till gemensamma dataprocesser
- styra och följa med gemensamma projekt samt
- se om kompatibiliteten och gränssnitten mellan polisens och rättsväsendets datasystem

Tack vare POOL-gruppen har bl.a. polisen och utsökningen fått rätt att göra förfrågningar i fångregistret, åklagaren har fått rätt att använda polisens PATJA-datasystem och justitieministeriet och inrikesministeriet har meddelat en gemensam anvisning om behandlingen av elektronisk bild, ljud och data i rättsprocessen.

POOL-gruppens arbete har fortsatt av den s.k. POOL 2-arbetsgruppen, till vars pågående arbetsobjekt hör bl.a. utvidgad dataöverföring och sambruk av bl.a. efterlysningsregistret och bötesräknaren, utvecklande av sambruket av ordningsbot- och straffyrkandesystemen, rättigheter för åklagarna att använda Schengensystemet, utvecklande av definitionerna av gemensamma tekniska gränssnitt, samordning av polisens och justitieförvaltningens dataarkitekturiska lösningar, pilotförsök med en portal som underlättar sambruket av systemen och senare ibruktagande av lösningen samt utvecklande av elektroniska nätkommunikationstjänster för polisens och justitieförvaltningens kunder i anslutning till ovan nämnda saker.

Att utveckla resultatstyrningen

Resultatdiskussionerna mellan inrikesministeriet och länsstyrelserna samt mellan länsstyrelserna och häradsämbetena är ett etablerat förfarande. Ministeriet för resultatdiskussioner med företrädare för länsstyrelserna två gånger om året. Under diskussionerna i maj koncentrerar man sig på genomförandet av de av statsrådet godkända ramarna, beredningen av följande års budget och på de resultatmål som hänför sig till den. Under resultatdiskussionerna i november koncentrerar man sig på att komma överens om följande års resultatmål och på uppnåendet av målen för innevarande år. Under diskussionerna går man dessutom igenom det fyraåriga ramförslaget för häradsförvaltningen och kommer överens om de ramar som nästa år skall anvisas länsstyrelsen.

Företrädare för länsstyrelsen för också regelbundna resultatdiskussioner med häradslänsmännen varvid man kommer överens om resultatmålen och anslaget för det aktuella året.

Resultatdiskussionerna mellan häradslänsmannen och den gemensamma personalen har i och med löneprojektet börjat fungera regelbundet.

De som svarade på häradsenkäten bedömde att det i genomsnitt har varit ganska lätt att samordna behörighetsområdenas resultatmål med häradsämbetets gemensamma mål. Det är emellertid anmärkningsvärt att något under en tredjedel av de som svarade också upplevt att samordningen varit svår.

Att utveckla samarbetet mellan olika förvaltningsområden och förvaltningsnivåer

Centralförvaltningen

I enlighet med förordningen om häradsämbete tillsätter inrikesministeriet häradsförvaltningens samarbetsgrupp för tre år i sänder. Arbetsgruppen har tillsatts för ärenden som gäller koordineringen av resultatstyrningen vid häradsämbetena och enheterna vid dessa och samarbetet vid häradsämbetena samt allmänt utvecklande av häradsämbetena. Representerade i samarbetsgruppen är inrikesministeriet, justitieministeriet, riksåklagarämbetet och länsstyrelserna.

Under häradsförvaltningens samarbetsgrupp finns en datateknikgrupp, vars mål är att främja datasystems kompatibilitet i häradsämbetena samt utveckla ämbetsverkens interna och externa samarbete med hjälp av datateknik.

Samarbetet mellan inrikesministeriet och länsstyrelserna har utvecklats genom att resultatstyrningsprocessen har reviderats. Samarbetet och i synnerhet informationsutbytet mellan inrikesministeriet och häradsämbetena har förbättrats genom att ett eget intranät har byggts upp för häradsförvaltningen. Dessutom har en företrädare för inrikesministeriet regelbundet träffat företrädare för häradsämbetena vid möten i respektive län. Inrikesministeriet har också ordnat riksomfattande möten för häradslänsmännen.

Samarbetet mellan häradsämbetenas olika förvaltningsområden har också förbättrats med hjälp av specialprojekt, t.ex. POOL-gruppens verksamhet.

Justitieministeriet och länsstyrelsernas justitieförvaltningsavdelningar sköter styrningen av utsokningsväsendet. Styrningen sker i nära samarbete. Justitieministeriet fastställer resultatmålen och anslagen för häradenas exekutionsverk och häradsämbetenas exekutionsavdelningar. Länsstyrelsernas justitieförvaltningsavdelningar deltar i beredningen av resultatstyrningen och för i praktiken resultatförhandlingar med ämbetsverken. Dessutom är länsstyrel-

ernas justitieförvaltningsavdelningar med och planerar och genomför utmätningsspersonals utbildning, utvärderar ämbetsverkens verksamhet och granskar utsökningens penningrörelse och bokföring. Revisionsverksamheten och rapporteringen om den har utvecklats i riktning mot utvärdering av verksamhetens resultat och effektivitet. Justitieministeriet arbetar inte direkt med häradsämbetena utan saken sköts via länsstyrelserna.

Riksåklagarämbetet sköter styrningen av åklagarväsendet. Under resultatförhandlingarna mellan justitieministeriet och Riksåklagarämbetet behandlas anslagen och resultatmålen för hela åklagarväsendet. Resultatförhandlingar som gäller de lokala åklagarenheterna förs mellan Riksåklagarämbetet och åklagarväsendets samarbetsområden.

Riksåklagarämbetet ansvarar också för utbildningen inom åklagarväsendet. Riksåklagaren eller biträdande riksåklagaren besöker varje åklagarenhet åtminstone vartannat år. Under besöken förs också diskussioner med de viktigaste intressegrupperna (polisen och domstolarna). Länsstyrelserna deltar inte i styrningen av åklagarväsendets verksamhet.

Magistraterna hör till inrikesministeriets förvaltningsområde. För styrningen och utvecklandet av de olika behörighetsområdena ansvarar förutom inrikesministeriet även justitieministeriet, handels- och industriministeriet samt kommunikationsministeriet.

På regional nivå ankommer utvecklandet och den administrativa styrningen av magistraterna på länsstyrelsen. För styrningen och uppföljningen av omfattande utvecklingsprojekt inom registerförvaltningen samt för samordningen av funktioner som hör till olika förvaltningsområden tillsätter inrikesministeriet för tre år i sänder registerförvaltningens samarbetsgrupp med representanter för inrikesministeriet, justitieministeriet, handels- och industriministeriet, kommunikationsministeriet, Befolkningsregistercentralen, Patent- och registerstyrelsen, länsstyrelserna, magistraterna, Rättsregistercentralen samt personalorganisationerna. Undersektioner till registerförvaltningens samarbetsgrupp är utbildningssektionen och undersektionen för strategiarbete.

Regionalförvaltningen

Länsstyrelserna sköter substans- och resultatstyrningen av häradsämbetena och deras avdelningar med undantag för åklagaravdelningen. Samarbetet mellan länsstyrelsernas berörda avdelningar har säkerställts genom nära samarbete t.ex. med hjälp av särskilda styrgrupper eller t.o.m. gemensamma anställda.

Länsstyrelserna utarbetar resultatplanen för häradsämbetenas gemensamma del och budgetförslaget som gäller den tillsammans med häradslänsmännen. I länsstyrelsen ankommer den allmänna administrativa ledningen och övervakningen av häradsämbetena på förvaltningsavdelningen med undantag av länsstyrelsen i Östra Finlands län, där ekonomi- och personalenheten sköter detta i stället för förvaltningsavdelningen.

Länsstyrelserna för varje år resultatförhandlingar med häradslänsmännen antingen i grupp eller personligen. Under förhandlingarna kommer man överens om resultatmålen och anslagen. Dessutom ordnar länsstyrelserna överläggnings- och utbildningsdagar för häradslänsmännen och den gemensamma personalen om aktuella saker, t.ex. säkerhetsfrågor, ekonomiförvaltning, upprättande av budgeten och personaltjänster. Dessutom ges den gemensamma personalen möjlighet att delta i den utbildning som länsstyrelsen ordnar för sin personal, om ämnet har kopplingar till den gemensamma personalens arbetsuppgifter.

Länsstyrelserna har i samarbete med häradsämbetena utarbetat en personalstrategi för varje län som gäller den gemensamma personalen. Den gemensamma personalen har också fått svara på enkäter om arbetstillfredsställelsen.

I maj överlämnar länsstyrelserna en mellanrapport till inrikesministeriet, som behandlar resultatstyrningen och uppföljningen av ekonomin. I november rapporterar länsstyrelserna om hur resultatmålen uppnåtts och det ekonomiska läget. Mellan häradsämbetena och länsstyrelsen har utvecklats ett naturligt och förtroendefullt samarbete tack vare sammanträffanden och fortlöpande dagliga kontakter.

Att utveckla ledarfunktionerna och arbetet i ledningsgruppen vid respektive häradsämbete

Tammerfors universitet har på uppdrag av inrikesministeriet ordnat ledarskapsutbildning för häradslänsmännen mellan den 10 januari 2001 och den 30 april 2002. Totalt ordnades 20 utbildningsdagar. Teman som behandlades var bl.a. organisationsstrukturer och –kulturer, utvecklande av ämbetsverkshelheten, kontrollerade förändringar, resultatstyrning, strategiskt ledarskap, projektarbete och chefskommunikation. I utbildningen ingick också en enkät där man kartlade ledarfärdigheterna och utifrån den utarbetades personliga ledningsplaner. Företrädare för länsstyrelserna var med och ordnade utbildningsdagarna och de hade också möjlighet att delta.

Häradslänsmännen deltog mycket aktivt under hela utbildningsperioden. 60-70 personer har varit på plats. Enligt responsen har deltagarna nästan utan undantag varit antingen mycket eller synnerligen nöjda med utbildningen.

Under tidsperioden maj 2002 – mars 2003 genomfördes utbildning för häradsämbetenas ledningsgrupper. Målet för utbildningen var att stärka ledningsgruppernas ledar- och samarbetsfärdigheter. Centrala teman var:

- utgångspunkter och verktyg för strategiarbete
- resultatstyrning och resultatplanering med avseende på praktiskt strategiarbete
- funktionella sätt att stärka arbetet i ledningsgruppen
- arbete i ledningsgruppen i form av nätverksledning samt samarbete med intressegrupper
- ledningsgrupperna som ledare av förändringar och utvecklingsarbete
- ledningsgruppernas interna växelverkan, socialt kapital och synergi
- den regionala utvecklingen och EU

Utbildningen för ledningsgrupperna hade samma innehåll i alla län. Utbildningsprogrammet i respektive län omfattade fem utbildningsdagar. Aktiviteten låg på hög nivå hela tiden. Utbildningen för ledningsgrupperna fungerade som ett betydande komplement till häradenas ledarskapsutbildning. Under utbildningsdagarna funderade man på och diskuterade ledningsproblemen och utvecklingsbehoven i de gemensamma ämbetsverken. Utbildningen bidrog till att befästa idén om gemensamma ämbetsverk.

Den kritik som framkom under utbildningen riktades inte mot utbildningen utan mera mot häradsämbetenas ställning, som upplevdes som obestämd och delvis internt illegitim. Häradsämbetenas personal identifierar fortfarande sig själv i stor utsträckning med avdelningarna. Å andra sidan var spridningen i fråga om inställningen till fördelarna med gemensamma ämbetsverk mycket stor. Detta beror delvis på regionala skillnader och delvis på personliga erfarenheter och attityder.

Ungefär två tredjedelar av dem som svarade på häradsenkäten ansåg att förutsättningarna att leda behörighetsområdenas verksamhet och behörighetsområdets personal har tryggats åtminstone ganska bra vid häradsämbetena.

Uppfattningarna om hur behörighetsområdenas särintressen har beaktats i häradsämbetets beslutsfattande överensstämmer mycket väl med de ovan presenterade uppfattningarna om jämligheten mellan behörighetsområdena. Ungefär två tredjedelar av dem som svarade ansåg att behörighetsområdenas särintressen beaktas åtminstone ganska bra i häradsämbetets beslutsfattande. De olika behörighetsområdenas uppfattningar om saken varierade inte mycket, men däremot skilde sig åter behörighetsområdenas chefers och länsmännens svar avsevärt från varandra i statistiskt hänseende. Länsmännen anser att behörighetsområdenas särintressen beaktas bättre i beslutsfattandet än vad behörighetsområdenas chefer anser.

Sammandrag

Genom de utvecklingsåtgärder som vidtagits har man förmått främja genomförandet av häradsreformen i enlighet med riksdagens riktlinjer och på de uppgiftsområden som riksdagen lyft fram. Åtgärderna för att utveckla häradsförvaltningen har i genomsnitt haft en i någon mån positiv inverkan på i synnerhet tillgången på en tillräcklig service på lika villkor samt på nyttan av att förvaltnings- och stödtjänsterna sköts gemensamt. Den gemensamma skötseln av förvaltnings- och stödtjänsterna har bl.a. gjort det möjligt för behörighetsområdenas personal att i högre grad än tidigare koncentrera sig enbart på att sköta sina egna substansuppgifter. Det anses också att de olika behörighetsområdena är ganska jämlika och behörighetsområdenas särintressen har beaktats i beslutsfattandet.

En häradsindelning som baserar sig på gemensamma och fristående ämbetsverk har ändå inte anammats till alla delar. Det gemensamma engagemanget i häradsförvaltningens vidareutveckling har fortfarande varit bristfälligt trots regeringens och riksdagens riktlinjer. De problem som iakttagits hänför sig i synnerhet till anslagsfördelningen, resultat- och resursstyrningen, nivån på och användningen av det gemensamma anslaget samt datasystemens inkompatibilitet.

3. Utvecklingsbehov

För de gemensamma ämbetsverkens del håller häradssystemet på att lösas upp i takt med att de olika sektorerna (med undantag av polisen) har förstorat eller håller på att förstora sina verksamhetsområden. I allt flera härad håller polisinsättningen på att bli den enda enheten som finns kvar vid häradsämbetet.

För att trygga kvaliteten och tillgången på den statliga lokalförvaltningens tjänster när förhållandena förändras krävs flera olika åtgärder som stöder varandra. Det är ändamålsenligt att fatta beslut om häradssystemets fortsättning utgående från en helhetsbedömning när man har fått tillräckliga erfarenheter av bl.a. dessa åtgärder.

Tillgången på service

Tillgången på polis-, utsknings- och åklagarväsendets samt magistraternas service tryggas och kvaliteten förbättras genom att ledningen och resursanvändningen effektivteras samt produktiviteten ökas bl.a. genom att man utnyttjar informations- och kommunikationstekniken samt utvidgar samarbetet. De inbesparingar som uppstår när verksamheten effektivteras och de resurser som frigörs i fråga om allmänna förvaltningsuppgifter används för att utveckla servicen och verksamheten.

Samarbetsföreskrifterna utvecklas så att de blir klarare och enhetligare än tidigare, i synnerhet för polisväsendets del. Hindren i lagstiftningen för att utvidga och klarlägga polisens samarbete bör undanröjas.

För att servicen på svenska skall kunna tryggas även i framtiden, är en viktig utvecklingsmetod språkutbildning, i synnerhet när den ordnas skilt för personalen inom respektive behörighetsområde.

Häradsämbetenas nuvarande behörighetsområden utvecklar sin organisation på det sätt som bäst tryggar tillgången och kvaliteten på behörighetsområdets service. I vårt land finns det antal polisinrättningar, utsokningsdistrikt, åklagarenheter och magistrater samt samsarbetsområden för de enskilda behörighetsområdena som behörigt ministerium bestämmer. Ministeriet bestämmer antalet verksamhetsställen för organisationerna inom sitt ansvarsområde och deras placering i häradena. Nu är det länsstyrelsen som beslutar var polisinrättningarna och magistraterna skall vara placerade och om serviceenheterna. Antalet servicepunkter förblir i huvudsak på nuvarande nivå. Utgångspunkten när polisens service ordnas är att polisen skall synas såväl i glesbygden som i tätorterna och att polisen känner till de lokala förhållandena.

Utsökningen ombildas till ett utsokningsväsende under justitieministeriet eller så bibehålls det nuvarande styrsystemet där länsstyrelsen fungerar som mellaninstans.

Behörigt ministerium sätter regionala servicemål för de under ministeriet lydande organisationerna inom den statliga lokalförvaltningen. Uppnåendet av målen följs med hjälp av resultatstyrning och länsstyrelsernas årliga utvärdering av basservicen.

Samservice är i synnerhet vad gäller polisens tillståndstjänster och magistraterna ett sätt att behålla och t.o.m. utvidga servicenätet. Kraftigare satsningar måste göras på att utveckla samservicen. De olika förvaltningsområdenas engagemang i samservicen måste utökas. Nätverket av medborgarkontor stödjer myndigheternas eget servicenätverk. När samservicen utvecklas beaktas också de möjligheter som elektronisk kommunikation erbjuder. Skapandet av elektroniska samservicecentraler stödjer en kundinriktad verksamhet och bidrar också till att trygga tillgången på service. På längre sikt är målet att i synnerhet service som kräver direkt kundkontakt ges via myndigheternas och tredje sektorns gemensamma nätverk av servicepunkter, där substanstjänster tillhandahålls förutom av de gemensamma arbetstegen även av de olika sektorernas egna personer.

Servicens kvalitet

Förutom tillgången på service ser man hela tiden också om kvaliteten på servicen. De viktigaste utvecklingsmetoderna är att kontinuerligt förbättra personalens kompetens, att behörighetsområdena specialiserar sig, att se till att det finns tillräckliga resurser samt att i högre grad än tidigare utnyttja de möjligheter tekniken erbjuder i serviceproduktionen. Andra metoder är att utöka samarbetet mellan behörighetsområdena, att införa kvalitetsarbete i större utsträckning och att samla in och utnyttja respons från kunderna vid utvecklandet av servicen.

Att utveckla polisverksamhetens kvalitet är en strategisk prioritering för polisen. I polisens riksomfattande verksamhets- och ekonomiplan för 2005-2009 nämns som samhälleligt effektivmål för kvalitetsutvecklingen att göra polisservicen mera kundinriktad och att göra verksamheten effektivare samt att höja organisationens prestationsförmåga. Det eftersträfvade målet är att kvaliteten på polisservicen är god i hela landet och att kvalitetsskillnaderna mellan olika områden och funktioner är små.

Riktlinjerna för polisens kvalitetsarbete är:

- Kvalitetsutvecklingen är ett öppet och genomskådligt arbete med tonvikten på kundorientering
- I enlighet med principen för öppenhet och genomskådlighet utnyttjas bästa arbetsmetoder
- Förutsättningar skapas för ett benchmarkingsystem. I kvalitetsstrategin definieras bl.a. kvalitetsutvecklingsmålen på olika nivåer inom organisationen och för de centrala funktionerna, förfaranden för hur kvalitet skall premieras som en del av ledningen och dessutom insamlas och behandlas kundrespons
- Kundens möjligheter att påverka kvalitetsutvecklingen förbättras

Inom utsökningen betyder kvalitet i verksamheten att rättsskyddet tillgodoses, att förfarandet är enhetligt i hela landet och att den samhällseliga effekten är så stor som möjligt. Som effektmål har satts ett gott indrivningsresultat, verksamhet där tyngdpunkten ligger på det inledande skedet, förmåga att ingripa i fall av missbruk och bekämpa den ekonomiska gråzonen, ett tillräckligt smidigt förfarande för utskogningssgäldenärerna och sänkta totalkostnader för indrivningen, dvs. ekonomisk och produktiv verksamhet. Strävan är att uppnå ett mål som funktionellt bättre motsvarar effektmålen genom att utveckla utskogningsförfarandena så att det blir lättare för borgenärerna att kommunicera elektroniskt, genom effektivare utredning av varje gäldenärs ekonomiska situation med hjälp av elektronisk uppgiftsinsamling, genom att få verktygen att motsvara goda arbetsmetoder och genom att automatisera rutinmässiga arbetsfaser samt förskjuta tyngdpunkten i arbetsinsatsen till utredning av missbruk, bekämpande av den ekonomiska gråzonen och annan krävande indrivning. Till de viktigaste åtgärderna hör att utveckla ledningens och personalens kunnande samt att utnyttja tekniken.

Inom åklagarväsendet satsar man i synnerhet på att förenhetliga åtalsprövningsspraxis i hela landet och regionalt samt på den juridiska kvaliteten. Kvalitetsbegreppet förstås i vid bemärkelse. Åtalsprövningstiden har också betydelse för kvaliteten. I synnerhet försöker man förkorta behandlingstiderna för brott som begåtts av unga. I målen betonas det s.k. brottskedjetänkandet. Ärendenas gång via polisundersökning, åtalsprövning och domstol granskas som en helhet. I synnerhet ekonomiska brott och omfattande narkotikabrott kräver numera specialkunskaper. Likaså håller antalet ärenden som har internationella dimensioner på att öka.

Magistraternas verksamhet och service utvecklas så att magistraternas kunder får service av hög kvalitet enkelt och på lika villkor i landets olika delar. Magistraternas tjänster produceras också på ett effektivt sätt. De högklassiga tjänsterna är moderna och felfria. Till kvaliteten hör också att de är enkelt tillgängliga på ovan nämnt sätt. Genom att verksamhetsområdena utvidgas, genom specialisering och genom att arbete överförs från överbelastade verksamhetsställen till andra verksamhetsställen effektivteras verksamheten så att den blir mera kostnadseffektiv än förr. Genom strategi- och värdearbete samt med hjälp av undersökningar av kundtillfredsställelsen säkerställs att servicen utvecklas i rätt riktning.

Elektronisk kommunikation

Den ökande elektroniska kommunikationen kommer att ha en betydande inverkan för att trygga tillgången på service och kvaliteten på den samt för en ekonomisk produktion av servicen. De befintliga resurserna måste allokeras till utbyggande av nättjänsterna och utökad elektronisk kommunikation mellan myndigheterna. Med hjälp av elektronisk kommunikation måste man utöka möjligheterna till specialisering och uppgiftsöverföringar t.ex. från överbelastade verksamhetsställen i huvudstadsregionen till övriga delar av landet. Den elektroniska kommunikationen förändrar också processerna för att producera tjänster och detta

måste beaktas när serviceorganisationen utvecklas. Utbyggnaden av nättjänsterna för medborgarna har störst betydelse inom polisväsendet, magistraterna och utsökningsväsendet.

Organiseringen av förvaltnings- och stödtjänster

En del av de uppgifter som den gemensamma personalen nu sköter (stöduppgifter för ekonomiförvaltningen och personaladministrationen) överförs till de servicecentraler som inrättas för inrikesministeriets och justitieministeriets förvaltningsområden. Till övriga delar utreds en omorganisering av uppgifterna (lokalfrågor, konkurrensutsättning av ämbetsverkstjänster och annan upphandling, avtal om företagshälsovård) som ett led i organiseringen av stödtjänsterna för hela statsförvaltningen. Länsstyrelsens uppgift skall vara att följa hur serviceutbudet utvecklas inom deras områden och lägga fram förslag för ministerierna om service som kunde ordnas i form av samservice.

Språkförhållandena 2004

	0	(381)
	1	(21)
	2	(19)
	3	(23)

Språkförhållandena

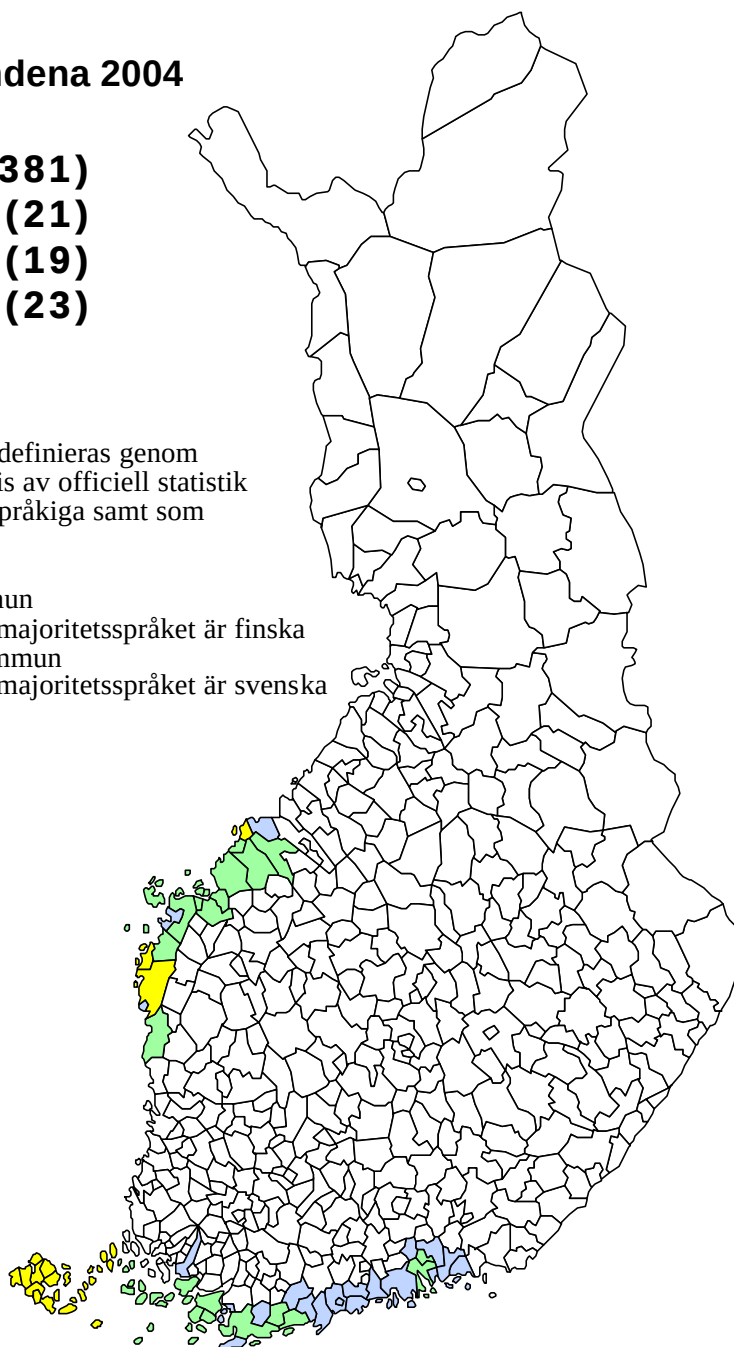
Kommunerna i Finland definieras genom statsrådets beslut på basis av officiell statistik som finsk- eller svenskspråkiga samt som en- eller tvåspråkiga.

0 Enspråkig finsk kommun

1 Tvåspråkig kommun, majoritetsspråket är finska

2 Enspråkigt svensk kommun

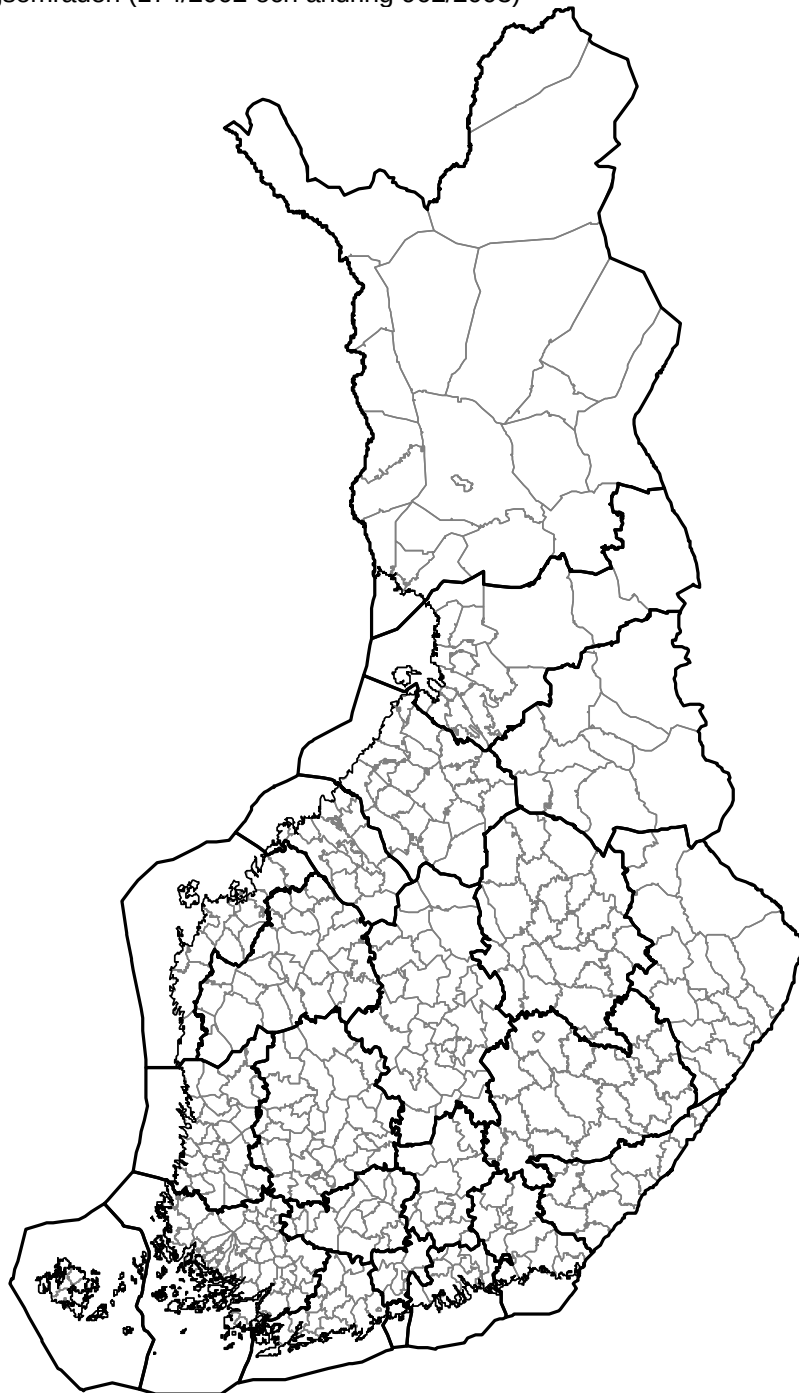
3 Tvåspråkig kommun, majoritetsspråket är svenska



Räddningsområden (22 st.)

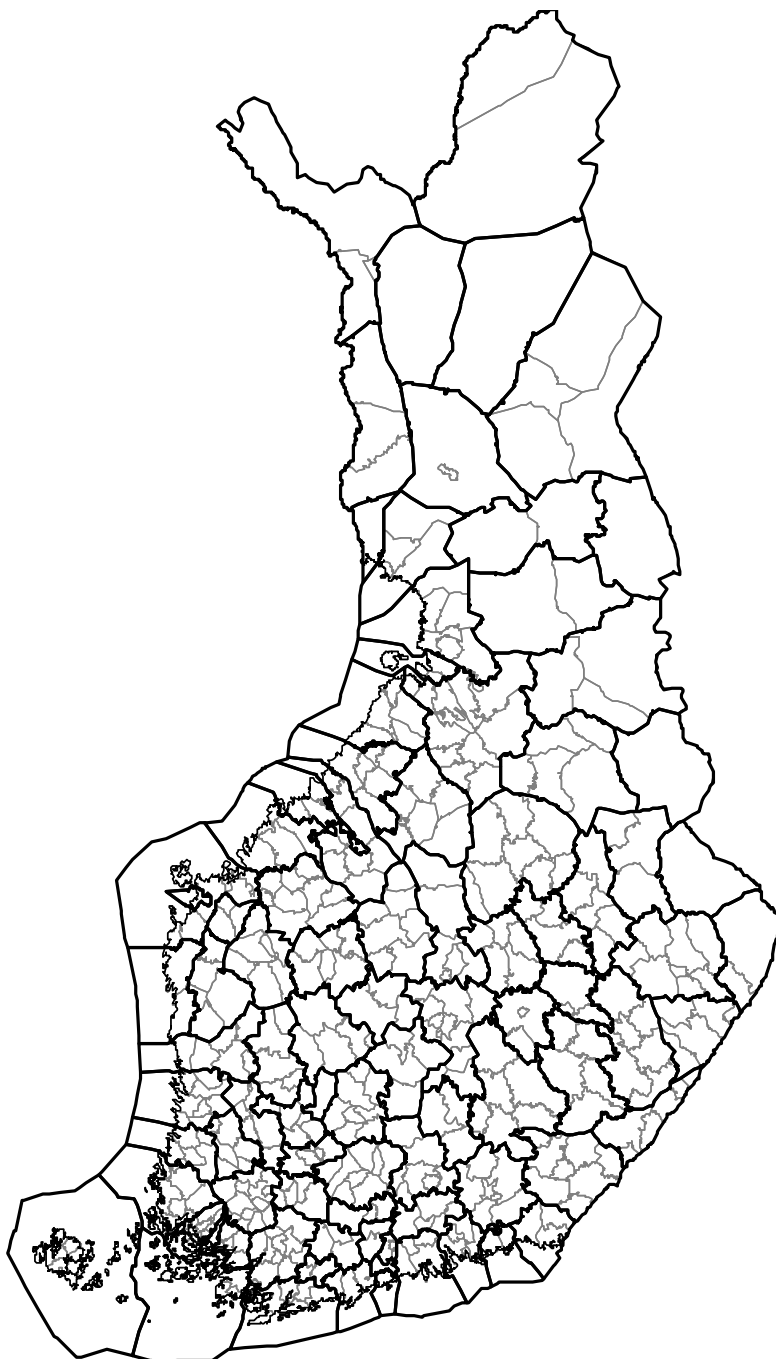
L om bildande av räddningsområden 3 § (1214/2001)

SRb om räddningsområden (174/2002 och ändring 962/2003)



Härad (90 st.)

L om grunderna för utvecklande av den statliga lokalförvaltningen 3 § (126/1992)
SRb om häradsindelningen 2 § (1464/1992 och ändringar 308/1996, 1314/2001)



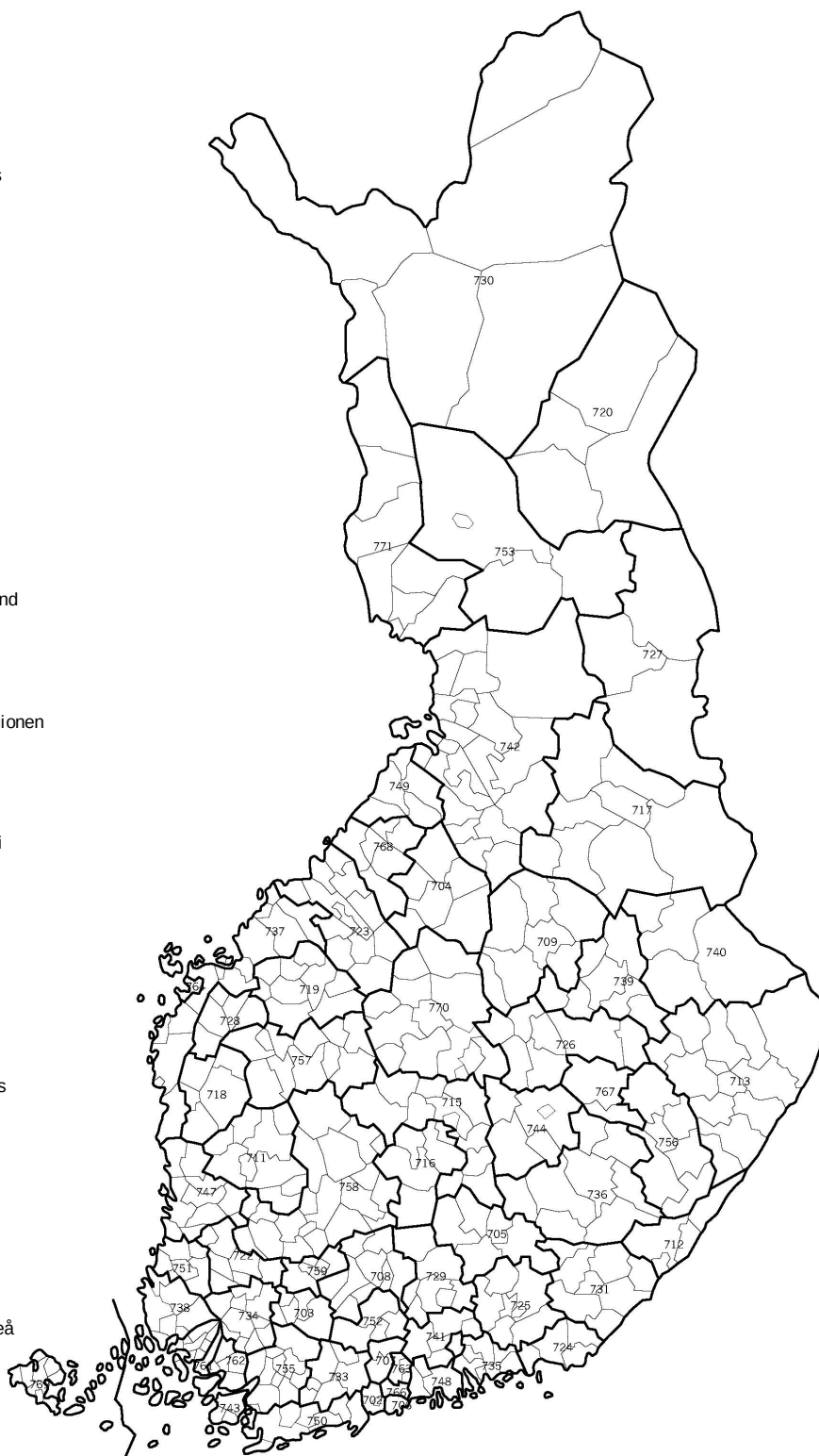
Tingsrätterna 2005

702 Esbo
703 Forssa
704 Haapajärvi
705 Heinola
706 Helsingfors
707 Hyvinge
708 Tavastehus
709 Idensalmi
711 Ikalis
712 Imatra
713 Joensuu
715 Jyväskylä
716 Jämsä
717 Kajana
718 Kauhajoki
719 Kauhava
720 Kemijärvi
722 Kumo
723 Karleby
724 Kotka

725 Kouvola
726 Kuopio
727 Kuusamo
728 Kyrönmaa
729 Lahtis
730 Lappland
731 Villmanstrand
733 Lojo
734 Loimaa
735 Lovisa
736 S:t Michel
737 Korsholm
738 Nystadsregionen
739 Nilsia
740 Numes
741 Orimattila
742 Uleåborg
743 Pargas
744 Peksämäki
747 Björneborg

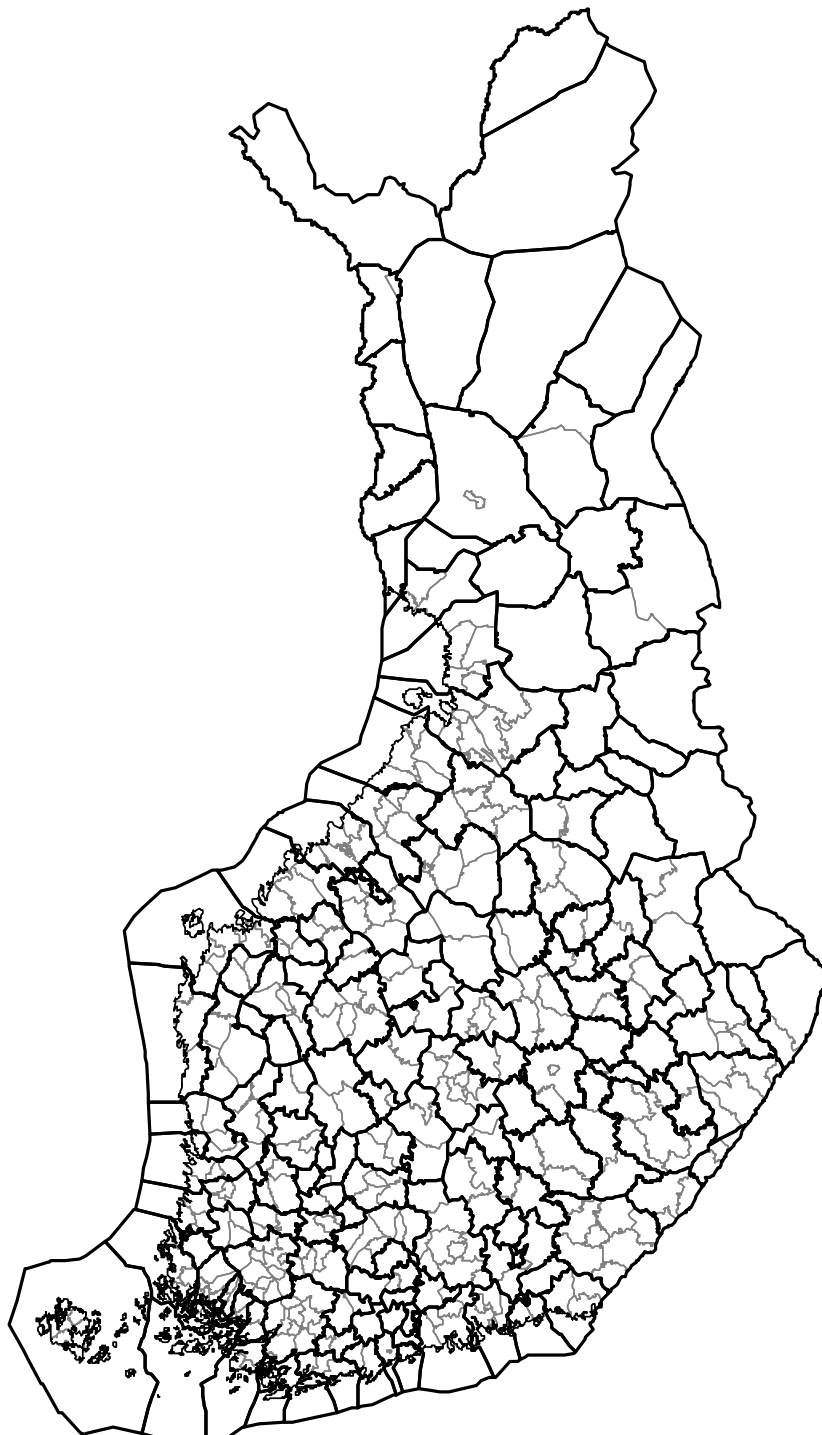
748 Borgå
749 Brahestad
750 Raseborg
751 Raumo
752 Riihimäki
753 Rovaniemi
755 Salo
756 Nyslott
757 Seinäjoki
758 Tammerfors
759 Toijala
761 Åbo
762 Åbonejden
763 Tusby
764 Vasa
766 Vanda
767 Varkaus
768 Ylivieska
769 Åland
770 Åänekoski

771 Kemi-Torneå



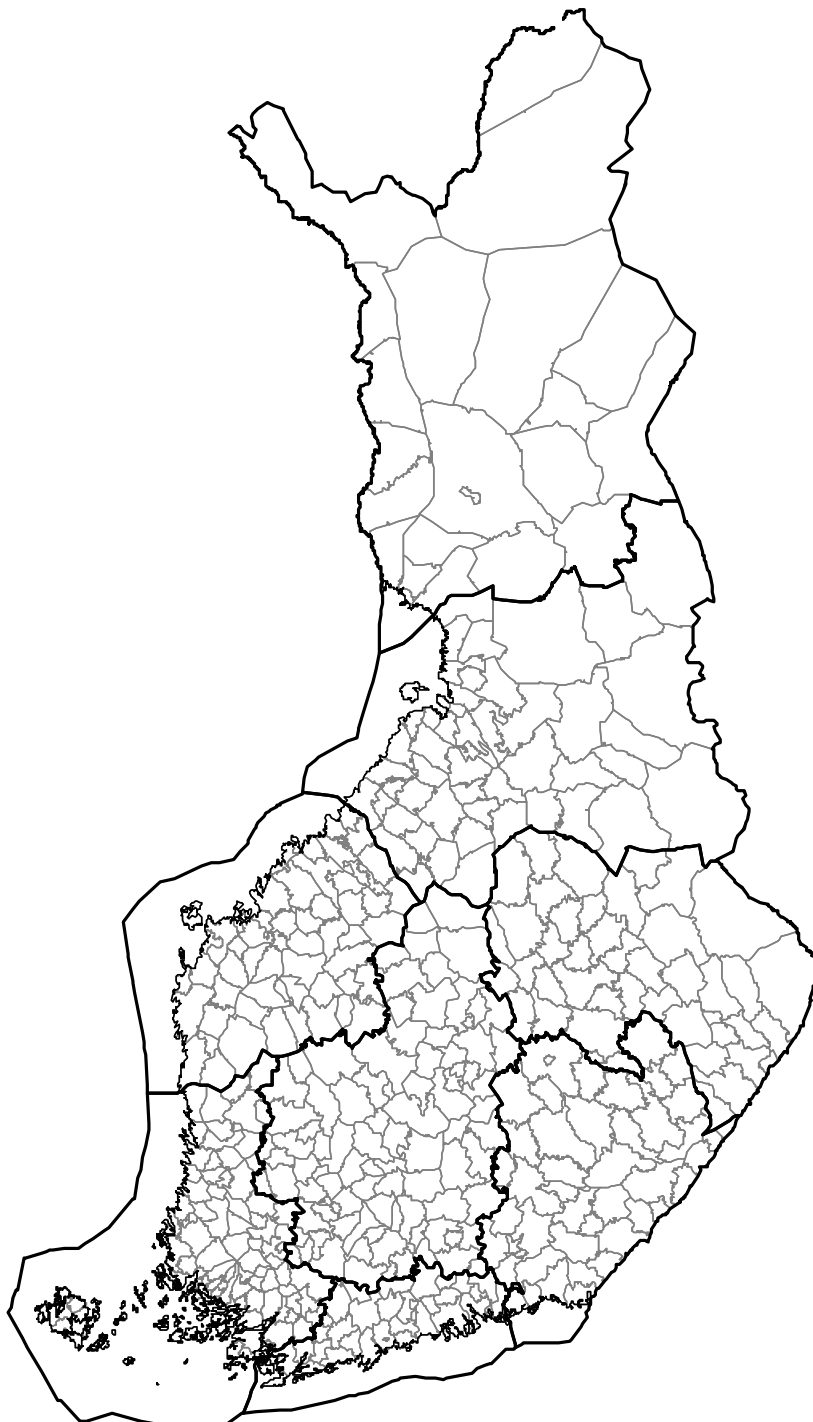
Arbetskraftsbyråer (148 st.)

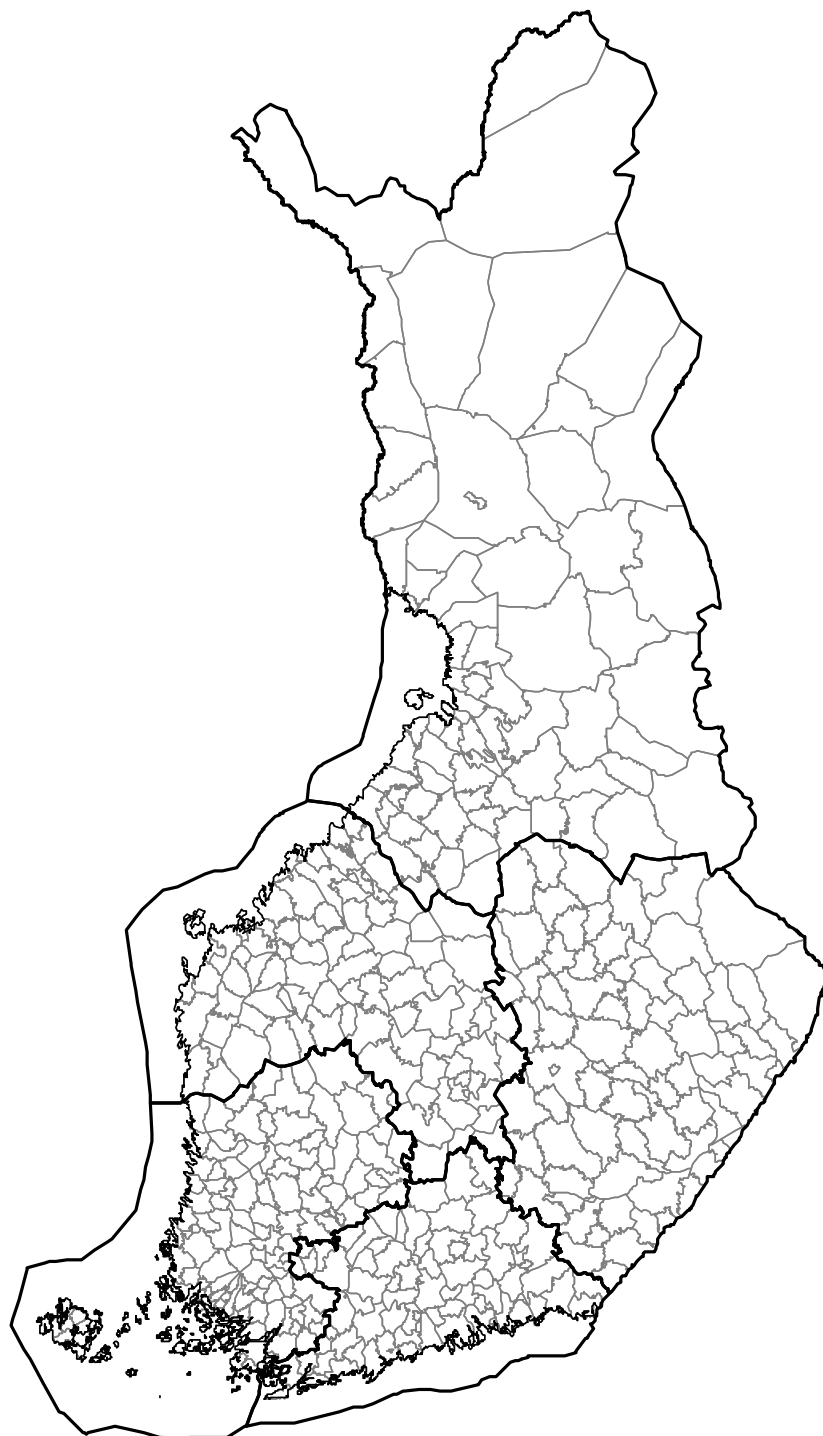
L om arbetskrafts- och näringscentraler 1 § (23/1997)



Skatteverk (8 st.)

L om skatteförvaltningen 1 § (1557/1995 och ändring 637/1997)
SRb om skatteverken 1 § (651/1997 och ändring 1311/1997)



Folkpensionsanstaltens kretscentraler (5 st.)

UPPGIFTER OM HÄRADENA I FINLAND

		Avdelningar			
Härad	Antalet avdelningar	Polisen	Utsökningen	Åklagaren	Magistraten
Södra Finlands län					
Esbo	4	X	X	X	X
Forssa	3	X	X	X	
Fredrikshamn	1	X			
Heinola	2	X		X	
Hyvinge	4	X	X	X	X
Imatra	3	X	X	X	
Mellersta Nyland	3	X	X	X	
Kouvola	4	X	X	X	X
Lojo	4	X	X	X	X
Lovisa	1	X			
Orimattila	2	X		X	
Borgå	4	X	X	X	X
Raseborg	4	X	X	X	X
Riihimäki	3	X	X	X	
Vanda	4	X	X	X	X
Vichtis	1	X			
Lapplands län					
Enare-Utsjoki	2	X	X		
Kemi	4	X	X	X	X
Kittilä	4	X	X	X	X
Nordöstra Lappland	3	X	X	X	
Lapska armen	3	X	X	X	
Ranua-Posio	2	X	X		
Rovaniemi	4	X	X	X	X
Sodankylä	3	X	X	X	
Torneå	2	X		X	
Tornedalen	2	X	X		
Uleåborgs län					
Haapajärvi	3	X	X	X	
Haukipudas	1	X			
Kajana	4	X	X	X	X
Kuhmo	2	X	X		
Kuusamo	3	X	X	X	
Limingo	2	X	X		
Pudasjärvi	1	X			
Brahestad	4	X	X	X	X
Suomussalmi	1	X			
Ylivieska	2	X		X	

Östra Finlands län					
Ilomants	1	X			
Juva	1	X			
Kides	2	X	X		
Nordöstra Savolax	1	X			
Liekka	2	X	X		
S:t Michel	4	X	X	X	X
Nurmes	2	X		X	
Pieksämäki	3	X	X	X	
Nyslott	4	X	X	X	X
Inre Savolax	1	X			
Varkaus	3	X	X	X	
Övre Savolax	4	X	X	X	X
Västra Finlands län					
Alavo	1	X			
Ikalis	2	X		X	
Jämsä	4	X	X	X	X
S:t Karins	3	X	X	X	
Kangasala	2	X	X		
Kankaanpää	2	X		X	
Kauhajoki	2	X		X	
Kaustby	1	X			
Keuruu	1	X			
Kumo	3	X	X	X	
Karleby	4	X	X	X	X
Kyroland	2	X		X	
Lappo	3	X	X	X	
Loimaa	3	X	X	X	
Korsholm	3	X	X	X	
Mänttä	2	X		X	
Nokia	3	X	X	X	
Närpes	1	X			
Pedersöre	3	X	X	X	
Reso	3	X	X	X	
Raumo	4	X	X	X	X
Saarijärvi	2	X			X
Salo	4	X	X	X	X
Seinäjoki	4	X	X	X	X
Åboland	4	X	X	X	X
Vakka-Suomi	3	X	X		X
Valkeakoski	3	X	X	X	
Vammala	1	X			
Äänekoski	3	X	X	X	
Häradena sammanlagt					
21	4				
22	3				
19	2				
15	1				