Statsrådets redogörelse till riksdagen för genomförandet av reformen regionalförvaltning 2000

OY EDITA AB, HELSINGFORS 2000

STATSRÅDETS REDOGÖRELSE TILL RIKSDAGEN FÖR GENOMFÖRANDET AV REFORMEN REGIONALFÖRVALTNING 2000

1. Inledning

Ett av målen för programmet för statsminister Paavo Lipponens I regering var att skapa en åskådlig regionalförvaltning som motsvarar uppgifterna och beaktar regionernas särprägel samtidigt som antalet organisationer inom förvaltningen avsevärt minskas. För att nå detta mål tillsattes i september 1995 ett projekt Regionalförvaltning 2000. Utifrån de förslag som lades fram inom ramen för projektet utarbetades en proposition med förslag till förnyande av lagstiftningen om regionalförvaltningen (RP 148/1996), som överlämnades till riksdagen den 5 oktober 1996. Riksdagen godkände den 10 december 1996 länsstyrelselagen (22/1997) och lagen om arbetskrafts- och näringscentraler (23/1997), som båda ingick i propositionen, samt vissa författningsändringar i anslutning till dem. I propositionen ingick även förslag gällande lagen om arbetarskyddsförvaltningen. Riksdagen förkastade emellertid dessa förslag som, om de hade antagits, hade inneburit att arbetarskyddsdistrikten hade slagits ihop med länsstyrelserna. De godkända lagarna trädde i kraft den 1 september 1997.

I sitt svar på regeringens proposition förutsatte riksdagen att regeringen ser till att reformens verkställighet inte leder till ett ökat antal förvaltningsinstanser eller i övrigt till ökad byråkrati samt att i unionsärenden iakttas den normala beslutsproceduren för EU-ärenden. Riksdagen förutsatte också att femton arbetskrafts- och näringscentraler skulle inrättas inom följande områden: Nyland, Egentliga Finland, Satakunta, Södra Tavastland, Birkaland, Kymmene, Södra Savolax, Norra Savolax, Norra Karelen, Mellersta Finland, Södra Österbotten, Österbotten, Norra Österbotten, Kajanaland och Lappland.

Vidare förutsatte riksdagen i sitt svar att regeringen ser till att den på lagförslagen och deras motiveringar baserade regionalförvaltningsreformens verkställighet noga styrs och följs upp, varvid speciell uppmärksamhet bör ägnas bland annat ett effektivt samarbete mellan arbetskrafts- och näringscentralerna och koordineringen av dem samt centralernas samarbete med förbunden på landskapsnivå och övriga samarbetsinstanser och att regeringen före slutet av år 2000 avger en redogörelse till riksdagen om reformens verkställighet.

2. Regionalförvaltningens utveckling under 1990-talet

Till de viktigaste av de ändringar som regionalförvaltningen undergått under de senaste åren hör överföringen av uppgifter och beslutanderätt till lokal nivå, den allt större beslutanderätten på regional nivå, överföringen av regionalutvecklingsuppgifter från länsstyrelserna till landskapsförbunden 1994, koncentrationen av miljöupp-

gifter på regional nivå till regionala miljöcentraler 1995 och regionalförvaltningsreformen, som trädde i kraft den 1 september 1997.

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

Resultatet av reformerna är en betydligt bättre sammanhållen regionalförvaltning. En väsentlig ändring i sammanhanget är också överföringen av ansvaret för den regionala utvecklingen från statsförvaltningen till landskapsförvaltningen baserad på kommunalt självstyre.

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

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

3. Reformens mål

Enligt regeringens proposition var det övergripande målet för reformen Regionalförvaltning 2000 att skapa en regionalförvaltning som motsvarar de uppgifter som skall skötas, som är klar och redig och beaktar de olika områdenas särdrag. Målen för reformen av den statliga regionalförvaltningen var att

- det blir lättare för kunderna att uträtta sina ärenden och att 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.

Målet för utvecklingen av *länsstyrelsernas* verksamhet var enligt regeringens proposition att ge länsstyrelserna en starkare ställning som statens regionala allmänna och särskilda förvaltningsmyndigheter. De skulle i synnerhet på regional nivå se till den allmänna ordningen och säkerheten, sköta övervakning och inspektioner, den nödvändiga tillståndsförvaltningen samt den regionala uppföljningen och utvärderingen. Dessutom var målet att koncentrera regionala förvaltnings-, stöd- och säkerhetsuppgifter till länsstyrelserna och att skapa större möjligheter att överföra uppgifter och befogenheter från centralförvaltningen till länsstyrelserna. Samtidigt var det meningen att uppgifter som kräver att medborgarna besöker länsstyrelsen skulle börja skötas på lokal nivå.

Syftet med propositionen var vidare att effektivisera skötseln av länsstyrelsens uppgifter. Större områden antogs kunna garantera att de lagstadgade uppgifterna sköts enhetligt i olika delar av landet. Dessutom antogs det vara lättare att upprätthålla personalens yrkeskunskap i större enheter. Länsstyrelsernas personalstruktur skulle också gradvis ändras och ledningsorganisationen göras mindre tungrodd medan större tyngd lades på föredragande- och utförandenivån. Länsreformen beräknades leda till en årlig besparing på 65 miljoner mark efter en övergångsperiod på fem år.

Avsikten med inrättandet av *arbetskrafts- och näringscentralerna* var att främja företagsverksamheten och underlätta skötseln av sysselsättningsfrågor genom att beslut som tidigare hade fattats inom tre förvaltningsområden kunde fås att tjäna samma syften. Reformen skulle också förbättra statsförvaltningens möjligheter att ge smidigare och effektivare kundservice. Centralerna skulle erbjuda olika slags service på ett och samma ställe. Också kvaliteten på servicen skulle höjas. Reformen skulle vidare se till att samma slags ansökningar skulle ges samma slags myndighetsbehandling och uppföljningen och övervakningen av myndigheternas beslut skulle förbättras. Syftet var vidare att erbjuda lantbruksföretagarna mångsidigare service än tidigare.

Syftet med de nya arbetskrafts- och näringscentralerna var även att på regional nivå öka och stärka förvaltningsområdenas deltagande i utvecklingen av regionerna. Enligt motiveringen till propositionen måste den regionala näringsförvaltningen ha beslutanderätt och rörelsefrihet inom sitt eget verksamhetsområde.

Genom att slå samman de sex dittillsvarande organisationerna till en enda myndighet, en arbetskrafts- och näringscentral, skulle det enligt motiveringen till propositionen bli möjligt att skapa regionala kontor med fullständig service för centralens hela verksamhetsområde. Härigenom skulle kvaliteten på servicen förbättras, överlappande uppgifter elimineras och administrativa besparingar uppnås inom stödtjänsterna. Sparmålet vid inrättandet av centralerna var under en övergångsperiod på fyra år totalt cirka 10 procent av de dåvarande sammanlagda driftsutgifterna för de enheter som skulle slås samman.

Utöver ovannämnda syften uppställdes under kommittéberedningen av reformen Regionalförvaltning 2000 en smidigare styrning av den statliga regionförvaltningen som mål (Kommittébetänkande 1996:7). Utifrån detta har reformen haft som ambition att styrningen vid arbetskrafts- och näringscentralerna skall vara tydlig och smidig samt stödja en enhetlig närings- och arbetskraftspolitik. Likaså skall styrningen länsstyrelserna vara tydlig och smidig och stödja länsstyrelsernas verksamhetsmöjligheter.

4. Genomförande och uppföljning av reformen

4.1. Utvärdering av Regionalförvaltning 2000

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

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

Undersökningen bygger på tre enkäter, en nyckelgrupps-, en personal- och en intressegruppsenkät. På nyckelgruppsenkäten svarade personer inom ledningen för arbetskrafts- och näringscentralerna och länsstyrelserna samt tjänstemän vid de ministerier som styr dessa ämbetsverk. Intressegruppsenkäten riktades till kommunerna, förbunden på landskapsnivå, organisationer inom näringslivet och vissa andra viktiga intressegrupper. Dessutom gjordes intervjuer inom ramen för undersökningen. Svarsprocenten var för nyckelgruppsenkäten 61, personalenkäten cirka 50 och intressegruppsenkäten drygt 60.

Denna redogörelse utgår i mycket stor utsträckning från vad som framkommit i utvärderingen och från material rörande arbetskrafts- och näringscentralsreformen och länsreformen.

4.2. Genomförande av arbetskrafts- och näringscentralreformen

Huvuddragen i arbetskrafts- och näringscentralreformen

Den 1 september 1997 inleddes verksamheten vid arbetskrafts- och näringscentralerna. De regionala näringsorganisationerna inom tre förvaltningsområden på regionala nivån sammanfördes i centralerna. I praktiken betydde det att 77 fristående enheter koncentrerades till 15 arbetskrafts- och näringscentraler. Från handels- och industriministeriets förvaltningsområde sammanfördes HIM-företagstjänsts distriktsbyråer, Teknologiska utvecklingscentralens regionala enheter, Finlands utrikeshandelsförbunds regionala enheter och statsgaranticentralens regionala enheter i centralerna. Från arbetsministeriets förvaltningsområde införlivades arbetskraftsdistrikten och deras arbetskraftsbyråer med centralerna samt från jord- och skogsbruksministeriets förvaltningsområde landsbygdsnäringsdistrikten. När Kera Abp och statsgaranticentralen senare slogs samman och bildade Finnvera Abp överfördes garantienheterna vid arbetskrafts- och näringscentralerna till Finnvera Abp.

Ett omfattande nät av beredningssektioner har planerat verksamheten vid arbetskrafts- och näringscentralerna. Beredningssektionerna inrättades för att sköta informationen, personal- och ekonomiförvaltningen och dataadministrationen samt det regionala samarbetet och planeringen av förvaltningen av EU-ärenden. Beredningsåtgärderna omfattade sålunda bland annat planeringen och genomförandet av den externa och interna informationen, inbegripet grafiska direktiv, utveckling av resultatstyrningen, utveckling av dataadministrationen samt organisering av ekonomiförvaltningen.

Inrättandet av arbetskrafts- och näringscentralerna skedde i tre etapper. Den första etappen bestod av åtgärder som behövdes innan verksamheten vid centralerna kunde inledas. Då uppgjordes bland annat organisationsspecifika planer för sammanslagningen, valdes direktörer för centralerna, upprättades arbetsordningsmodeller, utarbetades en ekonomistadga för varje räkenskapsverk, byggdes upp en referensram för resultatstyrningen samt utvecklades en organisation för samarbete dels mellan ministerierna, dels mellan ministerierna och arbetskrafts- och näringscentralerna. Våren 1997 tillsattes även arbetsgrupper för utveckling av funktionerna vid arbetskrafts- och näringscentralerna. De avslutade sitt arbete vid årets slut.

Under den andra etappen, hösten 1997, drogs verksamheten vid centralerna igång. Då inleddes det första resultatstyrningsförfarandet och en omfattande utbildning av hela personalen. Inom ramen för den utarbetades visioner, strategier, verksamhetsidéer och värderingar för varje central.

Som exempel kan nämnas arbetskrafts- och näringscentralen i Birkaland, som har följande verksamhetsidé:

> "Arbetskrafts- och näringscentralen skall främja näringslivet, företagsamheten och sysselsättningen i Birkaland samt verka för en positiv utveckling i landskapet i samverkan med kunderna och intressegrupperna"

För verksamheten har följande vision ställts upp:

"Jämfört med andra offentliga företagstjänstorganisationer är arbetskrafts- och näringscentralen i Birkaland den bästa och mångsidigaste i landet. Den är en yrkeskunnig expert- och serviceorganisation i närings-, sysselsättnings- och landsbygdsnäringsfrågor och producerar regionala företagsrådgivnings-, finansierings-, utvecklings- och utbildningstjänster."

Arbetskrafts- och näringscentralerna värderar kundcentrering, effektivitet och ömsesidig respekt och samarbete.

Under denna etapp fastställdes också vilka centrala utvecklingsprojekt som var nödvändiga att genomföra med hänsyn till arbetskrafts- och näringscentralernas funktionalitet och effektiviseringen av styrningen. Själva utvecklandet av förfaranden i anslutning till reformen skedde vid centralerna. Arbete krävdes både för att organisera samarbetet och för att utföra arbetet i intressegrupperna. Flyttningen till gemensamma lokaler, genomförd vid fjorton arbetskrafts- och näringscentraler, har bidragit till att förbättra samarbetet vid produktionen av tjänster.

I början av 1998 inleddes den tredje etappen i utvecklingen av centralerna, dvs. utvecklingsetappen. Samtidigt omorganiserades samarbetet mellan centralerna och ministerierna, och samarbetsgrupper sammansatta enligt funktion och projektorganisationer för vart och ett utvecklingsprojekt tillsattes för att säkra en fortgående verksamhet. I den s.k. kanslichefsarbetsgruppen har centralernas utveckling följts och synpunkter på utvecklingen och verksamhetsstyrningen samordnats. Vidare har i förekommande fall även ministrarna vid de ministerier som svarar för verksamheten vid centralerna sammanträtt.

Enligt Tammerfors universitets utvärdering har det vid genomförandet av arbetskrafts- och näringscentralsreformen saknats tydliga besked om huruvida centralerna skall betraktas som en helhet eller om de skall betraktas som en takorganisation för olika branscher. Reformens riktning förefaller i hög grad bero på centralförvaltningens beslutsamhet och enhetlighet.

Enligt undersökningen har reformen av arbetskrafts- och näringscentralerna framskridit någorlunda väl med hänsyn till utgångsläget. Den allmänna uppfattningen är också att reformen har gått i rätt riktning, mot det bättre. Detta beror delvis på att fokus för reformen har flyttats från inrättande till utveckling.

Samarbete

Handels- och industriministeriet har det allmän administrativa ansvaret för verksamheten vid arbetskrafts- och näringscentralerna. I synnerhet vissa uppgifter inom den allmänna förvaltningen kräver nära samarbete med arbetsministeriet och jord- och skogsbruksministeriet.

En arbetsgrupp (den s.k. kanslichefsarbetsgruppen) har tillsatts för att följa upp utvecklingen av arbetskrafts- och näringscentralerna, samordna vissa åtgärder och utveckla verksamheten. Arbetsgruppen består av kanslicheferna vid de berörda ministerierna och tjänstemän som de förordnat (en från varje ministerium) samt en företrädare för direktörerna och personalorganisationerna vid centralerna.

Dessutom har det funnits arbetsgrupper för resultatstyrningen, planeringen av verksamheten och ekonomin, informationsteknologin, kommunikationen och personalutbildningen. För en del av samarbetet, framför allt samarbetet ministerierna emellan, behövs inga särskilda arbetsgrupper, utan de sköts via nätverket av ansvariga personer.

Centrala utvecklingsprojekt

Hittills har bland annat följande betydande utvecklingsåtgärder vidtagits. Driftsutgifterna har införts under ett enda moment, varje arbetskrafts- och näringscentral har gjorts om till ett självständigt räkenskapsverk och därav föranledda organisationsbeslut har tagits, dataadministrationen har samordnats, resultatstyrningen och ledningssystemen utvecklats, en förvaltningsmodell för den nya strukturfondsperioden har utarbetats, serviceställen för företagstjänsten inrättats samt internationaliseringstjänster utvecklats.

När verksamheten vid arbetskrafts- och näringscentralerna inleddes 1997 beviljades anslag för driftsutgifter från moment under handels- och industriministeriets, arbetsministeriets och jord- och skogsbruksministeriets huvudtitlar. Vart och ett ministerium svarade i huvudsak för driftsutgifterna för sina egna avdelningar och handels- och industriministeriet anvisade därutöver medel för ledningens driftsutgifter.

Förfarandet ledde till problem för utvecklingen av verksamheten. Samarbetet försvårades och det blev svårare att sammanföra gemensamma funktioner och betala utgifterna för dem liksom också att använda resurserna på ett smidigt sätt. Förfarandet innebar vidare att direktören inte hade någon möjlighet att styra resurserna. För att avhjälpa problemen beslutade regeringen våren 1998 att driftsutgifterna, med undantag av lönekostnaderna, skulle samlas under ett moment i budgeten för 1999. Samtidigt beslutade man att arbetskrafts- och näringscentralerna skulle göras om till självständiga räkenskapsverk under 1999.

Under 1999 koncentrerade man sig på att utveckla kundservicen, samordna avdelningarnas åtgärder, utveckla organisationsstrukturen och utföra interna förbättringar gällande bland annat ledningssystemen samt ekonomi- och personalförvaltningen och dataadministrationen. Dessutom utvidgades serviceutbudet vid alla centraler genom att vissa av patent- och registerstyrelsens tjänster införlivades i det. Centralerna började också tillhandahålla information för nyinrättade och små företag om arbetsgivarnas skyldigheter.

I början av 2000 förnyades arbetskrafts- och näringscentralernas ekonomiförvaltning så att samtliga arbetskrafts- och näringscentraler inledde sin verksamhet som självständiga räkenskapsverk. Detta innebär att varje central har sin egen ekonomistadga, bokföring och betalningsrörelse. Från och med början av 2000 budgeteras också alla driftsutgifter, inklusive lönekostnaderna, under handels- och industriministeriets huvudtitel och anvisas i sin helhet till arbetskrafts- och näringscentralerna.

Syftet med den reviderade ekonomiförvaltningen är att stödja centralerna som självständiga regionala serviceorganisationer och lyfta fram deras ansvar för att resultatmålen nås. Reformen har lett till att även andra administrativa funktioner har slagits

samman, vilket har förenhetligat centralernas interna förvaltning och skapat förutsättningar för att förbättra och samordna tjänster.

Det centrala målet för utvecklingen av arbetskrafts- och näringscentralerna har varit att producera bättre och effektivare service genom att samordna och utnyttja avdelningarnas mångsidiga kunnande och därigenom kunna utveckla både enskilda kunders verksamhet och hela verksamhetsområdet. I detta avseende går arbetskrafts- och näringscentralernas verksamhet mot en enhetlig verksamhetskultur. Förvaltningen utvecklas också vidare så att den motsvarar verksamhetens behov.

Också resultatstyrningsprocessen, det viktigaste styrmedlet för den operativa verksamheten, har utvecklats av handels- och industriministeriet, arbetsministeriet och jord- och skogsbruksministeriet gemensamt i samverkan med arbetskrafts- och näringscentralerna. De styrande ministeriernas gemensamma strategi har fördjupats och gemensamma verksamhetsstyrande effektivitets-, kvalitets- och lönsamhetsmätare har kopplats till resultatstyrningen.

Ändringar i förordningen om arbetskrafts- och näringscentraler

Förordningen om arbetskrafts- och näringscentraler (93/1997) har ändrats i tre repriser.

År 1998 intogs en ny 15 a § (907/1998) i förordningen. I den fastställs kommissionen för förutsägelse av behovet av och anskaffning av arbetskraftspolitisk vuxenutbildning samt yrkesmässig tilläggsutbildning för vuxna som skulle inrättas i anslutning till centralerna. Syftet var att bättre anpassa den yrkesmässiga utbildningen enligt arbetslivets behov för att kompetent arbetskraft skulle finnas tillgänglig. Följande ändring (1310/1999) gällde sammansättningen av ledningsgruppen vid centralerna. Den utökades med en tjänsteman som skulle svara för centralens gemensamma administrativa och ekonomiska frågor (förvaltningschef). I den förordningsändring (594/2000) som trädde i kraft den 1 september 2000 stärktes förutsättningarna för ledning av centralerna genom att direktörens ställning och befogenheter stärktes. Enligt förordningen har direktören i regel rätt att avgöra ärenden och sköta utnämningar. Beslutanderätten delegeras genom arbetsordningar till lämpliga avdelningar eller enheter.

4.3. Genomförandet av länsreformen

Länsreformen i huvuddrag

Länsreformen innebar att antalet länsstyrelser skars ned från tolv till sex. Detta lät sig göras eftersom antalet ärenden och kundserviceuppdrag i länsstyrelserna hade minskat till följd av överföringarna av uppgifter under åren före reformen. Länen är efter reformen Södra Finlands län, Västra Finlands län, Östra Finlands län, Uleåborgs län, Lapplands län och Ålands län.

Länsstyrelsernas residensstäder är Tavastehus, Åbo, S:t Michel, Uleåborg, Rovaniemi och Mariehamn. Länsstyrelserna i Södra Finlands, Västra Finlands och Östra Fin-

lands län har dessutom regionala serviceenheter i de städer där de indragna länsstyrelserna var belägna och länsstyrelsen i Västra Finlands län har en ny regional serviceenhet i Tammerfors. Enligt motiveringen till regeringens proposition skulle serviceenheterna också i fortsättningen bland annat ta emot ansökningar och näringsanmälningar och sköta vissa uppgifter i samband med alkoholinspektioner, alkoholtillstånd och regionala svenskspråkiga tjänster samt handha operativa uppgifter i anknytning till byggandet inom social- och hälsovårdsväsendet och skolbyggandet.

När länsreformen trädde i kraft övergick den dåvarande personalen vid länsstyrelserna med undantag av landshövdingen i de nya länsstyrelsernas tjänst. Enligt motiveringen till regeringens proposition var avsikten att den av reformen påkallade nedskärningen av personalen skulle äga rum under en övergångsperiod som skulle sträcka sig till 2001. Fram till dess kunde länsstyrelserna ha överlappande personal. Också personalstyrkan vid serviceenheterna skulle enligt planerna vara anpassad till uppgifterna år 2001.

Inrikesministeriet skickade länsstyrelserna ett brev den 6 april 1998, där bestämmelserna och principerna gällande flyttningen av länsstyrelsernas personal från en ort till en annan preciserades. I brevet konstateras att utgångspunkten för genomförandet av reformen var att personalens tjänsteförhållanden garanterades fram till utgången av övergångsperioden som tillämpades vid reformen, dvs. till 2001. Enligt brevet bör också överföringen av tjänster från en ort till en annan genomföras på frivillig grund under samma period. Vidare ålades länsstyrelserna i brevet att så snart som möjligt ange för vilka uppgifter det i framtiden skulle behövas mindre personal eller vilka uppgifter det ur verksamhetssynpunkt var motiverat att flytta från en ort till en annan.

Genomförandet av länsreformen och beredningen i länen

Inrikesministeriet tillsatte en ledningsgrupp för genomförandet av länsreformen den 14 oktober 1996. Ledningsgruppen skulle främja och samordna sammanslagningen av verksamheten vid länsstyrelserna på det finska fastlandet, där länens antal minskades till fem. Under ledningsgruppen inrättades åtta undersektioner, som skapade en grund för den funktionella samordningen av länsstyrelserna.

Sektionernas mellanrapporter utnyttjades då länen vidtog förberedelser inför länsreformen. Slutrapporterna blev klara den 28 januari 1998. Sektionernas mellanrapporter och ledningsgruppens ställningstaganden stod emellertid till förfogande i god tid våren 1997. Med hjälp av sektionernas arbete ville man få till stånd enhetlighet i länens, framför allt de nya länens, funktionella förberedelser. Länsstyrelserna följde förslagen mycket väl.

I sektionen för styrnings- och ledningssystem diskuterades länsstyrelsens organisationsform, den decentraliserade nätverksorganisationen, organisationens egenskaper, utvecklingen av ledningen, decentraliseringen och centraliseringen av funktionerna, nätbildningen samt organiseringen av funktioner enligt förvaltningsområde. Som organisationsmodell för länsstyrelserna föreslog sektionen en decentraliserad nätverksorganisation, där personalen, befogenheterna, uppgifterna och i undantagsfall ledningen är decentraliserade. Motivet var framför allt att bevara och förstärka den regionala tillgången till förvaltningstjänster samt att minska överlappningen och ge impulser till nya samarbetsformer. I tre av de nya länen togs modellen i bruk.

Med utgångspunkt i sektionens förslag och modell gjorde länsstyrelserna upp en plan för hur de nya länen skulle inrättas. Förberedelserna i länen fortskred enligt tidtabellen och den 1 september 1997 kunde de nya organisationerna inleda sin verksamhet. Övergången till den nya länsförvaltningen skedde friktionsfritt och utan att servicen försämrades.

Enligt Tammerfors universitets utvärdering lyckades beredningsprocessen inför reformen mycket väl. Verkställighetsplanerna som uppgjordes under det förberedande arbetet ansågs heltäckande, grundliga och innovativa. Enligt utvärderingen förhöll sig två tredjedelar av personalen kritiskt till länsreformen i början. Också inom intressegrupperna var ca 40 procent kritiskt inställda. Arbetet på att övervinna motståndet mot ändringarna och stabilisera läget har ställt särskilda krav på genomförandet, vilket enligt utvärderingen har påverkat möjligheterna till koncentration på reformens egentliga syften, att utveckla förvaltningen och verksamheten.

Övergångsperioden för länsreformen har vid genomförandet av reformen ansetts fortgå till slutet av 2001. Denna långa övergångsperiod kan enligt Tammerfors universitets utvärdering betraktas som ett av felen med reformen. Övergångsperioden anses ha försämrat länsstyrelsens möjligheter att genomföra länsreformen och koncentrera sig på att utveckla en verksamhetsbaserad organisation. Övergångsperioden har likaså gjort att personalens osäkerhet inför sin framtid har kvarstått. Personalens osäkerhetskänslor behöver dock inte enbart bero på den långa övergångsperioden utan också på sparåtgärderna och den fortsatt offentliga debatten om länsförvaltningens framtid. Å andra sidan möjliggjorde övergångsperioden en behärskad nedskärning av personalstyrkan för att få den att motsvara uppgifterna. Den begränsade rörelsefriheten vid ledningen av reformen ledde emellertid enligt utvärderingen till att beslut i viss mån har fattats slumpvis, dvs. beslut har fattats i frågor där detta varit möjligt. Den utredning av behovet av flyttning från en ort till en annan på grund av minskade uppgifter eller av funktionella skäl som inrikesministeriet efterlyste i sitt ovannämnda brev pågår alltjämt. Av ekonomiska skäl har det inte heller funnits tillräckliga resurser för de behövliga ändringsprocesserna.

Länsstyrelsernas samarbetsgrupp och annat samarbete

I förordningen om länsstyrelserna (120/1997) ingår bestämmelser om länsstyrelsernas samarbetsgrupp. Länsstyrelsernas samarbetsgrupp skall samordna länsstyrelsernas resultatstyrning och behandla frågor som generellt gäller utvecklingen av länsstyrelserna. I samarbetsgruppen finns företrädare för de ministerier som styr länsstyrelserna. Också alla landshövdingar och en företrädare för länsstyrelsernas personal hör till den.

Frågor som gäller resultatstyrning är väsentliga i samarbetsgruppens arbete, eftersom resultatstyrningssystemet och rambudgeteringen skapar ett stort behov av samarbete mellan länsstyrelserna, de styrande myndigheterna och de olika branscherna.

Samarbetsgruppen samlas ungefär åtta gånger om året. Till dess viktigaste uppgifter har under den senaste tiden hört att utarbeta en resursplan för länsstyrelserna. Samarbetsgruppens arbete har visat sig vara fruktsamt. Den har ytterligare kompletterats och företräder nu en allt större sakkunskap. De frågor samarbetsgruppen har behand-

lat har också upplevts som mycket betydelsefulla både inom länsstyrelserna och de styrande myndigheterna.

Den traditionella samarbetsformen för länsstyrelserna och inrikesministeriet är landshövdingsmötet. Efter länsreformen har ledningen av verksamheten inom detta samarbetsforum, sammankallat på gemensamt beslut, allt mer fallit på inrikesministeriets lott. Inrikesministeriets kanslichef fungerar som ordförande för landshövdingsmötet. Syftet med landshövdingsmötet är framför allt att komma fram till en gemensam syn på aktuella frågor.

Också de styrande myndigheterna har infört olika slag av gemensamma konferensdagar inom sitt område och samarbetet har intensifierats.

Länsstyrelserna har bevarat sina traditionella yttre kontakter och dessutom försökt främja det regionala samarbetet inom landskapen och över landskapsgränserna på många olika sätt. Undersökningar har visat att kommunerna finner det positivt att länsstyrelsernas deltar i lokala och regionala projekt. Länsstyrelserna står i sitt arbete i ständig kontakt med bland annat miljöcentralerna, arbetarskyddsdistrikten, vägdistrikten, arbetskrafts- och näringscentralerna och förbunden på landskapsnivå. Undersökningar visar att länsstyrelserna i någon mån upplever att kontakterna med regionerna har försämrats som resultat av reformen. Det framgår emellertid också att intressegrupperna inte direkt stöder denna slutledning, utan anser att rollfördelningen mellan statsförvaltningen och den kommunala självstyrelsen har blivit klarare. I detta ingår en viss minskning av länsstyrelsens inflytande. Å andra sidan anses länsstyrelserna ha möjlighet att öka sin regionala tyngd i sin egenskap av opartiskt sakkunnigämbete. Detta sammanhänger med effektiviseringen av samarbetet inom olika slags nätverk, vilket tar sin tid, eftersom det är fråga om att bygga upp och stärka personliga relationer.

Resursplan

Bland de viktigaste av länsreformens mål i fråga om verksamhetssätt var att stabilisera länsstyrelsernas verksamhet och kontrollera förändringen. I statsbudgeten för 1999 uppställdes ett gemensamt mål för länsstyrelserna, nämligen att i samråd med de styrande myndigheterna utarbeta långsiktiga resursplaner som tryggar ett kontrollerat genomförande av reformen och möjliggör uppgiftsöverföringar från centralförvaltningen. Åtgärderna som planerna kräver skall inledas 1999.

För att målet skall kunna nås har en handling kallad "Länsstyrelsernas resursplan" utarbetats. Den har sammanställts under ledning av länsstyrelsernas samarbetsgrupp och godkänts av den. I handlingen anges de allmänna ramarna för resursfördelningen och behövliga åtgärder. Kompletterande detaljerade planer av olika slag görs upp inom de olika branscherna.

En av de viktigaste iakttagelserna när resursplanen utarbetades var att länsstyrelsernas uppgifter har förändrats avsevärt under några få år jämfört med vilket utgångsläget var då Regionalförvaltning 2000 inleddes. Likaså har regionalförvaltningsmyndigheternas omvärld förändrats och fått ny betydelse. Det förefaller därför nu att vara ytterst viktigt att se till länsstyrelsernas förmåga inte bara att klara av de nuvarande uppgifterna utan också att möta allt fler nya utmaningar.

Länsstyrelsernas uppgifter har ökat. Den största enskilda uppgiftsöverföringen ägde rum i början av 2000 då uppgifter i anslutning till strukturfonderna överfördes från undervisningsministeriet till länsstyrelserna. Enligt undervisningsministeriets och länsstyrelsernas beräkningar kräver uppgiften en sammanlagd ökning på drygt 30 årsverken. Undervisningsministeriet anser dock att över hälften av det ökade behovet kan tillgodoses genom att arbetsinsatser överförs från andra uppgifter, framför allt från uppgifter i anknytning till förvaltningen av den yrkesmässiga fortbildningen. I fortsättningen kommer länsstyrelserna inte längre att upprätta avtal om upphandling av utbildning eller handha utbetalningen av statliga medel i enlighet med avtalen. På grund av övergångsarrangemangen kommer dock finansieringen av tilläggsutbildningen att leda till att arbetsbördan inte minskar i någon större utsträckning ännu under 2001. Länsstyrelserna kommer även inom det nya systemet att på regional nivå fungera som sakkunniga när det gäller att förutspå behovet av tilläggsutbildning samt uppföljа och utvärdera av utbildningen.

Generellt sett består länsstyrelsernas ökade uppgifter av förskjutningar i fokuseringen inom förvaltningen, inte delegeringar av enskilda uppgifter. Det kommer särskilt tydligt fram inom social- och hälsovårdsministeriets förvaltningsområde, där reformen angående de grundläggande rättigheterna har lett till en avsevärd ökning i den regionala myndighetens utvärderings- och styrningsuppgifter. Inom alla länsstyrelsens verksamhetsområden har utvärderingen av basservicen getts allt större tyngd och dess betydelse vuxit. Uppgiften är krävande och länsstyrelserna går alltjämt in för att utveckla utvärderingen.

Som exempel på andra enskilda uppgiftsöverföringar kan inom trafikministeriets verksamhetsområde nämnas vissa uppgifter i anslutning till internationell trafik, inom handels- och industriministeriets verksamhetsområde kravet på tillstånd för indrivningsverksamhet och organiseringen av skuldrådgivning samt inom undervisningsministeriets verksamhetsområde uppgifter i anknytning till byggandet av idrottsplatser och eftermiddagsverksamhet för skolbarn. Europeiska Gemenskapens krav gör sig också hörda inom livsmedelskontrollen. Länsstyrelsernas veterinärmedicinska sektion har kunnat anvisas ca fyra extra årsverken.

I vissa fall innebär uppgiftsutvecklingen minskade uppgifter, som då uppgifter har delegerats från länsstyrelserna till häradsämbetena. Dessa överföringar har inte haft några större konsekvenser för personalen.

Länsstyrelsernas strategiarbete

Efter länsreformen har länsstyrelserna startat ett strategiarbete som har lett till att alla länsstyrelser på det finska fastlandet har definierat sina visioner, verksamhetsidéer och de värderingar de anser viktigast i sin verksamhet.

Till exempel länsstyrelsen i Västra Finlands län har definierat sin verksamhetsidé och beskrivit länsstyrelsernas roll på följande sätt

> "Länsstyrelsen i Västra Finlands län är ett ämbetsverk inom den statliga regionalförvaltningen med sakkunskap inom många olika områden. Dess verksamhet bygger på serviceprincipen med utgångspunkt i kundernas behov. Den ger den regionala verksamheten stabilitet och trygghet, utvecklar det re-

gionala samarbetet och främjar därigenom välfärden, rättssäkerheten, rättvisan och jämlikheten samt tillgodoser medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter."

Länsstyrelsen i Uleåborgs län sammanfattar länsstyrelsens mål fram till 2005 på följande sätt

"Vi är ett av kunderna uppskattat statligt nätverksbaserat ämbetsverk i Uleåborgs län med sakkunskap på många områden."

I länsstyrelsernas visioner framträder klart dels betydelsen av att de som regionala myndigheter har en verksamhet och sakkunskap som omspänner många branscher, dels deras samhälleliga och statliga uppgift som främjare och utvärderare av rättvisa, välfärd och de grundläggande fri- och rättigheterna.

Enligt den utvärdering Tammerfors universitet utförde ställde sig länsstyrelsernas personal positiv till länsstyrelsernas visioner. Organisationerna har dock ännu inte helt anammat dem. Länsstyrelserna står därför nu inför uppgiften att genomföra och definiera innehållet i visionerna.

Centrala utvecklingsprojekt

Att se till att medborgarna har tillgång till basservice och att regionalt utvärdera nivån på den inom länsstyrelsens verksamhetsområde hör till länsstyrelsens viktigaste uppgifter. Länsstyrelserna har utvärderat basservicen inom sina verksamhetsområden sedan 1996. Utvärderingen har dels varit baserad på speciallagstiftning, dels på resultatavtal mellan länsstyrelserna och ministerierna. Genom en ändring (348/2000) i länsstyrelselagen som trädde i kraft den 15 april 2000 blev utvärderingen till alla delar författningsbaserad.

Efter länsreformen har länsstyrelsernas utvärdering utvecklats på olika sätt bland annat utifrån förslag från en arbetsgrupp i frågan och en utvärdering utförd av professor Pertti Ahonen. Som resultat av utvecklingsarbetet ger utvärderingen bättre regional information om basservicen med tanke på beredningen av författningar, planeringen av ekonomin och uppgörandet av landsomfattande planer. Också kommunerna kan utnyttja bättre än tidigare informationen från utvärderingen då de utvecklar sin basservice. Utvärderingen har även främjat samarbetet mellan förvaltningsområdena både inom länsstyrelserna och mellan de myndigheter som styr länsstyrelserna. Den tvåradministrativa utvärderingen vinner allt större betydelse i den totala utvärderingen.

Länsstyrelserna håller alltjämt på att utveckla sin verksamhet framför allt som sakkunniga inom många branscher och som främjare av lokal service. Också länsstyrelsernas elektroniska tjänster och elektroniska kommunikation utvecklas och försök har gjorts att ta i bruk serviceförbindelser. Vidare har länsstyrelsernas interna arbetsformer reviderats. Länsstyrelserna håller bland annat för närvarande på att införa personalbokslut och har ändrat beteckningarna på tjänsterna för att de skall motsvara länsstyrelsernas reviderade arbetsfält och arbetsmetoder och främja länsstyrelsernas interna samarbete. Också länsstyrelsernas lönesystem förnyas. Meningen är att det nya systemet skall tas i bruk under 2001. Utgångspunkten för systemet är principen

om rättvis och sporrande lön. I det nya systemet bestäms lönen dels på grundval av hur krävande uppgifterna är, dels på grundval av den personliga prestationsnivån.

5. Genomförandet av reformen med arbetskrafts- och näringscentralerna

5.1. Arbetskrafts- och näringscentralernas verksamhetsidé och uppgifter

Arbetskrafts- och näringscentralernas verksamhetsidé går ut på att de inom sitt behörighetsområde skall svara för statens närings-, arbetskrafts- och landsbygdspolitik. Centralerna omsätter denna idé i praktiken genom att stödja och råda framför allt små och medelstora företag, främja företagens teknologiska utveckling, export och internationalisering, främja lantbruksekonomin, landsbygdsnäringarna samt fiskerinäringen, främja den regionala arbetskraftspolitiken och den arbetskraftspolitiska vuxenutbildningen samt genom att styra och utöva tillsyn över arbetskraftsbyråerna under arbetskraftsavdelningen.

Arbetskrafts- och näringscentralerna skall förbättra de näringspolitiska resultaten på regional nivå genom att likrikta verksamheten inom förvaltningsområdena. Detta sker genom åtgärder i linje med målen för regeringsprogrammet och dess projektportfölj, Finlands sysselsättningspolitik och de styrande ministerierna.

Arbetskrafts- och näringscentralernas mål och åtgärder har indelats i följande resultatområden:

1. Utveckling av en konkurrenskraftig verksamhetmiljö
2. Arbetsplatser genom företagsamhet och företagsutveckling
3. Bättre fungerande arbetsmarknad och utveckling av arbetskraften
4. Höjd livskraft för jordbruket och fiskerinäringen
5. Tillsyn över verkställigheten av Finlands och EU:s jordbruks- och fiskerinäringspolitik
6. Bättre fungerande arbetskrafts- och näringscentraler.

5.2. Servicen vid arbetskrafts- och näringscentralerna

Tammerfors universitets utvärdering visar att servicesamarbetet har ökat genom Regionalförvaltning 2000. Också målsättningens princip om att all service skall fås på samma ställe har stärkts. Fler och fler tjänster tillhandahålls på samma verksamhetsställe. Att tjänsterna skulle koncentreras på ett för kunderna ändamålsenligt sätt var utgångspunkten för verksamheten. Gemensamma arbetskrafts- och näringstjänster ordnas också för företag.

Enligt undersökningen riktas kritik utifrån mot arbetskrafts- och näringscentralerna för att servicen ännu inte är tillräckligt samordnad. Tjänster produceras fortfarande separat och sektoriseringen gör att idén med ett enda serviceställe fungerar sämre. Den fråga som bör ställas är i vilka frågor det är lämpligt och till nytta med all service på ett enda ställe. Livlig verksamhet för att utveckla tjänsterna pågår vid arbetskrafts- och näringscentralerna. I och med att nya tjänster kommer till, förbättras kvaliteten och utbudet. Enligt utvärderingen syns dock inte ännu utvecklingen av tjänsterna tillräckligt tydligt i centralernas yttre profil.

Inrättandet av serviceställen för företag har varit av stor betydelse för centralerna. Centralerna har visserligen genomfört detta på olika sätt men vanligtvis har det skett genom sammanslagning av olika avdelningars tjänster samt samarbete med bland annat Tekes, Finnpro, Finnvera, Nyföretagarcentrum, patent- och registerstyrelsen samt i vissa fall också med skatteförvaltningen. I många fall deltar även kommunerna i uppbyggandet av samservicen. Vid arbetskrafts- och näringscentralerna går man in för att sköta den första rådgivningen till kunderna så att färre kontakter behövs med myndigheterna, informationen om tillbudsstående möjligheter når fram bättre och kvaliteten på servicen höjs. Målet är att erbjuda företagarna all den information de behöver om företagarverksamhet under hela den tid företaget finns till. Påpekas bör dock att arbetskraftsbyråerna är de som erbjuder tjänster som gäller tillgången till arbetskraft.

Teknologiavdelningarna vid arbetskrafts- och näringscentralerna arbetar i anslutning till centralernas företagsavdelningar som en del av Tekes nationella och internationella expertorganisation och för ut Tekes finansierings- och experttjänster i regionerna, framför allt nära de små och medelstora företagen. Produktutvecklingsbidragen är avsedda för teknologisk forskning och utveckling på lång sikt och för att förbättra baskompetensen. Med hjälp av produktutvecklingslån finansieras en marknadsnära produktutveckling och produktifiering. Teknologexperterna svarar också för nationella och internationella teknologiprogram.

Uppfinnings- och innovationstjänsterna vid arbetskrafts- och näringscentralerna har koncentrerats till uppfinningsombuden, som för närvarande finns i så gott som varje central. Uppfinningsombudens tjänster omfattar allmän rådgivning i frågor som gäller uppfinningar, produktutveckling och industriell rätt samt projektspecificerad rådgivning vid utveckling av en ny produkt och finansiering av utvecklingsarbetet. Vid kommersialiseringen av uppfinningar utnyttjas centralernas kompetens i frågor rörande affärsverksamhet. Dessutom informerar uppfinningsombudet om uppfinningsverksamheten och håller kontakt med andra aktörer inom sitt område.

Enligt utvärderingen har arbetskrafts- och näringspolitiken fått ett bättre anseende sedan arbetskrafts- och näringscentralerna inrättades. Centralerna har blivit synliga och betydande aktörer med en rätt positiv image. Centralernas tjänster är dock inte tillräckligt välkända. Också orealistiska, yttre förväntningar ställs på verksamheten. Mycket arbete återstår alltså för att sprida kännedom om dem.

5.3. Arbetskrafts- och näringscentralernas betydelse för regionernas utveckling

Som resultat av arbetskrafts- och näringscentralreformen utgör förvaltningen av arbetskrafts- och näringspolitiken nu en enhetligare helhet. Reformen har sålunda gjort verksamheten och uppgifterna inom regionalförvaltningens verksamhetsområde mera överskådlig.

Tammerfors universitets utvärdering visar att arbetskrafts- och näringscentralernas betydelse för den regionala utvecklingen är uppenbar. Regionalförvaltningsreformen startade en process där centralerna har sökt sin funktionella position i regionalförvaltningen. Reformen har främjat den regionala utvecklingen och uppkomsten av särpräglade regioner. Centralerna har en stark regional roll och deras verksamhet stöder utvecklingen inom landskapen. I den processen kan dock funktionella konflikter uppstå mellan olika roller, i synnerhet rollen som utvecklare och rollen som övervakare. Detta är en naturlig följd av att centralerna har en lagstadgad roll som övervakare av bland annat jordbrukspolitiken. Arbetskraftsavdelningarna måste å sin sida, när de styr sina arbetskraftsbyråer, beakta sin uppgift att utöva tillsyn över utkomstskyddet för arbetslösa.

Enligt utvärderingen har centralerna dock inte ännu tillräckliga funktionella möjligheter att främja regionalpolitiken på sina områden. Detta har minskat centralernas betydelse för den regionala utvecklingen och uppkomsten av självständiga regioner. Problemet är inte särskilt stort sett ur närings- och arbetskraftspolitiskt perspektiv, eftersom arbete med samma inriktning utförs både på statlig och lokal nivå.

Utvärderingen visar att inga större maktkonflikter förekommer mellan arbetskrafts- och näringscentralerna och förbunden på landskapsnivå, som företräder den kommunala demokratin. Till detta har enligt undersökningen bidragit dels det rikliga utbudet av välfungerande samarbetsformer, dels det faktum att de närings- och arbetskraftspolitiska målen är likartade i hela samhället. Landskapen svarar för utvecklingen av regionerna, och vid uppbyggnaden av framgångsfaktorer för regionerna är centralernas verksamhet av väsentlig betydelse. Det framgår dock av undersökningen att personalen anser att arbetsfördelningen mellan arbetskrafts- och näringscentralerna och förbunden på landskapsnivå inte ännu är helt tydlig.

Verksamheten inom arbetskrafts- och näringscentralernas verksamhetsområden har förblivit oförändrad i förhållande till den lokala förvaltningen. I produktionen av tjänster har i någon mån utnyttjats den omständigheten att tre branscher är företrädda i arbets- och näringscentralerna. Enligt utvärderingen är centralernas förhållande till arbetskraftsbyråerna dock alltjämt problematiskt och alla möjligheter att förbättra servicen har ännu inte kunnat utnyttjas. Allteftersom möjligheter till elektronisk kommunikation utvecklas kommer läget i fråga om utbudet av övergripande tjänster dock eventuellt att förändras. Utvecklingen av möjligheterna till elektronisk kommunikation kan leda till att tjänsterna blir mer övergripande. Ur arbetskraftsförvaltningens sektorperspektiv kan reformens effekter till och med upplevas som negativa för arbetskraftsbyråerna.

Reformen har delvis stött kommunernas anslutning till det regionala samarbetet. Arbetskrafts- och näringscentralerna är viktiga samarbetspartner för kommunerna. Det-

ta gäller framför allt centralernas roll som finansiär och övervakare bland annat i samband med EU-stöd.

5.4. Arbetskrafts- och näringscentralernas förhållande till centralförvaltningen

Reformen har haft en positiv inverkan på överföringen av beslutanderätten från centralförvaltningen till regionalförvaltningen. Ett konkret exempel på överföringen av uppgifter är räkenskapsverksreformen. Ändringen i förordningen om arbetskrafts- och näringscentraler som trädde i kraft den 1 september 2000 förbättrar avsevärt direktörens ställning med avseende på utvecklingen av centralen, utnämningsrätten och personalpolitiska frågor. Utifrån resultaten av utvärderingen kan det dock tänkas att intressegrupperna generellt sett kommer att finna överföringen av beslutanderätt alltför begränsad.

Såsom ofta är fallet med övergripande styrning har problem även förekommit i styrningen av arbetskrafts- och näringscentralerna. Sektorerna har i styrningen hållit fast vid resultatmålen för sina branscher och samtidigt vid sina förmåner och rättigheter i anslutning till dem. Styrningen har därför ibland varit motstridig. Å ena sidan har styrningen skett i enlighet med lagstiftningen. Å andra sidan har sektorstyrningen kvarstått. Det har dock blivit bättre. Närings- och arbetskraftspolitiken har blivit enhetligare och enighet råder om de centralspecifika resultatmålen.

Ur arbetsministeriets perspektiv utgör handels- och industriministeriets allmänadministrativa ansvar för styrningen ett problem i relation till arbetskraftsbyråerna. I synnerhet från jord- och skogsbruksministeriets sida har det påpekats att reformen har lett till invecklade styrningsförhållanden och oklarhet i ansvarsförhållandena. Centralförvaltningens arbetsinsats när det gäller styrningen har ökat. Det är under dessa omständigheter alltjämt skäl att ägna utvecklingen av resultatstyrningen uppmärksamhet.

5.5. Verksamhetsbetingelserna och styrningssystemet

Ledningssystemet

Enligt utvärderingen har reformen lett till att den närings- och arbetskraftspolitiska regionalförvaltningen i allt högre grad har blivit en team- och projektorganisation. Detta har gett den funktionscentrerade verksamheten ökad betydelse, vilket samtidigt har gjort arbetskrafts- och näringscentralernas verksamhet smidigare och skapat en grund för bättre kundservice. Också handläggningen av förvaltningsfrågor har dragit nytta av koncentrationen av den arbetskrafts- och näringspolitiska förvaltningen.

Möjligheterna att i samband med reformen utföra en genomgripande omorganisering av verksamheten och bygga upp den antingen funktionsvis eller i form av servicekomplex har dock varit rätt små. Lagstiftningen tillåter till exempel inte att indelningen i avdelningar slopas och en funktionsbaserad eller kundcentrerad organisation byggs upp. Avdelningarna och branscherna inom dem har ända från början varit oli-

ka också i den meningen att deras arbetsmetoder och praxis har avvikit från varandra. Även verksamhetens art skiljer centralens avdelningar från varandra. Arbetskraftsavdelningarna har under sig arbetskraftsbyråer, medan tillsynsuppgifterna är mest framträdande i landsbygdsavdelningarnas verksamhet. Avdelningarna har vissa grundläggande uppgifter som i första hand måste skötas.

Utvärderingen visar att samarbetet mellan branscherna inom arbetskrafts- och näringscentralerna har ökat. Samordningen har förbättrats främst tack vare de gemensamma visioner och strategier som gjorts upp. Också sektorernas verksamhetskulturer har varit olika, även om de nu har börjat närma sig varandra. På grund av att avdelningarna har så olika uppgifter kommer arbetskrafts- och näringscentralerna fortfarande att ge intryck av att vara sektoriserade organisationer. Det är dock sannolikt att den större beslutanderätten för direktörerna och det allt intensivare arbetet inom ledningsarbetsgruppen kommer att göra enhetligheten större inom de uppgifter där det faller sig naturligt.

Enligt utvärderingen har ledningssystemet varit känsligt för personkonflikter och har inte i tillräckligt hög grad förpliktat ledningen att arbeta för att helhetsmålen skall nås. Direktörens ställning har varit oklar och ledningsbefogenheterna inadekvata för en övergripande ledning av en arbetskrafts- och näringscentral. Situationen förbättrades dock avsevärt i detta hänseende i och med ändringen av förordningen om arbetskrafts- och näringscentralerna som trädde i kraft den 1 september 2000.

Enligt utvärderingen leds arbetskrafts- och näringscentralerna av personer som personalen och utomstående i regel har förtroende för. Uniformiteten i ledningen har emellertid varit ett problem. Det råder till exempel brist på interaktiv ledning som behövs för att leda projekt. Personalledningen är ett uppenbart problem både i centralerna och i den offentliga förvaltningen i allmänhet.

Utvärderingen av ledningssystemet i Tammerfors universitets undersökning bygger till väsentliga delar på en enkät till personalen i maj-juni 1999. Sedan dess har stora ändringar företagits och centralernas självständighet ökat. Dessutom har nya eller vidareutvecklade mätningssystem tagits i bruk till stöd för ledningen och resultatstyrningssystemet utvecklats utifrån responsen på en systemförfrågan.

Uppföljningen av kundkvaliteten, självbedömningen och kvalitetshöjningen för att förbättra centralernas kundservice har framskridit i enlighet med kvalitetsstrategin. Systemet för uppföljning av kundkvaliteten togs i huvudsak i bruk 1999 och visar att kundkvaliteten stigit mellan 1999 och 2000 från 8.04 till 8.24 mätt med skolvitsord. Kännedomen om arbetskrafts- och näringscentralerna och uppfattningen om deras service har bägge utvecklats positivt på företags-, arbetskrafts- och landsbygdsavdelningarna samt på serviceställena, som delvis deltog i undersökningen. Av de intervjuade (över 4000 personer) uppgav i genomsnitt 19 procent att de hade varit i kontakt med centralerna jämfört med 14 procent året innan. Också uppfattningen om servicekvaliteten "förbättrare av små och medelstora företags villkor" har blivit bättre på samtliga avdelningar och i centralerna överlag i hela landet.

År 1999 togs en personalbarometer i bruk för att mäta den inre kvaliteten. Den visade att läget inom arbetsgemenskapen generellt sett var tillfredsställande och i en del centraler gott, men att det i vissa centraler krävdes åtgärder, som nu har vidtagits.

Den nya chefsbarometer 2000 ger exaktare information för utvecklingen av chefsfunktionerna i centralerna. Utvecklingen av delegationens och ledningsgruppens verksamhet pågår alltjämt.

Resultaten av ett omfattande prognostiseringsarbete utnyttjas systematiskt vid analyseringen av omvärlden. Arbetskrafts- och näringscentralerna tar aktivt del i finansministeriets projekt för utveckling av statsförvaltningens ledningssystem och servicens kvalitet. Ett gemensamt produktivitetsprogram togs i bruk i början av 2000. Det kommer i fortsättningen att ge ledningen ett nytt redskap för att styra resurserna. Systemen för utvärdering och uppföljning av effektiviteten i verksamheten har samordnats och utvecklats bland annat i fråga om operativa datasystem och utbildning i utvärderingskompetens. Särskild uppmärksamhet har ägnats kärnan i regeringsprogrammet, nämligen målet att höja sysselsättningsgraden samt få till stånd och utvärdera sysselsättningseffekter. En undersökning utförd av Jyväskylä universitet om effekterna av ERUF- och ESF-projekten inom handels- och industriministeriets förvaltningsområde (HIM 16/2000) visar att stödåtgärder är motiverade och lönsamma ur EU:s, Finlands och 2-, 5b- och 6-områdenas synpunkt framför allt till den del de gäller en förbättring av sysselsättningseffekterna och företagens konkurrenskraft.

Arbetskrafts- och näringscentralerna som arbetsplatser

Enligt Tammerfors universitets utvärdering förekommer inga större problem i centralerna som arbetsplatser. Människorna känner jämförelsevis stort förtroende för de andra i arbetsgemenskapen. Atmosfären förefaller rätt god. Erfarenheterna av informationen på arbetsplatsen är dock motstridiga. Likaså har problem noterats i möjligheterna för de anställda att påverka sitt eget arbete. Utvärderingen anser dock att den nya organisationen, arbetskrafts- och näringscentralerna, inte har lett till några exceptionella problem för arbetsgemenskapen.

Reformen har emellertid fört med sig att personalen upplever att arbetsmängden har ökat. Detta gäller i synnerhet dem i chefsställning. Det finns också skäl att anta att fallen av utbrändhet har blivit flera. Enligt utvärderingen är det delvis fråga om att personalen belastas av krav på förnyelse, till exempel kravet att lära sig nya saker till följd av det ökade samarbetet och nya arbetsmetoder.

Undersökningen visar att personalens trivsel har minskat. Detta måste under alla omständigheter anses vara något som skall ägnas mera uppmärksamhet. I en del av centralerna har konflikterna mellan personer i ledande ställning lett till minskad trivsel. Dessutom är växande organisationer där självständiga människor från olika branscher arbetar mycket utsatta för inre konflikter.

Personalen vid arbetskrafts- och näringscentralerna anser enligt undersökningen att deras beredskap inför arbetsuppgifterna är förhållandevis god. Nästan hälften eller 40 procent av de anställda anser att de är kapabla att klara av mera krävande uppgifter än de nuvarande. Det är därför möjligt att i ännu högre grad omfördela arbetet och delegera beslutanderätten och samanvända personalen på olika avdelningar. Personalens erfarenhet av att använda sin egen yrkesskicklighet har vuxit genom regionalförvaltningsreformen och den inslagna vägen bör följas även i fortsättningen. Arbetskrafts- och näringscentralerna har fått det tväradminstrativa samarbetet att öka. Effekten av detta kan antas vara en diversifierad yrkesskicklighet.

Arbetskrafts- och näringscentralsreformen och verksamhetens lönsamhet

I arbetskrafts- och näringscentralsreformen har ekonomiska besparingar inte varit något framträdande mål. Inom många områden, såsom lantbruksförvaltningen, har det varit nödvändigt att öka både tillsynen och personalen. Dessutom har de administrativa reformerna, bland annat de nya räkenskapsverken, inneburit att administrativt arbete har överförts från centralförvaltningen till regionalförvaltningen. I motiveringen till regeringens proposition om regionalförvaltningsreformen var sparmålet under en övergångsperiod på fyra år 10 procent av de gemensamma driftsutgifterna för de enheter som slås samman i centralerna. De ursprungliga sammantagna driftsutgifterna beräknades i motiveringsdelen uppgå till 240 miljoner mark. Vidare beräknades personalstyrkan vid de sammanslagna enheterna bestå av ca 1000 personer. År 1999 avlönades 1227 personer med medel från anslagen för driftsutgifter. Enligt budgeten för 2000 beviljas arbetskrafts- och näringscentralerna ett anslag för driftsutgifter på sammanlagt 350 miljoner.

Att personalstyrkan har vuxit beror delvis på att det genom beslut av riksdagen inrättades två fler arbetskrafts- och näringscentraler än regeringen hade föreslagit. Detta betydde bland annat att två nya arbetskraftsavdelningar inrättades, eftersom det ursprungligen fanns bara 13 arbetskraftsdistrikt. Arbetet vid dessa avdelningar kräver ca 45 personers arbetsinsatser.

Den ursprungliga personalstyrkan vid landsbygdsavdelningarna var 430 personer. I budgeten för 1997 hade 465 årsverken anslagits till landsbygdsavdelningarna. Till följd av de ökade tillsynsuppgifterna har det varit nödvändigt att utöka personresurserna på landsbygdsavdelningarna till 536 årsverken år 1999 och sammanlagt 590 år 2000, av vilka 13 var sådana som hade anställts med sysselsättningsmedel men nu blev ordinarie. Överföringen av förvaltningsuppgifter, i synnerhet uppgifter inom ekonomiförvaltningen, till regionalförvaltningen har varit orsak till sammanlagt 28 tjänsteöverföringar från andra förvaltningsområden. Överföringarna har gjorts framför allt från länsstyrelserna och vägverket. I övrigt har sammantaget 14 tjänsteöverföringar gjorts främst till arbetskraftsavdelningarna.

Trots att det av ovannämnda anledningar är ytterst svårt att göra en bedömning av läget, är det dock klart att sparmålet på 10 procent åtminstone inte ännu har nåtts. I regel har det dock varit möjligt att sköta alla extra uppgifter som centralens egentliga verksamheten gett upphov till utan att extra resurser för detta intagits i statsbudgeten. Produktiviteten växer sannolikt hela tiden. En systematisk uppföljning av produktiviteten har inletts i år.

Vissa förfaranden vid arbetskrafts- och näringscentralerna har lett till klara kostnadsminskningar. Till exempel genom gemensamma lokaler har vissa kostnadsbesparingar nåtts. Också gemensamma administrativa funktioner för med sig kostnadsbesparingar på lång sikt. Vidare kan besparingar göras inom centralförvaltningen, eftersom uppgifter har överförts till regionerna.

6. Genomförandet av länsreformen

6.1. Regionalförvaltningsreformens effekter på länsstyrelsernas roll

Målet för Regionalförvaltning 2000 var att skapa en regionalförvaltning som är klar och redig och beaktar de olika områdenas särdrag. Målet var bland annat att göra förvaltningen överskådligare och mera allmänt känd och stärka kommunernas självstyre. Målet för utvecklingen av länsstyrelsernas verksamhet var att ge länsstyrelserna en starkare ställning som statens regionala allmänna och särskilda förvaltningsmyndigheter. De skulle på regional nivå framför allt se till den allmänna ordningen och säkerheten, sköta övervakning och inspektioner, den nödvändiga tillståndsförvaltningen samt den regionala uppföljningen och utvärderingen.

Avsikten med länsreformen var inte i första hand att ändra på länsstyrelsernas roll. Länsstyrelsernas uppgifter och roll hade undergått stora förändringar redan före länsreformen. Den mest betydande ändringen genomfördes 1994, då ansvaret för utvecklingen i landskapen överfördes på förbunden på landskapsnivå. Därutöver hade det kommunala självstyret stärkts redan på 1980-talet och i början av 1990-talet, då kalkylerade statsandelar togs i bruk och länsstyrelserna inte längre godkände uppgiftsbaserade statsandelar för bland annat social- och hälsovårdsväsendet och kulturväsendet. Också Tammerfors universitets utvärdering visar att Regionalförvaltning 2000 har medfört jämförelsevis små ändringar i länsstyrelsens uppgifter i förhållande till kommunalförvaltningen.

Länsstyrelsernas personal har enligt utvärderingen ansett att reformen har fjärmat dem från kommunerna. Den allmänna uppfattningen bland de kommunala tjänstemännen är likaså att länsstyrelserna har fjärmats från den kommunala verksamheten. Över 80 procent av de anställda inom den kommunala sektorn anser att länsstyrelsen inte i alltför hög grad försöker styra verksamheten inom deras organisationer. Länsstyrelsen uppfattas inte heller i kommunerna som en konkurrent till den egna organisationen. Inte heller anses länsstyrelsens verksamhet utgöra ett hot mot den kommunala demokratin. Däremot var knappt hälften av de anställda i förbunden på landskapsnivå av den åsikten att länsstyrelsernas verksamhet hotade den kommunala demokratin. Enligt undersökningen visar resultaten inte bara på ett starkt kommunalt självstyre och en tydlig arbetsfördelning utan också på ett allt intensivare samarbete och partnerskapstänkande.

Av Tammerfors universitets utvärdering framgår att länsstyrelserna alltmer uppfattas som en del av centralförvaltningen och att medborgarna inte identifierar sig med länen. Länsstyrelsernas betydelse för den regionala identiteten har minskat i hela Finland. Intressegruppsanalysen visar dock att länsstyrelserna alltjämt stöder utvecklingen i landskapen och att regionala förväntningar ställs på deras verksamhet. Företrädarna för kommunerna och landskapsförbunden ansåg allmänt att länsstyrelserna deltar i projekt av betydelse för kommunerna och förbunden. I synnerhet företrädarna för kommunerna var emellertid av den meningen att länsstyrelserna inte har tillräckliga resurser för utvecklingsprojekt och andra projekt.

Målet att göra regionalförvaltningen överskådligare kan anses ha nåtts för länsstyrelsernas vidkommande. Länsstyrelsen är den som verkställer centralförvaltningens uppgifter i sitt län. Länsstyrelsen tar hand om uppgifter som det inte är lämpligt för

något ministerium eller någon annan myndighet inom centralförvaltningen att sköta, men som uttryckligen kräver åtgärder från en statlig myndighets sida. Det finns fortfarande en tämligen stor mängd aktörer inom regionalförvaltningen. De har dock en klar inbördes arbetsfördelning. Trots det behövs koordinerande samarbete på många olika områden. Länsstyrelsen är i statsförvaltningen i många fall en nödvändig och naturlig instans för att främja och koordinera det regionala samarbetet.

I sitt förhållande till lokalförvaltningen har länsstyrelserna enligt utvärderingen blivit tvungna att söka sig en ny roll. Den forskare som utförde undersökningen anser att reformen har ökat häradsämbetenas och de fristående ämbetsverkens egna verksamhetsmöjligheter.

Målet att göra förvaltningen mer allmänt känd har varit svårare att nå. Enligt utvärderingen anser två tredjedelar av företrädarna för intressegrupperna att länsstyrelsernas verksamhet inte är tillräckligt känd. Forskaren är av den åsikten att medborgarna inte vet hur samhällsnyttiga länsstyrelsernas uppgifter är och att det därför är lätt att anse länsstyrelserna vara byråkratiska och onödiga organisationer. Enligt forskaren är det också mycket svårt för länsstyrelserna att genom sitt arbete påverka uppfattningarna om dem, eftersom många förhöll sig negativt till olika omständigheter i samband med regionalförvaltningsreformen och eftersom värderingar och attityder är bestående egenskaper. Ledningen för länsstyrelserna anser dock att framför allt den regionalt differentierade utvecklingen under den senaste tiden har lyft fram länsstyrelserna som en ansvarig statsmyndighet av stor betydelse och lett till att förväntningar om tryggade regionala basstrukturer nu ställs på dem.

Länsstyrelserna i deras egenskap av statens regionala allmänna och särskilda förvaltningsmyndigheter kan anses ha blivit starkare till följd av reformen och den därpå följande utvecklingen. Lagen om ändring av 2 och 4 § länsstyrelselagen (348/2000), som trädde i kraft den 15 april 2000, gjorde den regionala utvärderingen av basservicen till länsstyrelsernas lagbestämda uppgift inom alla dess verksamhetsområden. I samma lag bestämdes att länsstyrelserna också skulle samordna förberedelserna för undantagsförhållanden. Lagändringen framhäver i enlighet med syftena med länsreformen länsstyrelsernas uppgift att främja tillgången till basservice och höja kvaliteten på den samt förbättra den allmänna säkerheten i länet.

6.2. Konsekvenser för servicen och uppgifterna

Service

Enligt Tammerfors universitets utvärdering har reformen Regionalförvaltning 2000 påverkat länsstyrelsernas service i rätt liten utsträckning. Målet att säkra tillgången till service anses ha uppfyllts rätt väl. Detta är ett gott resultat med hänsyn till att antalet länsstyrelser minskades från tolv till sex och länsstyrelsernas omkostnader skars ned med över tio procent efter reformen.

Länsstyrelserna har också försökt förbättra sin service bland annat genom att höja kvaliteten, ta i bruk serviceförbindelser och utveckla elektroniska tjänster. Utvärderingen av basservice är en ny serviceform i länsstyrelserna till nytta för såväl politiska beslutsfattare och centralförvaltningen som kommunerna när de utvecklar basser-

vicen. I övrigt kan enligt undersökningen dock inte länsstyrelsernas servicesystem ännu sägas vara särskilt innovativt. Kundcentreringen och servicekvaliteten måste ytterligare utvecklas. Dessutom anses servicen ha fjärmat sig från den lokala nivån, vilket intressegrupperna betraktar som en negativ följd av reformen.

Enligt motiveringen till regeringens proposition om regionalförvaltningsreformen var det inte meningen att alla slags ärenden skulle kunna behandlas vid varje serviceenhet inom länsstyrelsen. Också utvärderingen anser att det inte är lämpligt att upprätthålla serviceenheter som kan erbjuda fullständig service. Genom bland annat utvecklingen av elektroniska tjänster kan kunderna få service oberoende av var den som tillhandahåller servicen befinner sig. Intressegrupperna var dock av den åsikten att regionala serviceenheter behövs för att tillgången till service skall kunna upprätthållas.

Ur kund- och intressegruppernas synpunkt har det blivit svårare att bilda sig en uppfattning om länsstyrelsernas service. Detta beror bland annat på att serviceutbudet i serviceenheterna har blivit så brokigt. I synnerhet kommunernas företrädare ansåg att servicen har också blivit opersonligare.

Länsstyrelsernas ledning och personal var av den åsikten att reformen hade gjort servicen enhetligare. Personalen ansåg även att reformen i någon mån hade lett till större sakkunskap och därigenom till bättre kvalitet på servicen. De som svarade på intressegruppsenkäten hade emellertid inte märkt någon förbättring av sakkunskapen. Detta förklaras i undersökningen av att de som hör till intressegrupperna hänför sakkunskapen till samma kategori som god kännedom om regionala förhållanden.

En av reformens konsekvenser är att centraliserad service är mindre sårbar tack vare större resurser.

Uppgifter

Länsstyrelserna är ämbetsverk med sakkunskap på många områden. I enlighet med vad som bestäms särskilt sköter de uppgifter i anslutning till justitieförvaltningen, räddnings- och polisförvaltningen, utbildnings- och kulturförvaltningen, idrotts- och ungdomsväsendet, jord- och skogsbruksförvaltningen, trafikförvaltningen, konkurrens-, konsument- och livsmedelsförvaltningen samt social- och hälsovårdsförvaltningen. Även utvärderingen av basservicen och samordnandet av förberedelser inför undantagsförhållanden är uppgifter som enligt lag hör till länsstyrelserna.

Länsstyrelsernas uppgifter kan exempelvis indelas i styrning av underställda förvaltningar, övervaknings- och utvärderingsuppgifter, behandling av klagomål, finansieringsbeslut och tillstånd samt köp av tjänster och rådgivning. I alla ingår en utvecklingsaspekt och ett element som syftar till att förbättra verksamheten. Regionalförvaltningsreformen har enligt utvärderingen inneburit en fokusförskjutning i uppgifterna. I länsförvaltningens arbete blir utvärderingen allt mer framträdande i stället för den tidigare kontrollen och strikta styrningen. Undersökningen visar att länsstyrelserna också har ett annorlunda arbetsfält än andra organisationer. Kompetens och prestationer av samma typ finns inte i andra regionalförvaltningsorganisationer.

Länsstyrelsernas uppgifter ändrades inte i samband med regionalförvaltningsreformen. Enligt motiveringen till regeringens proposition var avsikten dock att koncent-

rera olika regionala förvaltnings-, stöd- och säkerhetsuppgifter till länsstyrelserna samt att skapa större möjligheter att överföra uppgifter och befogenheter från centralförvaltningen till länsstyrelserna. Regionala förvaltnings- och stöduppgifter har knappast alls koncentrerats till länsstyrelserna efter reformen. Däremot har uppgifter och beslutanderätt i någon mån överförts på författningsväg och i stor utsträckning genom resultatstyrning från centralförvaltningen till länsstyrelserna. En närmare beskrivning av utvecklingen har getts ovan i samband med resursplanen. Ett flertal uppgifter kan och bör dock fortfarande överföras från centralförvaltningen till länsstyrelserna. De måste dock överföras tillsammans med de resurser de kräver.

6.3. Konsekvenser för styrningen av länsstyrelserna

Regionalförvaltningsreformen har i huvudsak haft positiva konsekvenser för styrningen av länsstyrelserna. De styrande myndigheterna har varit nöjda med att antalet enheter som skall styras har minskat. Styrningen har även underlättats av att länsstyrelsernas interna organisation har blivit enhetligare. Undersökningen visar att det har blivit lättare att komma överens om gemensamma mål, eftersom samarbetet mellan länsstyrelserna och de styrande myndigheterna har intensifierats. Att flytta tyngdpunkten i verksamheten mellan de olika sektorerna har dock varit svårt. Detta beror framför allt på länsstyrelsernas sparåtgärder. De har lett till att olika branscherna har motsatt sig ändringar som innebär minskade resurser.

Regionalförvaltningsreformen har inte eliminerat problemen till följd av isärgående styrning. Problemen uppstår som resultat av att verksamhetsstyrningen och finansieringen sköts separat, vilket leder till att resurserna och målen inte alltid sammanfaller. Problemen har dock kunnat lindras genom att länsstyrelsernas samarbetsgrupp har effektiviserat sin verksamhet och arbetet i länsstyrelsernas ledningsgrupp blivit smidigare.

6.4. Konsekvenser för länsstyrelsen som organisation och arbetsplats

Länsreformen bevarade länsstyrelsernas alla existerande verksamhetsställen och inrättade en ny regional serviceenhet i Tammerfors. Länsstyrelsernas verksamhetsställen bestämdes genom statsrådets beslut. I samma beslut fastställdes de regionala serviceenheterna, som bildades av andra verksamhetsställen i de indragna länen. Denna lösning grundade sig till stor del på önskan att bevara servicenätet och den regionala sakkunskapen, som är viktig för vissa verksamhetsområden. En annan orsak var den personalpolitiska aspekten, som i praktiken tryggade personalen en arbetsplats på boningsorten.

Länsreformen samordnade länsstyrelsernas organisation. Under årens lopp hade utvecklingen inom länsstyrelsernas interna organisation gått i olika riktning, vilket försvårade både styrningen och kundservicen. Vid länsstyrelserna på det finska fastlandet inrättades i enlighet med länsstyrelseförordningen (120/1997) en social- och hälsoavdelning, en polisavdelning och en bildningsavdelning. I praktiken är också för-

valtningen samordnad vid länsstyrelserna. Dessutom finns det separata enheter för trafikförvaltning och räddningsförvaltning vid alla länsstyrelser.

Länsstyrelsernas avdelningar har varit tvungna att tillägna sig nya interna arbetsmetoder för att klara av att samla sakkunskap och specialisera sig. Länsstyrelserna fungerar numera i mycket stor utsträckning som en decentraliserad nätverksorganisation. Detta innebär att deras verksamhet äger rum i form av kollegialt arbete på olika orter under en gemensam ledning. För att modellen skall kunna tillämpas krävs dock smidighet från de olika branschernas sida, och ytterligare övning behövs. Reformen är ännu inte avslutad i detta avseende. Länsstyrelselagen gör det också möjligt för en länsstyrelse att utföra uppdrag på en annan länsstyrelses område. En sådan decentralisering har använts i liten skala och undersökning av möjligheterna pågår.

Reformen har inte medfört någon allmän minskning i branschernas revirtänkande. Intresse för tväradministrativt samarbete finns, men de knappa resurserna och sparåtgärderna har lett till att skiljemurarna mellan avdelningarna inte har blivit lägre, såsom avsikten var. Erfarenheterna i detta hänseende är dock dubbelriktade. Å ena sidan har utvecklingen i vissa fall till och med gått i negativ riktning. Å andra sidan har det blivit vanligare med tväradministrativt teamarbete, länsstyrelsernas ledningsgrupper har blivit smidigare i sitt arbete och de styrande myndigheternas samarbete har effektiviserats.

Länsstyrelsernas enhetlighet har i någon mån försvagats efter reformen på grund av att utvecklingen har gått åt olika håll på huvudverksamhetsställena och i de regionala serviceenheterna. De anställda vid serviceenheterna har en starkare känsla av att vara avskilda och lösryckta än andra anställda.

Enligt undersökningen är den interna ledningen av länsstyrelserna strukturellt sett klar. Också det faktum att ändringsbehoven har identifierats är ett plus. Personalen känner förtroende för ledningen. Att vänja cheferna av med att tillämpa det traditionella hierarkiska lednings- och beslutssättet och i stället uppträda som den som leder ändringsprocesser har dock gått långsamt. Länsstyrelsen har haft samma svårigheter som den övriga förvaltningen när det har gällt att ta till sig ledarskap i växelverkan med personalen. Mycket uppmärksamhet har ägnats åt att göra ledningssystemen vid länsstyrelserna lättare. En del av beslutsfattandet äger i dag rum på en lägre nivå och har decentraliserats, men undersökningsresultaten visar att verksamheten fortfarande är alltför chefcentrerad.

Skillnaderna i den interna verksamhetskulturen vid de olika länsstyrelserna har förorsakat större anpassningssvårigheter än väntat. Det har varit lättare att samordna det tekniska utförandet av uppgifterna och resultaten har varit bättre. Inom kundservicen framträder därför inte skillnaderna i verksamhetskulturer negativt.

6.5. Länsreformen ur personalens perspektiv

I länsreformen tryggades personalens ställning så väl som möjligt. Landshövdingstjänsterna var de enda som drogs in och nya tjänster ledigförklarades. Den övriga personalen garanterades fortsatt anställning under övergångsperioden och ingen

tvingades att flytta från en ort till en annan när reformen trädde i kraft. Flyttningarna från en ort till en annan genomfördes också under övergångsperioden i praktiken på frivillighetsbasis. I reformen ingick emellertid också sparplaner och länsstyrelsernas personal har därför skurits ned genom naturlig avgång och frivilliga förflyttningsåtgärder.

Personalen motsatte sig allmänt länsreformen. Också av den anledningen har motståndet mot förändringar varit starkt bland personalen, som känner stor osäkerhet. Motivationen har sjunkit och handlingsförmågan därigenom minskat. De ökade krav på effektivitet som den allmänna utvecklingen medför och de ständiga förändringarna bidrar till att stärka känslan av maktlöshet. Länsstyrelsernas knappa resurser har inte tillåtit tillräckliga satsningar på åtgärder för att upprätthålla personalens arbetsförmåga och ge den kraft att ta till sig nya arbetsmetoder, trots att länsstyrelsernas ledning har ägnat saken mycken uppmärksamhet och olika slags åtgärdsprogram genomförts.

Arbetsbelastningen har igen ökat efter länsreformen och 69 procent av personalen upplevde att dess arbetsbörda ständigt eller ofta var alltför stor. 62 procent av anställda vid länsstyrelserna med många verksamhetsställen tyckte att uppgifterna var ojämnt fördelade på verksamhetsställena. Hur arbetsbördan uppfattades påverkades dels av det ökade prestationskravet per person (effektivitetsökning), dels av de ovan beskrivna missförhållandena i arbetsatmosfären. Fenomenet har undersökts från olika aspekter och lösningar har sökts, men den otillräckliga personalen och de knappa anslagen begränsar kraftigt möjligheterna att vidta utvecklingsåtgärder.

6.6. Effektivitet och ekonomi

Enligt betänkandet Regionförvaltning 2000 kommer reformen att innebära ekonomiska besparingar framför allt tack vare den lättare ledningsorganisationen. Besparingar kommer också att göras i fastighetskostnaderna, de gemensamma interna stödtjänsterna och IT-tjänsterna. Betänkandet innehåller några beräkningar av hur stora belopp vissa av sparobjekten kan tänkas leda till, men någon klar sammanfattning finns där inte. I samband med riksdagsbehandlingen av regeringens proposition beräknades hela det inbesparade beloppet uppgå till 65 miljoner mark per år fram till slutet av 2001, medan länsstyrelsernas sammanlagda omkostnader uppgick till ca 325 miljon mark 1996.

Vid beräkningen av besparingarna har länsstyrelsernas polisavdelningar beaktats på samma sätt som de andra avdelningarna. I den senare budgetreformen har polisväsendets utgifter samlats i ett och samma kapitel i budgeten.

Om arbetarskyddsdistriktens distriktsbyråer hade införlivats med länsstyrelsen hade länsstyrelsernas personalstyrka ökat med 480 tjänstemän. Arbetarskyddsdistriktens omkostnadsanslag var 102 miljoner mark. Det fanns 11 arbetarskyddsdistrikt, men personalen var utlokaliserad på 81 verksamhetsställen. Avsikten var att alltjämt möjliggöra användning av flera verksamhetsställen. De lokala verksamhetsställena skulle luta sig mot häradsorganisationen bland annat i fråga om stödtjänster. Planen var att arbetarskyddet på grund av de krav verksamheten ställer skulle organiseras som en

självständig del av länsstyrelsen. Inga egentliga sparmål ställdes upp i betänkandet, men integreringen av uppgifter kunde antas ge upphov till vissa rationaliseringsbesparingar åtminstone i produktionen av stödtjänster.

Reformen skar ned antalet län, men organiseringen av verksamheten vid de nya länsstyrelserna måste dock beakta att två nya konstkommissioner inrättades och resurser för dem måste ordnas. Då länsstyrelsernas verksamhetsställen fastställdes framgick det också ett reellt behov att organisera Birkalands regionala uppgifter så att sakkunskap på klart flera områden än vad som ursprungligen antagits i reformplanerna kunde tillhandahållas i Tammerfors regionala serviceenhet.

De besparingar- och tilläggskostnader – som följder av länsreformen har genomförts dels som olika slags målinriktade åtgärder från länsstyrelsernas sida, dels som mera slumpartade åtgärder förutsatta i budgeten för året i fråga. Det är bäst att granska de gjorda besparingarna i ljuset av budgetramen. Fram till slutet av 1999 hade allt som allt drygt 36 miljoner mark sparats. I budgeten för 2000 ingår fortfarande nedskärningar till följd av bland annat tjänsteöverföringar. De sammantagna besparingarna uppgår hittills till ca 38 miljoner mark. Då måste ytterligare beaktas den del av tilläggsutgifterna orsakade av tjänstekollektivavtalet för 2000 som inte kommer att täckas. Dessutom har polisväsendet vidtagit vissa egna rationaliseringsåtgärder.

Ett av resultaten av att länsstyrelserna tillsammans gjort upp en resursplan (se 4.3) är de styrande ministeriernas gemensamma slutledning att merparten av sparåtgärderna skall frångås, eftersom länsstyrelsernas uppgiftsområde har undergått så stora förändringar. De besparingar som nåtts måste dock anses betydande ur länsstyrelsernas synpunkt. En del av länsstyrelsernas besparingar består av överföringar av personal till andra statliga ämbetsverk. Ur budgetekonomisk synpunkt har detta inte minskat statsbudgetens slutsumma. I skenet av principerna för tjänsteöverföringar är de dock i alla fall ägnade att minska behovet att anställa mera personal inom de växande statliga sektorerna.

Utförda undersökningar visar att de största besparingarna i personalkostnader har gjorts inom den högsta ledningen för länsstyrelserna och inom förvaltningen och stödtjänsterna. Besparingarna har sålunda gjorts där det ursprungligen var meningen att de skulle göras. Noteras bör dock att bland annat vissa personalpolitiska principer har lett till att länsstyrelserna inte kunnat vidta sparåtgärder enbart på denna grund, utan olika slag av möjligheter som råkat dyka upp har måst tillgripas. Detta har orsakat en viss slumpmässighet när det gäller sparobjekten och åtminstone tillfällig obalans i arbetsbördan, vilket har givit utslag i belastning av personalen.

7. Regionindelning och samarbete mellan regionalförvaltningsmyndigheterna

7.1. Regionindelningen

Fastställandet av den landskapsbaserade regionindelningen kan enligt utvärderingen anses i sin helhet lyckad. Arbetskrafts- och näringscentralernas regionindelning förefaller i huvudsak problemfri. Kritiken mot den gäller främst det faktum att den delvis

avviker från den landskapsbaserade regionindelningen. Beslutet om sex län har haft de väntade effekterna. Den skarpaste kritiken mot storlänen har kommit från personalen. Intressegrupperna har förhållit sig positiva till Uleåborgs och Lapplands län och mest kritiska till Västra Finlands län. Bakom åsikterna har legat den regionala oenhetligheten, regionernas storlek och förlusten av känslan av samhörighet och identifikation med regionen. I Västra Finlands län ingår ju faktiskt sju landskap och 205 kommuner. Länsstyrelserna har dock kunnat organisera sin service rätt väl också inom sina nuvarande områden.

Den landskapsbaserade regionindelningen har förenhetligat de administrativa gränserna. Ju mindre överlappningar det förekommer i regionindelningen, dess bättre kan den anses vara för regionerna.

Landskapsindelningen har stärkt landskapsförbundens ställning. Den har gjort kriterierna för den statliga regionindelningen tydligare. Den landskapsbaserade regionindelningen är ändamålsenlig framför allt inom verksamhetsområden med funktionellt statligt och kommunalt samarbete.

Den landskapsbaserade regionindelningen kopplar samman statsförvaltningens verksamhet med regioner och med drivandet av deras intressen. Den regionala intresseaspekten förklarar varför intressegrupperna inom området är missnöjda med att en statsförvaltningsorganisation är verksam inom flera landskap. En regionalförvaltningsorganisation kan då inte driva en fråga av intresse enbart för ett visst landskap.

Problemet med en landskapsbaserad regionindelning, liksom med administrativa gränser överhuvudtaget, är enligt undersökningen att de främjar samarbetet inom gränserna men försvårar samarbetet över gränserna. Förhållandena i en region behandlas ofta i form av regionala helheter och de skillnader som finns inom regionen kanske inte då kommer fram.

7.2. Samarbete mellan regionalförvaltningsmyndigheterna

Enligt utvärderingen har regionalförvaltningsreformen skapat större möjligheter för arbetskrafts- och näringscentralerna att samarbeta regionalt på alla centralens verksamhetsområden. I länsstyrelserna har reformen inte hittills haft lika stora konsekvenser för det regionala samarbetet och bland annat personalens åsikter om den är delvis motstridiga. Inom verksamhetsområden som kräver brett regionalt samarbete, exempelvis trafikförvaltningen, anser personalen att det regionala samarbetet har blivit bättre. Däremot är personalen inom till exempel brand- och räddningsväsendet, där det är viktigt med en nära lokal koppling, av den uppfattningen att samarbetsmöjligheterna har försämrats.

Studeranden i samhällsvetenskaper Kirsti Haimila gjorde våren 2000 en utredning for institutionen för politisk forskning vid Tammerfors universitet om behovet av samordning inom regionalförvaltningen. Utredningen byggde på en enkät till den högsta ledningen vid arbetskrafts- och näringscentralerna, länsstyrelserna, förbunden på landskapsnivå, miljöcentralerna, vägdistrikten, sjöfartsdistrikten, länsrätterna och handelskamrarna. Utredningen visar att behovet av samordning är uppenbart inom

regionalförvaltningen. Samordningen ansågs vara till nytta framför allt vid bevakningen av regionens intressen i förhållandet till centralförvaltningen, vid beredningen av EU-projekt samt vid utvecklingen av näringarna, utbildningen och forskningen. Den största nyttan med samordningen var att resurserna kunde användas effektivare, menade de som svarade på enkäten. Enligt utredningen var arbetskrafts- och näringscentralerna, landskapsförbunden och vägdistrikten av den uppfattningen att myndigheterna hade en gemensam syn på i vilken riktning utvecklingen inom regionen skulle styras. Länsstyrelserna var inte av samma positiva åsikt. Vid länsstyrelserna hade man också avsevärt mindre kännedom om målen för andra organisationer inom regionförvaltningen än exempelvis vid arbetskrafts- och näringscentralerna, landskapsförbunden och miljöcentralerna.

Trots att inga särskilda samarbetsproblem förekommer ges det från olika håll signaler om att arbetskrafts- och näringscentralerna bör kunna utöva större inflytande över utformningen av en landskapsstrategi än vad som nu är fallet. Detta framgår till exempel av en utvärdering av arbetskrafts- och näringscentralerna i Nyland och Egentliga Finland (Sandberg-Ståhlberg, 1999). För att centralerna på allvar skall vara regionala aktörer, bör deras verksamhetspolitik mer än tidigare koncentrera sig på att lösa de stora problemen i landskapen eller utnyttja de styrkor landskapen har.

Den tilltagande regionala ojämlikheten har enligt länsstyrelsernas erfarenheter ökat efterfrågan på egna initiativ från de allmänna regionala förvaltningsmyndigheternas sida. Detta beror sannolikt på att den växande ojämlikheten är resultatet av många samverkande faktorer. Samhällets åtgärder bör därför vara breda och de kräver djupgående, koordinerat samarbete.

I Tammerfors universitets utvärdering anses det viktigt att också länsstyrelserna kopplas in på den regionala utvecklingen, i synnerhet när det gäller att trygga välfärdsservicen och utveckla säkerhetstjänster. Den utbildning i nätverksbildning som inrikesministeriet ordnade våren 2000 för ledningen för arbetskrafts- och näringscentralerna, länsstyrelserna, miljöcentralerna, förbunden på landskapsnivå och arbetarskyddsdistrikten har enligt utvärderingen förbättrat länsstyrelsernas möjligheter till regionalt samarbete. Efter utbildningen har det egentliga arbetet på att bygga upp nätverk tagit vid. Till kärnan i det djupgående samarbete som var syftet med utbildningen hör arbetskrafts- och näringscentralerna, länsstyrelserna, miljöcentralerna och förbunden på landskapsnivå. Omkring kärnan finns många aktörer, bland andra arbetarskydds- och vägdistrikten, kommunerna inom regionen, högskolorna och andra läroinrättningar samt näringslivet.

8. Uppfyllelsen av de viktigaste målen för arbetskrafts- och näringscentralreformen och länsreformen

I det följande en sammanfattning av i vilken mån regeringens mål för arbetskrafts- och näringscentralreformen och länsreformen har uppfyllts.

Det är lättare för kunderna att uträtta sina ärenden och servicens kvalitet är bättre

Servicesamarbetet i arbetskrafts- och näringscentralerna har ökat betydligt och principen om ett ställe och många tjänster har förstärkts. Ett och samma verksamhetsställe erbjuder allt oftare flera olika slag av tjänster, och tjänsterna har sammanförts ut-

ifrån vad som är lämpligt för kunden. Serviceverksamheten anses dock inte ännu vara tillräckligt enhetlig.

Vid länsstyrelserna har tillgången till tjänster varit någorlunda garanterad trots det minskade antalet länsstyrelser. Länsstyrelserna har också höjt kvaliteten på servicen. Utvärderingen av basservicen som länsstyrelserna utför är en ny verksamhetsform som ännu håller på att utvecklas.

Samarbetet och koordineringen myndigheterna emellan blir effektivare

Förvaltningen av närings- och arbetskraftspolitiken bildar en allt enhetligare helhet. Ledningen av centralerna har dock kunnat vara motstridig. Sedd utifrån en samordnad närings- och arbetskraftspolitik har situationen utvecklats mot det bättre.

Länsreformens effekter på styrningen av länsstyrelserna har varit rätt obetydliga. De sparmål som ställts upp för reformen har i någon mån ökat konflikterna mellan de styrande instanserna. Samarbetet inom ramen för styrningsprocessen har dock förbättrats något. I sitt arbete utnyttjar länsstyrelserna allt mer sina möjligheter till tväradministrativ samverkan, vilket också har haft en positiv effekt på samarbetet mellan de styrande myndigheterna.

Reformen har förbättrat arbetskrafts- och näringscentralernas möjligheter till regionalt samarbete inom sina verksamhetsområden. Samarbetsformerna mellan centralerna och landskapsförbunden är många och välfungerande.

Myndigheternas arbete blir effektivare och mera ekonomiskt

Sparmålen har inte haft någon framträdande plats i arbetskrafts- och näringscentralreformen. De ökade uppgifterna gör det svårt att jämföra läget med hur det var före reformen. Kostnadsbesparingar har åstadkommits bland annat genom gemensamma lokaler, och reformen skapar möjligheter till kostnadsnedskärningar på lång sikt både i form av uppgiftsöverföringar inom centralförvaltningen och effektivare verksamhet inom den regionala förvaltningen.

Länsstyrelsernas verksamhet har blivit effektivare och mera ekonomisk. Ledningsorganisationen har gjorts lättare och personalen i den allmänna förvaltningen har kunnat skäras ner. Besparingar på upp till 40 miljoner mark har gjorts per år.

Hela den beräknade spareffekten, 65 miljoner mark, har inte nåtts och inga försök i den riktningen görs heller längre på grund av länsstyrelsernas utökade uppgifter.

Förvaltningen blir överskådligare och mera allmänt känd

Arbetskrafts- och näringscentralsreformen har gjort att bilden av regionalförvaltningens verksamhet och uppgifter har blivit klarare. Syftet att göra regionalförvaltningen överskådligare måste anses ha blivit uppfyllt också i fråga om länsstyrelserna. Det finns alltjämt ett stort antal aktörer inom regionalförvaltningen. Deras inbördes arbetsfördelning är dock klar.

Som ett resultat av reformen har närings- och arbetskraftspolitiken fått ett bättre anseende och arbetskrafts- och näringscentralerna har blivit en betydande och synlig

aktör. Kännedomen om länsstyrelsernas verksamhet är däremot alltför liten i regionerna. Mycket arbete återstår för såväl arbetskrafts- och näringscentralerna som länsstyrelserna för att sprida kännedom om verksamheten och servicen.

Ämbetsverkens interna arrangemang blir flexiblare

Samanvändningen av resurserna har kunnat ökas i länsstyrelserna och olika slag av sparåtgärder har härigenom gjorts möjliga. Den gällande lagstiftningen gör att en tillräckligt funktionsbaserad organisation inte kan byggas upp i arbetskrafts- och näringscentralerna. Reformen har dock lett till att regionalförvaltningen inom närings- och arbetskraftspolitiken har blivit mera team- och projektbaserad, vilket innebär att också verksamheten blir smidigare och mera kundcentrerad.

Den direkta kundservicen inom den offentliga förvaltningen flyttas nära kunden

Merparten av den direkta kundservicen har flyttats nära kunden antingen till regional- eller lokalförvaltningen. Möjligheterna att överföra vissa enskilda uppgifter utreds fortfarande.

Kommunernas självstyre förstärks

Regionalförvaltningsreformen har inneburit ett tydligt uppsving för det lokala självstyret. Reformen har gett kommunerna och landskapsutvecklingen allt större friheter. Arbetskrafts- och näringscentralerna och länsstyrelserna uppfattas inte i kommunerna som ett hot mot den kommunala demokratin utan som partner.

9. Riktlinjer för utvecklingen och fortsatta utvecklingsåtgärder

9.1. Utgångspunkter

I ljuset av Tammerfors universitets utvärdering måste såväl arbetskrafts- och näringscentralerna som länsstyrelserna också framgent gå in för att bland annat överföra beslutanderätt från centralförvaltningen, minska sektoriseringen, utveckla servicen, göra förvaltningen bättre känd och undanröja de omedelbara övergångsproblemen, om målen för regionalförvaltningsreformen skall kunna nås.

I länsstyrelserna krävs enligt forskaren dessutom särskilda åtgärder för att se till att länsstyrelsernas handlingsförmåga i förhållande till lokalförvaltningen inom den egna branschen bibehålls på samma nivå som före reformen. I arbetskrafts- och näringscentralerna har den åsyftade styrningen till stöd för en överskådlig, smidig och enhetlig närings- och arbetskraftspolitik, en smidigt fungerande intern organisation och klar och tydlig ledning inte ännu nåtts i tillräckligt hög grad.

Vad som främst måste utvecklas och stärkas inom länsstyrelserna är enligt utvärderingen den yttre och inre identiteten, ledningen och servicen. Inom arbetskrafts- och näringscentralerna måste åtgärder framför allt vidtas för att stärka den inre och yttre identiteten och förnya ledningsmetoderna och kulturen. Utvecklingskulturen bör stärkas och den externa verksamheten göras synligare och enhetligare. Enhetligheten

måste dessutom förbättras även internt inom arbetskrafts- och näringscentralssystemet.

Regeringens mål är att utveckla en decentraliserad och smidig serviceförvaltning och säkra regionalförvaltningens möjligheter att ta emot nya uppgifter och större beslutanderätt. För att dessa mål skall nås måste beslutanderätt gällande enskilda fall, stödfunktioner och beviljande av tillstånd inom de statliga regionalförvaltningsmyndigheternas behörighetsområde överföras från ministerierna till dessa myndigheter i fall där det inte är lämpligt att överföra beslutanderätten på lokalförvaltningen. Vidare överföras beslutanderätt som krävs för att upprätthålla handlingsförmågan och effektiviteten hos nätverket av regionalförvaltningsmyndigheter på regionalförvaltningen. När beslutanderätten överförs skall möjligheten att koncentrera behandlingen och avgörandet av vissa frågor till en särskild enhet utnyttjas så att funktionerna fördelas jämnt över landets olika delar.

Samarbetet mellan regionalförvaltningsmyndigheterna måste ytterligare intensifieras i syfte att upprätta ett nätverk för ett mera omfattande och djupgående samarbete. Inom landskapen har nätverk av arbetskrafts- och näringscentraler, länsstyrelser, miljöcentraler och förbund på landskapsnivå redan börjat byggas upp och detta skall understödjas genom att på ovan relaterat sätt överföra beslutanderätt till dessa myndigheter och öka samarbetet och koordineringen i centralförvaltningen.

9.2. Riktlinjer för utvecklingen av arbetskrafts- och näringscentralerna

Generellt sett finns det förutsättningar för arbetskrafts- och näringscentralerna att i sin verksamhet fungera som utvecklare och verkställare av en regional närings- och arbetskraftspolitik. I detta skede är det viktigt att trygga en fortsatt stabil utveckling.

Harmoniseringen av företagens omvärld kommer i framtiden att bli allt mer kännetecknande för näringspolitiken. Att snabbt reagera för förändringar är det förnämsta när det gäller att bevara och förbättra konkurrenskraften. Regionernas enda möjlighet i detta avseende är att öka och effektivisera samarbetet mellan alla aktörer inom den regionala näringspolitiken. En dynamisk omgivning kräver innovativitet från arbetskrafts- och näringscentralernas sida.

Utvecklingen av verksamheten vid arbetskrafts- och näringscentralerna skall i främsta hand utgå från kundernas förväntningar och behov. Kunderna väntar sig aktivare verksamhet från centralernas sida och bättre möjligheter att kontakta dem. Centralerna kommer att utvecklas till proaktiva expertorganisationer i syfte att åstadkomma en smidigare förvaltning. Utvecklingsarbetet utgår från ett utvecklingsprojekt gällande regionala företagstjänster (HIM:s arbetsgrupps- och kommissionsrapport 1/2000). Meningen är att företagstjänsterna i varje arbetskrafts- och näringscentral skall sammanföras och effektivare servicekomplex därigenom byggas upp.

Tillgången till arbetskrafts- och näringscentralernas service på lokal nivå och inom de ekonomiska regionerna skall utvecklas. Avsikten är att utarbeta ett kvalitetssystem för serviceenheterna samt att med hjälp av pilotprojekt inom de ekonomiska regionerna bygga upp och utvärdera olika slag av samarbetsmodeller tillsammans med ar-

betskraftsbyråerna, utbildningsorganisationerna, teknologicentralerna och landsbygdscentralerna. Den regionala informationen till företagare om finansierings- och utvecklingstjänster skall samordnas. Detta är något som alla regionala aktörer behöver.

Arbetskrafts- och näringscentralerna kommer i sin verksamhet att i högre grad än tidigare gå in för att stödja innovationer. De regionala utvecklingsplanerna kommer att få en allt starkare inriktning på teknologi både när de görs upp och när de förverkligas. Samtidigt uppmuntras företagen till utvecklingsverksamhet och till att utnyttja den nya teknologin i sin affärsverksamhet. I synnerhet när det gäller att starta och genomföra innovativa projekt vid små och medelstora företag behövs det ofta både mångsidig rådgivning och mycket specifik experthjälp. Teknologiöverföringen måste ges stort utrymme. Likaså är det viktigt att potentiella företagare och existerande företag uppmuntras att skaffa och tillämpa ny information. Teknologienheterna vid företagsavdelningarna är i nyckelställning när det gäller att överföra teknologi och identifiera regionernas styrkor. Varje central har utarbetat sin egen teknologistrategi som syftar till att höja kompetensnivån så att antalet teknologiska projekt inom regionen växer. Teknologitjänsterna förstärks 2001.

Enligt arbetskrafts- och näringscentralernas strategi för att främja internationaliseringen av företagen styr internationaliseringstjänsterna för att svara för att företagens och deras personals möjligheter till internationalisering förbättras, för att deras beredskap att bli internationellt konkurrenskraftiga höjs samt för att företagen styrs mot internationalisering genom en övergripande planering av deras affärsverksamhet.

I EMU-miljön är en välfungerande arbetsmarknad en allt väsentligare förutsättning för tillväxt och välfärd. Företagen måste kunna garanteras tillgång till kompetent arbetskraft och utslagning från arbetsmarknaden måste förebyggas. Arbetskrafts- och näringscentralernas roll som regional verkställare och samordnare av den finländska sysselsättningspolitiken måste stärkas. Arbetskraftsbyråernas styrning och stöd måste säkerställas.

En viktig uppgift för arbetskrafts- och näringscentralerna är även att genomföra EU:s gemensamma jordbruks- och fiskeripolitik. Uppgifterna inom detta område består huvudsakligen av tillsyns- och inspektionsuppgifter. Verkställigheten regleras av EU:s detaljerade regelverk och medlemsstaterna kan inte komma med egna bedömningar. Om centralerna inte sköter uppgifterna med omsorg, utsätter de sig för betydande ekonomiska risker i form av finansieringsjusteringar. Handläggningen av tillsyns- och inspektionsuppgifter inom ramen för EU:s gemensamma jordbruks- och fiskeripolitik måste därför säkras och eventuella oförutsedda behov därvid vägas in.

Arbetskrafts- och näringscentralernas regionala strategi under den pågående strukturfondsperioden skall slås fast. Centralernas ledningsgrupper är betydande aktörer vid utarbetandet av strukturfondsstrategin inom deras respektive regioner. Strategiarbetet utförs tillsammans med förbunden på landskapsnivå och andra betydande regionala experter. Centralernas resultatstyrning kommer tydligt att visa en bredare syn på EU:s målprogram.

I syfte att effektivisera den interna verksamheten kommer det att utredas i vilken mån det är lämpligt med en organisation som utgår från kunderna eller funktionerna och i

vilken mån uppgifterna kräver en indelning i avdelningar såsom nu är fallet. I övrigt bör åtgärder framför allt vidtas för att ytterligare utveckla och effektivisera ledningssystemet och främja personalledningen.

9.3. Riktlinjer för utvecklingen av länsstyrelserna

Länsstyrelserna, vars uppgifter under början av 1990-talet blev färre och färre, befinner sig nu i en ny situation där deras uppgifter igen har ökat och fortsätter att öka så som ovan har beskrivits, även om uppgifterna också kan minska inom vissa områden. Deras verksamhet kännetecknas också allt mer av ett utvärderande förfaringssätt i stället för att som tidigare framför allt utgöras av övervakning och beslutsfattande i enskilda fall. Utvecklingen gör att större resurser nu behövs och att uppgiftsöverföringarna till länsstyrelserna måste åtföljas av behövliga resurser. Utöver de uppgifter som överförs från centralförvaltningen koncentreras även den övriga offentliga förvaltningens stödtjänster till länsstyrelserna. Den direkta kundservice som ännu finns kvar hos länsstyrelsen överflyttas till den statliga lokalförvaltningen eller andra organisationer i den mån den inte hänför sig till regionala uppgifter.

Länsstyrelserna deltar mer än tidigare i det regionala samarbetet som härigenom tillförs en ny synvinkel, de grundläggande välfärds- och säkerhetstjänsternas perspektiv. Länsstyrelsernas särskilda styrka, myndighetsverksamhet på många områden, utvecklas vidare och stärker härigenom också centralförvaltningens tväradministrativa samarbete.

Länsstyrelserna går på allvar in för att förbättra sin service och göra både den och länsstyrelsens verksamhet kända. Kundresponssystem och elektroniska tjänster tas i bruk. Länsstyrelserna tar även fram andra responssystem och utvecklar kontakterna med kommunerna.

Utvärderingen av organisationen vid Södra, Västra och Östra Finlands länsstyrelser sker på funktionella premisser. I den tas bland annat ställning till vilka av länsstyrelsens uppgifter som fortfarande kräver en regionalt baserad organisation och vilka som bör koncentreras antingen till huvudverksamhetsstället eller någon viss regional serviceenhet. De ändringar som utvärderingen förutsätter verkställas från och med början av 2002.

För att utveckla länsstyrelserna som arbetsgemenskaper görs bland annat ledningen mera interaktiv och utarbetas verksamhetsmodeller för att omsätta visioner och strategier i praktiken. Resurser anvisas för utveckling av personalen. Ett gemensamt program görs upp för länsstyrelserna och ett sporrande lönesystem tas i bruk för att råda bot på de problem med trötthet och bristande motivation som konstaterats hos personalen.