

Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lagar om statens ledande tjänstemän samt om upphävande av 4 § 2 mom. 2 och 5 punkten i statstjänstemannalagen samt om ändring av 5 § 4 mom. i lagen om statens tjänstekollektivavtal

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås att det stiftas en lag om statens ledande tjänstemän samt att vissa bestämmelser i statstjänstemannalagen upphävs och att en bestämmelse i lagen om statens tjänstekollektivavtal ändras. Propositionen innebär en avsevärd förändring i de ledande tjänstemännens ställning jämfört med det nuvarande systemet. Det huvudsakliga syftet med propositionen är att främja kvaliteten på och resultaten av ledarskapet inom statsförvaltningen. Ett syfte är också att främja verksamhet över gränserna mellan förvaltningsområdena och att betona vikten av ett yrkesskickligt ledarskap samt chefernas personliga resultatmål och ansvar. Lagen gäller de högsta uppdragen som omfattas av republikens presidents eller statsrådets utnämning befogenhet, i statsrådet uppdragen som avdelningschef vid ett ministerium och motsvarande eller högre tjänster samt uppdragen som chef för ämbetsverk som lyder

direkt under ett ministerium på det sätt som närmare föreskrivs genom förordning av statsrådet.

Avsikten är att propositionens mål skall uppnås genom att det inom statsförvaltningen tas i bruk gemensamma tjänster för statens högsta tjänstemannaledning, vilka inrättas vid finansministeriet. Tjänsterna tillsätts tills vidare. Dessutom föreslås att det tas i bruk ett förfarande med förordnande till uppdrag, där den som utnämns till en tjänst förordnas till ett chefsuppdrag för viss tid. Det föreslås att urvalsgrunderna för statens högsta ledning preciseras och att urvalsförfarandet utvecklas. För utvecklande och val av samt karriärplanering för ledningen föreslås att det inrättas en ny stödenhet vid finansministeriet som skall bistå ministerierna.

Lagarna avses träda i kraft vid ingången av september 2007.

INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL	1
INNEHÅLL	2
ALLMÄN MOTIVERING.....	4
1. Inledning.....	4
2. Nuläge.....	5
2.1. Lagstiftning, andra rättsnormer och praxis	5
Utnämningssgrunder och behörighetsvillkor.....	5
Förfarandet för tillsättande av tjänster.....	6
Utnämningssbefogenhet	6
Utnämningssförfarandet i praktiken.....	6
Avlöningssbefogenhet.....	7
Reform av valet av de högsta tjänstemännen på 1990-talet.....	7
Reformen 1997 i ljuset av utnämningsspromemoriorna	8
2.2. Den internationella utvecklingen.....	10
Sverige	10
Danmark.....	11
Nederländerna.....	12
Storbritannien.....	13
Belgien.....	14
2.3. Bedömning av nuläget.....	14
2.4. Bedömning av en totalreform och en reform som utgår från att det gällande systemet vidareutvecklas	16
3. Propositionens mål och de viktigaste förslagen.....	17
3.1. Målsättning.....	17
3.2. De viktigaste förslagen.....	17
En ny speciallag	17
Gemensamma chefstjänster inom statsförvaltningen.....	17
Förnyande av behörighetsvillkoren och urvalsförfarandet.....	18
Ordinarie anställningsförhållande och chefsuppdrag för viss tid.....	18
Precisering av avlöningssbefogenheten.....	18
Alternativa sätt att genomföra reformen.....	18
Stödenhet för ledningen inom statsförvaltningen.....	19
Det föreslagna systemet i huvuddrag	20
Den rättsliga ställningen för en tjänsteman som utnämnts till chefstjänst.....	21
4. Propositionens konsekvenser.....	22
4.1. Ekonomiska konsekvenser.....	22
4.2. Konsekvenser för statsrådet och myndigheterna	23
Konsekvenser för utnämningssberedningen.....	23
Konsekvenser för personalen.....	23
Könsrelaterade konsekvenser	24
4.3. Sammanfattning av den externa bedömningen.....	24
Reformens konsekvenser för statsförvaltningens strukturer och maktförhållanden	24

Det nya systemets konsekvenser för statsförvaltningens ledarskapskultur och för tjänstemannaledningens utveckling	24
Reformens konsekvenser för utvecklingen av profilen för statsförvaltningens högsta tjänstemannaledning.....	25
Det nya systemets konsekvenser för utvecklandet och tillämpandet av ledarskapspolitiken.....	25
5. Beredningen av propositionen.....	26
5.1. Beredningsskeden och beredningsmaterial	26
5.2. Remissyttranden och hur de har beaktats.....	26
DETALJMOTIVERING.....	28
1. Motivering till lagförslagen.....	28
1.1. Lag om statens ledande tjänstemän	28
1 kap. Allmänna bestämmelser.....	28
2 kap. Gemensamma chefstjänster, utnämning till tjänst och förordnande till uppdrag	30
3 kap. Särskilda bestämmelser.....	37
4 kap. Ikraftträdande och övergångsbestämmelser.....	38
1.2. Lag om upphävande av 4 § 2 mom. 2 och 5 punkten i statstjänstemannalagen	38
1.3. Lag om ändring av 5 § 4 mom. i lagen om statens tjänstekollektivavtal.....	39
2. Närmare bestämmelser.....	39
3. Ikraftträdande	40
4. Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning.....	40
LAGFÖRSLAGEN.....	42
om statens ledande tjänstemän	42
om upphävande av 4 § 2 mom. 2 och 5 punkten i statstjänstemannalagen.....	45
om ändring av 5 § 4 mom. i lagen om statens tjänstekollektivavtal.....	46
BILAGA 1.....	47
PARALLELLTEXTER.....	47
om upphävande av 4 § 2 mom. 2 och 5 punkten i statstjänstemannalagen.....	47
om ändring av 5 § 4 mom. i lagen om statens tjänstekollektivavtal.....	48
BILAGA 2.....	49
FÖRORDNINGSGUTKASTER.....	49
om statens ledande tjänstemän	49
om ändring av statstjänstemannaförordningen.....	50

ALLMÄN MOTIVERING

1. Inledning

Den offentliga förvaltningen i Finland är allmänt taget väl organiserad. Statsförvaltningen har utvecklats så att den är öppen och effektiv, betjänar medborgarna väl och är av hög kvalitet. I internationella jämförelser är statsförvaltningen i Finland på toppnivå. Betydelsen av statens högsta tjänstemannaledning för detta resultat är obestridlig. Ett gott ledarskap är nyckeln till effektiv och kvalitativt sett högstående verksamhet.

Trots de goda resultaten är de olika funktionerna inom statsförvaltningen, liksom tidigare, ett mål för ständig utveckling. De förändringar som redan skett i omvärlden förutsätter detta, men dessutom måste man bereda sig på nya förändringar som kräver nya lösningar och en utveckling av det nuvarande systemet. Därför bör man nu förnya modellen för rekrytering av statens högsta tjänstemannaledning och främja ledningens rörlighet, stödjade cheferna i karriärplaneringen och i att utvecklas som chef samt utvärdera ledningens resultat och själva ledandet. Ledningsberedskapen och ledarförmågan måste betonas vid rekryteringen och utvecklingen av ledningen, varav följer en förbättring av såväl resultatet som personalens arbetsmotivation och välmåga. Genomförandet av reformen leder till ett behov av systematisk utveckling av sakkunnigrollen och ledningen på mellannivån.

De högsta tjänstemännen inom statsförvaltningen kan för närvarande utnännas antingen tills vidare eller med stöd av 9 § i statstjänstemannalagen (750/1994) för viss tid beroende på tjänstens art. Vissa tjänster som anges särskilt skall alltid besättas för viss tid (Förordning om tjänster som alltid besätts för viss tid, 1060/1994). I praktiken är chefsuppdragen mycket bestående och rörligheten mellan förvaltningsområdena är av ringa omfattning. Sålunda innebär den föreslagna reformen gällande utnämning och förordnade av statens högsta tjänstemannaledning en stor förändring i ställningen för dessa tjänstemän.

Det strategiska syftet med reformen är att främja kvaliteten på och resultaten av ledar-

skapet inom statsförvaltningen. Målet är att härigenom medverka till att den politiska ledningens styrning och beslut genomförs på ett produktivt och yrkesskickligt sätt. En avsikt är också att trygga chefsförsörjningen inom statsförvaltningen samt det professionella kunnandet, ledarförmågan, motivationen och en hög etisk nivå hos den högsta tjänstemannaledningen. För att trygga chefsförsörjningen krävs en god tillgång på chefskompetens för uppdragen inom den högsta ledningen. Ministeriernas ställning som styrare av förvaltningsområdets verksamhet och strategiska riktlinjer stärks. Cheferna föreläggs personliga resultatmål och deras prestationer bedöms utgående från målsättningarna och de uppnådda resultaten. Efter en försöksperiod införs ett resultatavvode för cheferna, som stödjer genomförandet av reformen.

Strävan med reformen är att utöka ledningens rörlighet, vilket kan antas bidra till att flera sakkunniga söker sig till nya uppdrag. Rörligheten bidrar till att den övergripande synen på statsförvaltningen stärks i samband med ledningen och beredningen av ärenden.

Ökad rörlighet mellan ämbetsverken och förvaltningsområdena förutsätter att större vikt läggs vid den allmänna chefskompetensen vid valet av chefer och utvecklandet av ledningen. Målet är att för varje uppdrag hitta rätt balans mellan allmän ledarförmåga och specialkunskaper om det aktuella ansvarsområdet.

Tjänsterna för den högsta tjänstemannaledningen inrättas som gemensamma tjänster för statsförvaltningen vid finansministeriet. Antalet sådana tjänster skall uppgå till ca 130. De som utnämns till tjänsterna står i anställningsförhållande tills vidare. Förutom att tjänstemännen utnämns till tjänsterna förordnas de särskilt till chefsuppdrag t.ex. som kanslichef eller avdelningschef vid ett ministerium eller som chef för ett ämbetsverk. Tjänstemannen förordnas till uppdraget för en tidsperiod på fem år, som kan förlängas med ytterligare en femårsperiod och ännu längre.

Ett syfte med reformen är också att de krav som chefsuppdragen ställer skall betonas

mera än för närvarande vid valet av chefer, så att ledarförmåga och personledningsförmåga kan beaktas vid utnämningar. När en person förordnas till ett uppdrag skall det göras en situationsbedömning, där den aktuella situationen inom verksamhetsenheten konstateras. Utgående från denna börjar man söka efter en lämplig person till uppdraget. Utgående från situationsbedömningen kan man bestämma vilket slags ledarskap och vilka slags ledaregenskaper en resultatrik ledning av verksamhetsenheten förutsätter vid den aktuella tidpunkten.

Det föreslås att vid finansministeriet inrättas en stödenhet, som skall vara med och bereda utnämningar, sköta de praktiska arrangemangen i samband med uppdragsbyten samt delta i chefernas karriärplanering och stödja deras yrkesmässiga utveckling. Ministeriernas föredragningsansvar för val som gäller det egna förvaltningsområdet förblir oförändrat.

2. Nuläge

2.1. Lagstiftning, andra rättsnormer och praxis

Utnämningsgrunder och behörighetsvillkor

Bestämmelser om utnämningen av statstjänstemän ingår i Finlands grundlag, statstjänstemannalagen och statstjänstemannaförordningen (971/1994). Enligt 125 § 2 mom. i grundlagen är de allmänna utnämningsgrunderna för statliga tjänster skicklighet, förmåga och beprövad medborgerlig dygd. En bestämmelse med samma innehåll ingick i 1919 års regeringsform som upphävdes genom grundlagen. De nämnda begreppen har fått ett etablerat innehåll.

Med skicklighet avses i första hand kunskaper och färdigheter som inhämtats genom utbildning samt att man på annat sätt visat att man vad den kunskapsmässiga sidan beträffar är insatt i de frågor som hör till tjänsten. Att man besitter nödvändiga kunskaper och färdigheter kan också påvisas genom erfarenhet som erhållits i praktiskt arbete. Sådan erfarenhet kan också förvärfvas genom annan verksamhet som utvecklar en för uppgifterna i fråga.

Med förmåga avses personliga egenskaper,

t.ex. naturlig begåvning, arbetsförmåga, initiativkraft, förmåga till resultatrikt arbete, ledarförmåga samt beredskap att sköta uppdrag som följer med internationaliseringen.

Med beprövad medborgerlig dygd avses i första hand ett klanderfritt uppträdande, dvs. att personen i fråga inte i sin tjänsteutövning eller annars har gjort sig skyldig till klandervärt uppförande eller straffbara gärningar. Vid sidan av klanderfrihet innebär kravet på beprövad medborgerlig dygd meriter som förvärvats inom allmän samhällsaktivitet och som är av betydelse för skötseln av tjänsten.

I en utnämningssituation jämförs kandidaternas meriter och uppskattade förmåga att klara av de ledigförklarade uppgifterna med varandra med hjälp av utnämningsgrunderna. Jämförelsen görs mellan de sökande som också uppfyller de särskilt angivna behörighetsvillkoren för uppdraget i fråga.

I 3 kap. i statstjänstemannalagen bestäms om utnämning och allmänna behörighetsvillkor. Bestämmelserna gäller krav på rättvist bemötande i samband med utnämningar, tjänster som förutsätter finskt medborgarskap, åldersgränsen för utnämning till tjänst, de högsta tjänstemännens skyldighet att meddela sina bindningar, sökandes skyldighet att på begäran tillstå myndigheten upplysningar om sitt hälsotillstånd före utnämningen samt grunderna för utnämning för viss tid.

I 8 § 2 mom. i statstjänstemannalagen bestäms om behörighetsvillkoren. Om det inte är bestämt i lag om examina som krävs för statlig tjänst och om övriga motsvarande särskilda behörighetsvillkor, kan det bestämmas om dem genom statsrådsförordning, ifall detta är motiverat för skötseln av de uppgifter som hör till tjänsten. Statsrådet kan av särskilda skäl bevilja dispens från behörighetsvillkor som bestämts genom förordning, dock inte för tjänster som domare. Behörighetsvillkor som föreskrivs genom förordning är t.ex. en bestämd examen eller utbildningsnivå eller ett bestämt kunnande (högre högskoleexamen, högskoleexamen, förtrogenhet med tjänstens uppgiftsområde).

För de högsta chefstjänster som avses i 26 § i statstjänstemannalagen har från ingången av september 1997 som krav föreskrivits i praktiken visad ledarförmåga och dessutom ledarerfarenhet av egentliga ledaruppgifter.

Bestämmelser om behörighetsvillkoren för ministeriernas ledning ingår i 43 § i reglementet för statsrådet (262/2003). Behörighetsvillkoren för övriga verksamhetschefer ingår i behörig förvaltningslag eller förvaltningsförfordning.

Förfarandet för tillsättande av tjänster

I statstjänstemannaförfordningen bestäms om ansökningsförfarandet och förfarandet för tillsättande av tjänster. De högsta tjänsterna som avses i 26 § i statstjänstemannalagen besätts med hjälp av ett anmälningsförfarande, som i praktiken är likadant som ansökningsförfarandet. Förfarandet för tillsättande av tjänster är öppet och offentligt. Behörig myndighet beslutar på vilket sätt annonsen publiceras. Ansökan eller anmälan skall nå myndigheten inom utsatt tid för att den skall kunna beaktas. Det finns inga bestämmelser om ansöknings- och anmälningsstiden. Ett praktiskt rättesnöre är ändå att justitiekanslersämbetet förutsätter en ansöknings- eller anmälningsstid på ungefär två veckor för tjänster som berörs av statsrådsföredragning, för att alla intresserade skall ha faktisk möjlighet att söka tjänsten. Annars bestämmer behörigt ministerium ansökningsstidens längd i fråga om utnämningar inom den högsta ledningen.

Finansministeriets personalavdelning har gett en rekommendation om de principer som skall iaktas vid ansökningsförfarandet och beredningen av tjänsteutnämningar första gången 1998 och i reviderad form 2000 (FM 14/2000, 15.12.2000). Rekommendationen är avsedd som praktisk hjälp vid beredningen av utnämningar samt vid prövningen och användningen av lämplighetsbedömning. Enligt rekommendationen skall bestämmelserna om tillsättande av tjänster iaktas vid utnämningen till ett tjänsteförhållande för viss tid när tiden är minst ett år eller, om den består av flera perioder än en, kan antas vara över ett år.

Utnämningens befogenhet

Enligt 126 § i grundlagen utnämner republikens president ministeriernas kanslichefer samt förordnar beskickningarnas chefer till deras uppdrag inom utrikesförvaltningen.

Presidenten utnämner och förordnar även de andra tjänstemän om vilka så bestäms på annat ställe i grundlagen eller genom lag. Exempelvis i 4 § i länsstyrelselagen (22/1997) föreskrivs att presidenten utnämner landshövdingarna. Statsrådet utnämner de statstjänstemän som inte skall utnännas av presidenten, ett ministerium eller någon annan myndighet.

Statsrådets allmänna sammanträde utnämner ministeriernas understatssekreterare, avdelningschefer och tjänstemän som motsvarar avdelningschefer samt andra chefer för ämbetsverk som lyder under ministerierna än sådana som omfattas av presidentens utnämningens befogenhet, om det inte faller inom området för ministeriernas befogenhet att utnämna dem.

Utnämningens förfarande i praktiken

I praktiken bereds alla ovan nämnda tjänsteutnämningar så att behörigt ministerium ledigförklarar tjänsten och bestämmer anmälningsstidens längd. Vid ministeriet utarbetas ett sammandrag över utbildning, arbetserfarenhet och andra för utnämningen betydelsefulla omständigheter i fråga om dem som anmält sig inom utsatt tid. De som utgående från handlingarna bedöms vara de bästa kallas till intervju, där t.ex. ministern och kanslichefen samt ministeriets förvaltningsdirektör eller någon avdelningschef är med. Utöver intervjun kan man använda sig av lämplighetsbedömning. Utgående från intervjun och en eventuell lämplighetsbedömning utarbetar ministeriets föredragande tjänsteman en utnämningens promemoria, där man beslutar att föreslå att den person som bedömts vara den bästa utnämns.

Den föredragningslista som beretts för presidentföredragningen och statsrådets allmänna sammanträde tillställs justitiekanslersämbetet för granskning samtidigt som den delas ut till statsrådets medlemmar. Beroende på när listan delas ut har justitiekanslersämbetet från minst cirka två dygn till några dagar på sig att granska listan. Det är emellertid möjligt att skicka ett utkast till lista till justitiekanslern för granskning redan innan föredragningslistan delas ut, varvid laglighetsövervakarens synpunkter kan beaktas i te-

redningen före föredragningen. Detta förfarande har blivit vanligare de senaste åren.

Avlöningsbefogenhet

Enligt 5 § 4 mom. i lagen om statens tjänstekollektivavtal (664/1970) fastställer finansministeriet avlöningen, naturaförmånerna och övriga ekonomiska förmåner för de arbetsgivartjänstemän som avses i 2 § 4 mom. i lagen om statens tjänstekollektivavtal när det är fråga om tjänster som specificeras i statsbudgeten samt bestämmer anställningsvillkoren för verkställande direktörerna vid statens affärsverk. De tjänster som inte får inrättas eller dras in eller deras benämning ändras, om de inte har specificerats särskilt i statsbudgeten, finns uppräknade i 4 § i statstjänstemannalagen. De tjänster som chef för ett ämbetsverk som lyder direkt under ett ministerium, vilka inte specificeras i statsbudgeten, finns uppräknade i 1 § i statstjänstemannaförordningen. I fråga om cheferna för dessa ämbetsverk fattar det ministerium till vars ansvarsområde ämbetsverket i fråga hör beslut om de till en tjänst utnämnda tjänstemännens avlöning och naturaförmåner enligt 9 § i förordningen om statens tjänstekollektivavtal.

Enligt 44 § i statstjänstemannalagen kan ett ämbetsverk ingå ett skriftligt avtal med en tjänsteman om tjänstemannens anställningsvillkor. Med de tjänstemän som avses i 26 § i statstjänstemannalagen och som hör till den högsta tjänstemannaledningen ingås avtalet dock av statsrådet. Ärenden som gäller avtalet behandlas i statsrådets finansutskott efter att finansministeriet givit sitt utlåtande om dem, i fråga om avdelningschefer och andra sådana tjänstemän vid ministerier som motsvarar avdelningschefer dock enbart om avtalet föreslås göras med avvikelse från finansministeriets utlåtande. Sådana tjänsteavtal med överenskommelser om anställningsvillkoren, huvudsakligen om avlöningen, har gjorts med ca 130 tjänstemän inom den högsta tjänstemannaledningen.

Reform av valet av de högsta tjänstemännen på 1990-talet

Som ett led i arbetet med att utveckla ledningen tillsatte finansministeriet 1995 en ar-

betsgrupp med uppdrag att utarbeta ett förslag till reform av grunderna och förfarandet för val av de högsta tjänstemännen. Arbetsgruppen överlämnade sitt betänkande De högsta tjänstemännens skyldighet att redovisa bindningar 1995 (FM 29/1995). Arbetsgruppens förslag genomfördes och bestämmelser om de högsta tjänstemännens skyldighet att redovisa ekonomiska och andra bindningar intogs i 8 a § i statstjänstemannalagen, vilken trädde i kraft i början av september 1997 (604/1997). Under sitt fortsatta arbete satte sig arbetsgruppen in i utvecklandet av grunderna och förfarandet för val av de högsta tjänstemännen och lade fram sitt förslag i promemorian Utvecklande av valet av de högsta tjänstemännen 1996 (FM 13/1996).

Statsrådet fattade den 6 februari 1997 ett principbeslut enligt arbetsgruppens förslag om reform av grunderna och förfarandet för val av de högsta statstjänstemännen (FM 2/22/97). Principbeslutets mål är att säkerställa att de kompetentast möjliga personerna väljs till de högsta uppdragen inom staten, förbättra personledningen i statens ämbetsverk, främja rörligheten och med hjälp av den mångsidig erfarenhet i chefsuppdrag samt utöka andelen kvinnor i de högsta statliga tjänsterna. Genom principbeslutet ville man dessutom utveckla och effektivera urvals förfarandet.

Principbeslutet gäller inte försvarsmaktens, gränsbevakningsväsendets, utrikesförvaltningens och högskolornas tjänster och inte domartjänster.

I principbeslutet fastställdes nya grunder för valet av de högsta tjänstemännen. De förnyade urvalsgrunderna indelas i föreskrivna, tjänstespecifika behörighetsvillkor och allmänna krav som ställs på och egenskaper som förutsätts av alla högre tjänstemän. Föreskrivna behörighetsvillkor är högre högskoleexamen, sakkunskap inom tjänstens eller förvaltningsområdets uppgiftsområde, i praktiken visad ledarförmåga samt i de allra högsta tjänsterna dessutom ledarerfarenhet. Till de allmänna urvalsgrunderna hör etik och moral, mångsidig erfarenhet, samarbetsförmåga samt interaktions- och uttrycksförmåga, kunskap i främmande språk och utvecklingsmöjligheter. Urvalsgrunderna lämpar sig för samtliga högsta uppdrag inom statsförvaltningen. Tyngdpunkten kan dock

läggas på olika sätt inom olika organisationer och i olika uppdrag. De föreskrivna behörighetsvillkoren enligt principbeslutet har intagits i ministeriernas och ämbetsverkens förvaltningsförfordningar.

Det reviderade urvalsförfarandet lämpar sig förutom för valet av de högsta tjänstemännen dessutom i tillämpliga delar även för andra urvalssituationer. Urvalsförfarandet framskrider stegvis. Det stödjer förverkligandet av organisationens verksamhetsstrategi och det utgår från organisationens mål, värderingar och långsiktiga planering av resurserna. Principerna och metoderna för valet av ledning och sakkunniga är en viktig del av personal- och kompetensstrategin.

I principbeslutet definierades de olika stegen i urvalsförfarandet, som är:

- uppgiftsanalys, utarbetande av befattningsbeskrivning och definition av de uppgiftsspecifika urvalsgrunderna,
- ansöknings- eller anmälningsförfarande,
- behandling av ansökningar och val av intervjuobjekt,
- strukturerad intervju,
- lämplighetsbedömning vid behov,
- redovisning av bindningar (de högsta tjänstemännen),
- utredning om hälsotillståndet vid behov,
- utnämning,
- meddelande till de sökande, den egna organisationen och eventuellt medierna,
- uppföljning.

Urvalsprocessen borde utgå från bedömningar av organisationens verksamhet och en utredning om vilka resurser som behövs. Vid analyserna bör man i synnerhet beakta organisationens mål samt förutsägbara förändringar. Samtidigt definieras de nyckelområden som hör till befattningen. Uppgiftsanalysen kan användas förutom för att beskriva befattningen även t.ex. för att i rikta resurserna så att de bättre motsvarar framtidens verksamhetsformer och krav samt för att utveckla den individuella kompetensen. Befattningsbeskrivningen utarbetas utgående från uppgiftsanalysen och den används för att precisera de mål och krav som ställs i fråga om uppgiften samt de utvecklingsutsikter som ingår i den. I befattningsbeskrivningen presenteras behörighetsvillkoren och andra förutsättningar, kritiska framgångsfaktorer och nyckelområden. Dessutom redogörs det

för de centrala ansvarsområden som hör till uppgiften och de yrkesmässiga rollförväntningar som hör samman med uppgiften samt de personliga egenskaper som krävs av den som utnämns. I befattningsbeskrivningen behandlas också de särdrag hos uppgiften som eventuellt följer av organisationskulturen, lönen och andra förmåner. Särskilt viktigt är det att lyfta fram de kritiska framgångsfaktorerna i analysen.

I statsrådets principbeslut betonades förutom uppgiftsanalysen betydelsen av en omsorgsfullt förberedd och genomförd samt strukturerad intervju för alla personval.

Reformen 1997 i ljuset av utnämningsspromemoriorna

En utnämning till chef inom statsförvaltningen är ett viktigt steg i en tjänstemans karriärutveckling. I utnämningsspromemorian har karriären som tjänsteman dittills vägt mera vid utnämningssprövningen än hurudana ledaregenskaper personen har. Man har i allmänhet inte fått utbildning för chefsuppdraget på förhand. Vid urvalsförfarandet har det inte utretts vad man väntar sig av den kommande chefen eller vilken effektivitet som krävs av ämbetsverket. På basis av den senaste tidens utnämningar kan man anta att de krav som skall ställas på chefen har ägnats mest uppmärksamhet i situationer där man har sökt en chef i samband med förändringar.

Finansministeriet tillsatte 2002 en arbetsgrupp som fick i uppdrag att utarbeta en utvecklingsstrategi för statsförvaltningens ledning för åren 2002 – 2012 (Mot en proffsig ledning inom statsförvaltningen, FM 1/2003). Som bakgrund för sitt arbete lät denna strategiarbetsgrupp för ledningen utreda bl.a. hur principbeslutet från 1997 genomförts. Undersökningen har publicerats i utredningsdelen i promemorian av strategiarbetsgruppen för ledningen (FM 6/2003, Tiina Järvinen: Selvitys ylempien virkamiesten nimittämisestä 1998 – 2002). Syftet med undersökningen var att utreda hur principbeslutet genomförts, jämföra resultaten med den tidigare undersökningen samt mera allmänt kartlägga utnämningen av de högsta tjänstemännen. Målet var att analysera hur utnämningsspromemoriorna har förändrats och att utreda vilka pro-

blempunkter och utvecklingsobjekt som finns i principbeslutet.

Materialet för undersökningen bestod av utnämningarna av de högsta tjänstemännen från ingången av 1998 till utgången av 2002. Till de högsta tjänstemännen räknades de tjänstemän som utnämns av republikens president eller statsrådets allmänna sammanträde och som har chefsuppdrag. Utanför undersökningen stannade försvarsmaktens, gränsbevakningsväsendets och utrikesförvaltningens tjänster samt rättsväsendets och universitetens tjänster.

Undersökningen utfördes utgående från statsrådets föredragningspromemorior, dvs. utnämningsspromemorierna.

Antalet utnämningar under granskningsperioden var sammanlagt 189. Av de utnämnda var 69 procent män och 31 procent kvinnor. Flest utnämningar förekom inom handels- och industriministeriets (18,5 procent), jord- och skogsbruksministeriets (15,3 procent) samt undervisningsministeriets (13,8 procent) förvaltningsområden. Utnämningarna inom övriga förvaltningsområden utgjorde mindre än 10 procent av alla utnämningar.

De viktigaste resultaten av undersökningen hänför sig till genomförandet av urvalsförfarandet samt beaktandet av i praktiken visad ledarförmåga och ledarerfarenhet som urvalsgrunder. Enligt statsrådets principbeslut är uppgiftsanalysen och befattningsbeskrivningen det första steget i utnämningssförfarandet. Uppgiftsanalysen nämndes i sammanlagt 35 promemorior.

Ledarskap har definierats och analyserats endast i ringa grad i utnämningsspromemorierna. Oftast har ledarskap definierats så att personen i fråga har antingen mycket eller litet ledarerfarenhet. Ledarskap har analyserats i 5,8 procent av utnämningsspromemorierna. I 94,2 procent av promemorierna nämns ingen ledarskapsanalys. Trots att ledarskap inte har analyserats nämns i flera promemorior var ledarförmåga och -erfarenhet kan förvärfvas och hur den kan påvisas.

Ledarskap användes som grund för valet i 88 utnämningsspromemorior. Då betonades i allmänhet den kvantitativa ledarerfarenheten vid valet. Personen hade mycket eller mera ledarerfarenhet än de andra sökandena i 69,3 procent av fallen där ledarskap utgjorde grund för valet. Kvalitativ ledarförmåga, led-

ning som strategisk styrning av verksamheten och ledning som styrning av människor och personal nämndes i mindre än 10 procent av promemorierna där ledarskap utgjorde grund för valet. I ungefär 40 procent av promemorierna nämndes flera än ett ledarskaps-element i ledandet som grund för valet.

På grundval av undersökningen verkar det som om kvantitativ ledarerfarenhet värderas högre än kvalitativ ledarförmåga. Av utnämningsspromemorierna kan man utläsa att ledarförmåga i första hand ses som en resurs som växer i takt med ökad ledarerfarenhet.

När ledarskap bedöms i promemorian konstateras ofta att ledarförmåga under förändringar samt förmåga att leda en sakkunnigorganisation är kritiska framgångsfaktorer. Båge betraktas som svåra saker. Personledningens betydelse framhävs framför allt när organisationen utvecklas eller när det finns interna problem inom organisationen. Av chefen har enligt promemorierna också förutsatts förmåga att behärska helheter och komplicerade situationer, förmåga till resultatledning samt förmåga att ha kontroll över användningen av de resurser som står till förfogande för organisationen eller uppgiften i fråga.

Som tecken på en bra chef betraktades i promemorierna samarbetsförmåga och förmåga att bilda nätverk, förmåga att styra och motivera personalen, ett starkt och vittomfattande strategiskt ledargrepp samt organisationsförmåga. Också ledaransvar fördes fram som en väsentlig del av chefens uppgifter.

Enligt principbeslutet är mångsidig erfarenhet en allmän urvalsgrund och något som förutsätts av samtliga högsta tjänstemän. I undersökningen utreddes inhämtandet av mångsidig erfarenhet på grundval av rörligheten. Under granskningsperioden skedde ungefär tre fjärdedelar av utnämningarna antingen inom samma ämbetsverk eller också inom samma förvaltningsområde. Den övriga statsförvaltningens andel är 17,5, kommunalförvaltningens 2,1 och den privata sektorns 5,3 procent. Av de granskade utnämningarna har 29,1 procent varit sådana att en tjänsteman som utnämns för viss tid har utnämns på nytt till samma tjänst.

Undersökningen visade att erfarenhet som erhållits inom det egna ämbetsverket eller förvaltningsområde värderades högre och

gavs större vikt än mångsidig erfarenhet som erhållits inom andra organisationer. Forskningsresultaten visar således att enligt utnämningsspromemoriorna har statsrådets principbesluts mål att främja rörlighet och med hjälp av den mångsidig erfarenhet i chefsuppdrag inte förverkligats.

I undersökningen utreddes också hur utnämningssbesluten fördelar sig enligt kön. Med tanke på förverkligandet av jämställdheten var det positivt att av de kvinnor som anmält sig till de högsta tjänsterna utnämndes en något större andel än i fråga om männen. Av de sammanlagt 52 tjänstemän som utnämndes inom den högsta ledningen var 42 (80,8 procent) män och 10 (19,2 procent) kvinnor. Antalet kvinnliga sökande var klart mindre än manliga.

Som sammandrag av undersökningen kunde konstateras att enligt utnämningsspromemoriorna har de nya urvalsgrunder som togs i bruk 1997 klarlagt de krav som tillämpas vid valet av de högsta tjänstemännen. De föreskrivna behörighetsvillkoren har beaktats i en stor del av utnämningsspromemoriorna. Av utnämningsspromemoriorna att döma har de allmänna urvalsgrunderna däremot inte etablerats som kriterier som skulle användas vid valet. Enligt undersökningen är en problem punkt när det gäller principbeslutets funktion och utnämningarna av de högsta tjänstemännen inom statsförvaltningen bristen på uppgifts- och ledarskapsanalys samt att intervjuer används så sällan.

2.2. Den internationella utvecklingen

I utredningsdelen i utvecklingsstrategin för statsförvaltningens ledning presenteras det aktuella läget i fråga om utvecklingen av tjänstemannaledningen i vissa länder (Markku Kiviniemi: Kansainvälinen selvitys valtionhallinnon johdon kehittämistä, VM 6/2003, s. 77 – 118). Utredningen gäller i första hand sådana europeiska länder vilkas karriärsystem påminner om karriärsystemet inom statsförvaltningen i Finland. Huvudsakliga utredningsobjekt är Sverige, Danmark, Nederländerna och Storbritannien. I det följande granskas huvuddragen och nuläget i fråga om arbetet med att utveckla ledningen i dessa länder och dessutom i Belgien.

Sverige

I Sverige har man sedan 1995 gått in för att sköta chefsförsörjningen och utveckla chefspolicy systematiskt. Den svenska chefspolicyn gäller i synnerhet ämbetsverkens och inrättningarnas högsta ledning, som utnämns av landets regering (sammanlagt ca 200 tjänstemän). I chefspolicyen ingår att rekrytera, instruera och utveckla ledningen samt rörlighet. Målet är att kvalitet, öppenhet och en välmotiverad, yrkesskicklig personal skall betonas vid skötseln av ämbetsverkens uppgifter inom centralförvaltningen. Målet är att utveckla och fördjupa växelverkan mellan ministeriernas, ämbetsverkens och inrättningarnas högsta ledning genom regelbundna resultat- och utvecklingsdiskussioner. Detta är regeringens viktigaste styrmotod i samband med budgetprocessen. Förutom målen för ämbetsverkets verksamhet samt resultaten och effekterna av den behandlas under diskussionerna frågor som gäller ledarskap, kvalitetsarbete, jämställdhet och utvecklandet av organisationen.

Det är finansdepartementet som ansvarar för regeringens chefspolicy, utvecklingen och genomförandet av programmen för utveckling av den högsta ledningen. Varje departement ansvarar för förberedelserna i samband med rekryteringen av det egna förvaltningsområdets högsta ledning, för den individuella handledningen och för ordnandet av resultatdiskussioner.

När det gäller kunskaperna hos ämbetsverkens och inrättningarnas högsta ledning betonas personledningsförmåga (leadership), förmåga att entusiasmera och motivera personalen, delegering av ansvar och utvecklande av samförstånd och gemensamma ansträngningar för att uppnå målen. Dessutom betonas förmåga och färdighet att samarbeta med regeringen, ministeriet, medierna och intressentgrupperna samt att sköta internationella relationer. Av den högsta ledningen förutsätts också omfattande kännedom om ämbetsverkets ansvarsområde.

Rekryteringen av den högsta ledningen baserar sig på ett öppet ansökningsförfarande. Målet är att rekryteringen av chefer för ämbetsverken skall grunda sig på fastställda krav, ett omfattande ansökningsförfarande och ett omsorgsfullt val. Det rekommenderas

att man när ansökningsförfarandet inleds lägger fram en detaljerad uppgiftsbeskrivning av chefsarbetet som utgångspunkt för utnämningsskälerna. I praktiken har man ändå vanligtvis inte förfarit på detta sätt. Trots att man i chefspolicyen betonar att det inom den offentliga sektorn också behövs kännedom om den privata sektorn, har i praktiken största delen av de högsta cheferna rekryterats inom den offentliga sektorn.

Statsministerns kansli och finansdepartementet bereder tillsammans utnämningarna inom den högsta ledningen. I beredningen deltar också det departement inom vars förvaltningsområde det ledigförklarade uppdraget finns.

I Sverige har man målmedvetet utökat den högsta ledningens rörlighet. De högsta cheferna utnämns för viss tid, vanligtvis sex år. Beslut om förlängning fattas särskilt, och den beviljas vanligen för tre år. Tidsbegränsningen har medfört omsättning bland de högsta chefsuppdragen. År 1998 hade den högsta chefen för ett ämbetsverk eller en inrättning i Sverige innehaft sitt uppdrag i medeltal tre år, då den genomsnittliga tjänstgöringstiden 1994 – 1995 var åtta år.

Anställningsvillkoren är med undantag för lönen till största delen desamma som för andra anställda. För den högsta ledningen finns ett särskilt pensionssystem.

Utvecklandet av ämbetsverkens och inrättningarnas ledning har effektiviserats genom att man 1999 inrättade Statens kvalitets- och kompetensråd, som erbjuder ämbetsverken stödtjänster på det förvaltningspolitiska området. Rådet organiserar utbildning, utvecklingsprogram, seminarier, konferenser och projekt samt utarbetar publikationer. De områden som utvecklades var ledning och ledarskap, ämbetsverkens verksamhet, förvaltningsvetenskap och kompetens. Vid ingången av 2006 övergick de uppgifter som sköts av Statens kvalitets- och kompetensråd till Verket för förvaltningsutveckling, VERVA, som inrättades den 1 januari 2006.

Danmark

I Danmark har utvecklandet av ledningen av tradition ankommit på finansministeriet. År 2000 inrättades i samband med finansministeriet en separat personalstyrelse, under

vilken statens centraliserade personal- och arbetsmarknadspolitiska uppdrag har organiserats. Personalstyrelsens enhet för personal- och ledarskapspolitik har ansvar för att utveckla ledarskapet inom statsförvaltningen, speciellt för de strategiska riktlinjerna för utvecklingen och för skapandet av utvecklingsmetoder. Varje ministerium främjar ledarskap inom det egna verksamhetsområdet med hjälp av resultat- och ledarskapsavtal inom ramen för den gemensamma utvecklingsstrategin.

Statens Center for Competence- og Kvalitetsudvikling, SCKK, som inledde sin verksamhet 2000 erbjuder sakkunnigstöd för utvecklandet av statsförvaltningens kompetens. En av tyngdpunkterna i enhetens verksamhet är stöddandet av personal- och kvalitetsledningens kompetens. I 20 år har man arrangerat ett utbildningsprogram för den högsta ledningen vid Danmarks förvaltningshögskola som grundades 1963 och som verkar inom branschen för utvecklandet av ledningen. Syftet med utbildningsprogrammet är att stöda deltagarnas personliga chefskompetens.

Förvaltningsområdets minister spelar en central roll vid utnämningar inom den högsta tjänstemannaledningen (ämbetsverkens och inrättningarnas högsta chefer) inom den danska statsförvaltningen. Antalet högsta chefer vid ämbetsverk och inrättningar inom den danska centralförvaltningen är drygt 50. Av tradition har chefsutnämningarna gällt tills vidare, men de senaste åren har det blivit vanligare med utnämningar för viss tid. Ämbetsverken och de som strävar efter att bli chefer kan prioritera en utnämning tills vidare eller för viss tid. För ett tidsbegränsat avtal betalas högre lön än för ett ordinarie anställningsförhållande. Tidsperioderna varierar från tre till sex år. Vid ansökningsförfarandet används i allmänhet inte några exakta uppgiftsbeskrivningar. De högsta cheferna kommer i huvudsak (80 procent) från statsförvaltningen. Förvaltningsområdets minister bereder utnämningssaken, som behandlas i regeringens utskott för beredning av utnämningar, varefter regeringen fattar utnämningens beslut. I chefsavtalen fastställs lönegrunderna, som numera även innefattar grunderna för resultatavvoden.

I Danmark satsar man på utvärdering av ledningen, som ses som en viktig utveck-

lingsmetod. För utvärdering av ledningen kan penningunderstöd beviljas ur utvecklings- och utbildningsfonden. Utvärderingen av ledningen ses som en utvecklingsprocess, och för att strukturera och genomföra processen har det utvecklats modeller och hjälpmedel, i vilka ingår bl.a. benchmarking. De tre grundläggande dragen hos gott ledarskap är: 1) strategiskt helhetstänkande vid utvecklande av inrättningen eller enheten, 2) resultat- och kostnadsmedvetenhet vid skötseln av uppgifterna samt 3) inläring och dialog tillsammans med personalen och kunderna.

Nederländerna

I Nederländerna är ett viktigt mål för politiken i syfte att utveckla ledningen att skapa funktioner som förändrar den traditionellt tunga och differentierade förvaltningen. Ett mål för den nya utvecklingspolitiken har för det första varit att främja växelverkan mellan ministerierna, dvs. minska sektoriseringen och för det andra att utveckla en ny slags "chefskader". På senare tid har tyngdpunkten för utvecklandet lagts på strategisk karriärplanering. Man försöker nå målen bl.a. genom att få den högsta ledningen att förflytta sig mellan ministerierna.

Metoder som tillämpats i Nederländerna är den nya innovativa utvecklings- och stödenheten, Byrån för den högsta tjänstemannakåren (Algemene Bestuursdienst), utvecklande av den ledande tjänstemannakårens rörlighet som en helhet samt skapande av en gemensam kompetensmodell för ledningen med tanke på rekrytering, avancemang och utvärdering vid alla ministerier. Till detta har hänfört sig en målmedveten inriktning på den högre ledningens "kadermodell", där de högre tjänstemännen bildar en egen yrkeskår och ett eget nätverk. De allra högsta tjänstemännen är anställda hos staten och är placerade för viss tid vid olika ministerier.

Det nuvarande systemet för den högsta ledningen togs i bruk under 1990-talets första hälft. Dess centrala aktör, den 1995 inrättade Byrån för den högsta tjänstemannakåren, har till uppgift att sköta rekryteringstjänsten, ordna karriärplaneringsintervjuer, utbildning, personlig handledning, nätverksmöten, forskning och metodutveckling samt leda kompetensen. Ett speciellt viktigt reformob-

jekt som betonats ända från första början är att öka målgruppens rörlighet, genom vilket man försöker förbättra samarbetet mellan de olika förvaltningsområdena. Med rörlighet avses såväl fysisk (rekrytering, avancemang, cirkulation) som psykisk rörlighet (inläring, utbildning, handledning). Målet har varit att med hjälp av rörlighet, utbildning och utveckling skapa ett nätverk för den högre tjänstemannakåren, en yrkeskår där personerna har erfarenhet från olika ansvarsområden och också känner varandra bättre än förr.

Statssekreterarnas råd verkar som rådgivande organ för Byrån för den högsta tjänstemannakåren och drar upp byråns riktlinjer. Rådet har även tillsatt andra interministeriella kommittéer för att stöda byråns arbete. Till dem hör den interministeriella kommittén för utveckling av ledningen och samarbetsorganet för ministeriernas utvecklingschefer samt kommittéer som tillsatts utgående från aktuella ärenden.

Inrättandet av den högre tjänstemannakåren föregicks av det s.k. intertop-systemet som togs i bruk 1992. Det är en databas där man har samlat detaljerade uppgifter om den högre statstjänstemannakårens karriärer. Stråvan har från första början varit att stärka ett interministeriellt och mera enhetligt tänke- och funktionssätt i stället för den tidigare ministeriecenterade utvecklingen. Ett sätt att avancera i denna riktning har varit att definiera arbetsmarknaden för den högsta ledningen. Sedan 1995 har databasen varit kopplad till utnämningar, rörlighet och utvärdering inom den högsta ledningen.

Byrån för den högre tjänstemannakåren spelar en central roll i utnämningsärenden. Alla tjänster som blir lediga inom centralförvaltningen skall meddelas till byrån, som ser till att rekryteringsprocessen avancerar. I det första skedet omfattade det nya förfarandet de 350 högsta tjänstemännen och år 2005 omfattar det ca 900 tjänstemän. På byrån för den högsta tjänstemannakåren arbetar ca 50 personer.

Rekryteringsprocessen inleds med att det rekryterande ministeriet fastställer de detaljerade uppgiftskraven, dvs. uppgiftsprofilen med hjälp av den kompetensmodell som byrån utvecklat. Till dessa fastställda krav hör också definitioner av chefskompetensen och ledarstilen. Lediga chefsuppdrag meddelas åt

alla medlemmar av "chefskadern" samt ledigförklaras öppet. Också det behöriga ministeriet kan föreslå egna kandidater. Under ansökningsskedet granskar byrån databasen och söker efter lämpliga kandidater utgående från uppgiftsprofilen. Byrån tar aktivt kontakt med de chefer vilkas kompetensprofil motsvarar kraven i det ledigförklarade uppdraget. Man får alltså kandidater på tre sätt: inom chefskadern på grundval av ansökan eller begäran, genom öppet ansökningsförfarande samt genom förslag från behörigt ministerium. På detta sätt får man fram en s.k. lång lista som byrån diskuterar med behörigt ministerium. Utgående från diskussionen tar man fram en s.k. kort lista med 2 – 4 kandidater. Därefter intervjuar man alla personer på den "korta listan". Utgående från denna bestämmer man om en person fortfarande är med i utnämningsprocessen. Beslut om utnämningen fattas av behörig minister och av inrikesministern, till vars ansvarsområden Byrån för den högre tjänstemannakåren hör. Under byråns första år tillsattes de allra högsta tjänsterna genom beslut av regeringen. Senare ändrades förfarandet så att inrikesministeriet utnämner de allra högsta tjänstemännen, som sedan med stöd av avtal för viss tid förordnas till ledningen för något ministerium. Staten som arbetsgivare, som företräds av inrikesministeriet, kan också förordna högre tjänstemän till krävande projektuppgifter för viss tid.

Antalet utnämningar som berörde den högre tjänstemannakåren var till en början 35 – 40 om året, 1999 totalt 57 och efter att gruppen utvidgades 2000 så många som 144. Erfarenheten säger att den högre tjänstemannakårens motivation att röra på sig har ökat klart, när man har vant sig vid det nya systemet. Den genomsnittliga tiden i en och samma tjänst för medlemmarna av den högre tjänstemannakåren var 3,6 år i slutet av 2000. Det ursprungliga målet, att de högre cheferna skulle stanna 3 – 7 år i samma uppdrag, har alltså nåtts. Vid uppföljningen har man märkt att det nya systemet har ökat antalet rekryteringar utanför centralförvaltningen. Också rörligheten mellan ministerierna har ökat.

Storbritannien

I Storbritannien infördes 1999 "en ny högre

tjänstemannakår" (new senior civil service). Tyngdpunkterna i systemet är resultatledning och en gemensam kompetensram. Alla som hör till den högre tjänstemannakåren har ett personligt ledningsansvar för den egna enheten och detta realiserar med hjälp av treåriga resultat- och utvecklingsavtal. Systemet styrs från premiärministerns kansli.

I Storbritannien var tyngdpunkterna i utvecklandet av ledningen 2002 att kompetensmodellen skulle tillämpas i ännu större omfattning inom den offentliga sektorn, att utvärderings- och utvecklingscentralerna skulle stödja utvecklingen samt att utvärderingen av ledningen och karriärplaneringen skulle främjas.

Rekryteringen av den högre tjänstemannakåren baserar sig av tradition på principerna om å ena sidan tjänstemännens opartiskhet och å andra sidan ärlig och öppen konkurrens. Inom centralförvaltningen är det bara rådgivarna samt politiska personer som byts med regeringen.

Rekryteringen av den högre tjänstemannakåren går till på två sätt: antingen genom öppen konkurrens eller begränsad konkurrens inom statsförvaltningen. Man har försökt utöka det öppna ansökningsförfarandet andel och under de senaste åren har ungefär 37 procent av de generaldirektörer vilkas tjänster varit öppet ledigförklarade kommit från andra ställen än statsförvaltningen.

Rekryteringen av tjänstemän och rekryteringsprinciperna övervakas av oberoende tjänstemannakommissarier (Civil Service Commissioners), som är nio till antalet. Kommissarieuppdraget är en deltidssyssla. Kommissarierna meddelar anvisningar om rekryteringen, övervakar platsannonserna och valet av rekryteringskonsulter. De deltar också i rekryteringarna och utarbetar varje år en berättelse över genomförda rekryteringar. Dessutom fungerar de som besvärinstans i rekryteringsärenden. För valet av de högsta tjänstemännen finns i Storbritannien en särskild förslagskommitté, där kommissarierna är företrädare. När någon av de högre tjänsterna skall tillsättas sammankallar man en förslagspanel, som normalt har fem medlemmar. Ordförande är en tjänstemannakommissarie. I panelen ingår företrädare för behörigt ministerium och de viktigaste intressentgrupperna.

Vid rekryteringen av högre tjänstemän anlitas i allmänhet en utomstående konsult. Konsultens uppgift är att utarbeta en s.k. lång lista över sökande som lämpar sig för uppgiften. Utgående från denna bereder förslagspanelen en s.k. kort lista och de personer som tagits upp på den intervjuas också av panelen. För att förbättra tillförlitligheten rekommenderar man att två olika intervjuer ordnas så att panelens olika medlemmar deltar i intervjuerna olika gånger. Den kommissarie som är ordförande lägger därefter fram ett utnämningförslag för behörig minister. Om ministern inte utnämner den föreslagna personen skall han motivera detta särskilt. När det gäller urvalsgrunderna har man av tradition betonat sakkunskap samt intelligens och analytisk förmåga. Ett mål för utvecklandet av ledningen är att som urvalsgrunder betona även social förmåga utöver de traditionella kriterierna. När det gäller att främja användningen av kompetensramen intar kommissarierna en nyckelposition vid rekryteringen, eftersom de kan meddela rekommendationer för rekryteringen.

I Storbritannien har cheferna på det hela taget rört sig tillräckligt mellan olika uppdrag, eftersom utnämningarna har varit tidsbegränsade. Perioderna på tre år har dock upplevts t.o.m. som alltför korta och chefsomsättningen som alltför snabb, och därför har det funnits ett behov av att börja utnämna chefer även för längre tid.

Målet är också att utöka andelen kvinnor av de högre cheferna till 35 procent.

Belgien

I Belgien inleddes år 2000 en reform som innebär att cheferna utnämns till sin tjänst för en tid av sex år. Målet är att systemet i sinom tid skall omfatta ungefär de 400 högsta cheferna. Systemet effektiverar utvärderingen av ledningen, vilken ligger till grund bl.a. för besluten om ytterligare perioder. Till stöd för systemet finns en enhet som ansvarar för beredningen av valet av chefer, det allmänna utvecklandet av ledningen, växelverkan med cheferna samt utvärderingen av ledningen. Utvecklandet av systemet ligger dock nere för tillfället eftersom regeringen bytts ut.

2.3. Bedömning av nuläget

Syftet med det principbeslut som statsrådet fattade den 6 februari 1997 var att styra utnämningarna så att ledarförmåga verkligen skulle värdesättas vid utnämningar och att den skulle ha betydelse för valet. Regeringen förväntade sig att detta skulle förverkligas genom att i praktiken visad ledarförmåga och ledarerfarenhet föreskrivs som behörighetsvillkor. Avsikten var att den uppgiftsanalys och uppgiftsbeskrivning samt strukturerade intervju som ingår i det reviderade urvalsförfarandet skulle förändra utnämningförfarandet så att de saker som är viktiga för framgång i chefsuppdrag skulle fås fram och kunna utvärderas under processens gång. De s.k. allmänna krav som gäller alla tjänster ingår i principbeslutet. Det förutsattes att bestämmelser om de tjänstespecifika s.k. särskilda behörighetsvillkoren skall ingå i de olika ämbetsverkens förvaltningsförfordningar. Förvaltningsområdena har genomfört ändringarna. Av den som väljs till en cheftjänst krävs i dag åtminstone i praktiken visad ledarförmåga och dessutom ledarerfarenhet. I statstjänstemannaförordningen har man tagit med bestämmelser om det nya anmälningsförfarandet, enligt vilka myndigheters tidsfrister och skriftliga ansökningsförfaranden även skall tillämpas vid anmälningsförfarandet.

Enligt de utnämningpromemorior som utarbetats för statsrådsföredragningarna har föreskrivandet av i praktiken visad ledarförmåga som behörighetsvillkor och reformen av urvalsförfarandet ändå inte haft den inverkan som eftersträvades med 1997 års reform. Endast i några få promemorior har man analyserat olika aspekter av praktiskt ledarskap och hur de krav uppfylls som ställs på den högsta ledningen inom statsförvaltningen. Ledarförmågan har ofta mätts med ledarerfarenhetens längd i stället för med kvalitet och resultat.

En orsak till ovan nämnda problem kan antas vara att ledarförmågans innehåll inte någonstans har definierats så att definitionen kunde utnyttjas i samband med utnämningprövningen. Vid utvärderingen av hur 1997 års reform lyckats har avsaknaden av en definition konstaterats vara en sak som borde korrigeras i samband med att urvalsgrunder-

na förnyas. Detta förutsätter också att justitiekanslern i statsrådets laglighetsövervakning förverkligas. Vid laglighetsövervakningen är det inte möjligt att bedöma hur sådana urvalsgrunder förverkligas som inte har föreskrivits som behörighetsvillkor genom förordning av statsrådet och vilkas innehåll inte har definierats. På grund av erfarenheten av tillämpningen av 1997 års reform har det framkommit ett behov av att definiera kraven på uppdragen och ledarförmågans innehåll så att de kan användas som faktiska urvalsgrunder i urvalssituationer. Med hjälp av en definition kan man i en urvalssituation bättre än nu betona det kunnande som förutsätts i chefsuppdrag. På så sätt får man tillgång till ledarkriterier med vilkas hjälp kandidaternas skicklighet, förmåga och personliga egenskaper kan jämföras.

Statsförvaltningens nuvarande resultatstyrningssystem saknar definitioner av chefernas personliga mål samt därpå grundad respons och utvärdering av hur ledningen lyckats. Detta har lett till att chefsuppdrag inte är förknäpade med sådant personligt ansvar som borde höra till de högsta chefstjänstemännens verksamhet. Resultatstyrningen riktar sig i praktiken mera till organisationen i allmänhet än till dess chef. Genom den redovisnings-skyldighetsreform som trädde i kraft vid ingången av 2005 (lagen om ändring av lagen om statsbudgeten, 1216/2003 och förordningen ändring av förordningen om statsbudgeten, 254/2004) betonas ändå ledningens resultatansvar och behovet av professionell ledning i framtiden, vilket förutsätter förändringar även i praktiken.

Bättre ledning och ledarskap behövs också av andra orsaker. Finland befinner sig i en ny konkurrenssituation till följd av förändringarna i den internationella ekonomin, framför allt avregleringen av marknaden och den därpå följande s.k. globaliseringen. Europeiska unionen har fått nya medlemsländer, utvidningen fortsätter och samarbetet omfattar nya verksamhetsområden.

På grund av ministrarnas ökade arbetsbörda och behoven av koordinering mellan ministerierna har politiska statssekreterare tillsatts från ingången av 2005 för att stödja ministrarna. Statssekreterarna är i stabsposition och direkt underställda ministrarna. Med tanke på den politiska styrningen inom statsförvalt-

ningen är det viktigt att de centrala riktlinjerna på ett så effektivt sätt som möjligt användas till program och projekt som är bindande för förvaltningen. Detta sker genom diskussion och samarbete mellan den politiska ledningen och den högsta tjänstemannaledningen. Den högsta tjänstemannaledningens engagemang och ansvarstagande för både den egna organisationens uppgifter och statsförvaltningens gemensamma mål säkerställer på bästa sätt förvaltningens samhälleliga effektivitet. Stärkandet av regeringens politiska chefsförsörjning och utvecklandet av tjänstemannaledningen stödjer således samma behov av att förbättra den allmänna styrningen inom statsförvaltningen. När den politiska ledningen har förstärkts så att den politiska styrningen fungerar bättre än tidigare, måste den högsta tjänstemannaledningen förbereda sig på att agera så att denna styrning fungerar på bästa möjliga sätt i praktiken. Av denna orsak är det motiverat att reformera den högsta tjänstemannaledningen i överensstämmelse med ovan konstaterade mål samtidigt som den politiska ledningen stärks.

Vid valet av chefer inom statsförvaltningen har man av tradition betonat specialkunskap om det ansvarsområde där uppdraget är placerat. Detta har lett till att det kunnande som krävs för ett chefsuppdrag inte alltid beaktas tillräckligt vid utnämningen. Ledarskap betraktas inte som en uppgift som kräver särskilda egenskaper för att man skall vara framgångsrik. Personledningsförmåga har inte betonats tillräckligt som en nödvändig del av ledarförmågan.

Staten som arbetsgivare ser inte för närvarande systematiskt till att chefsresurser uppstår och utvecklas. Detta försvårar utvecklandet av ledningen med tanke på hela statsamfundets behov. Det finns inte heller någon instans med ansvar för karriärplanering och personligt stöd, som skulle kunna ordna sådant.

Chefer och sakkunniga inom statsförvaltningen rör sig sällan mellan förvaltningsområdena. Detta försämrar möjligheterna för staten som arbetsgivare att utnyttja chefsresurserna flexibelt och med hela statsamfundets bästa för ögonen. Om en chef inte rör på sig hindrar det honom från att skaffa sig mångsidig erfarenhet och mångsidigt kunnande samt minskar det hans möjligheter till

individuell karriär- och yrkesmässig utveckling.

De högsta chefstjänstemännen har utnämnts antingen till anställningsförhållanden som gäller tills vidare eller till tjänster för viss tid. Största delen av ministeriernas kanslichefer har utnämnts för en period på fem år, resten tills vidare. Avdelningscheferna och cheferna för ämbetsverk har i regel utnämnts tills vidare. Landshövdingarna har utnämnts för högst sju år åt gången med stöd av förordningen om tjänster som alltid tillsätts för viss tid. När det gäller utnämningar för viss tid som är förenade med prövningsrätt har avgörandena träffats från fall till fall enligt vad den utnämmande myndigheten har ansett vara det bästa tillvägagångssättet vid utnämningstidpunkten. Detta har lett till att cheferna befinner sig i olika position med avseende på anställningstryggheten. I praktiken är huvudregeln den att en kanslichef som utnämns för viss tid har en ordinarie tjänst vid någon annan statlig verksamhetsenhet och att han har beviljats tjänstledighet för skötseln av kanslichefsuppdraget. Därför kan den tjänstlediga kanslichefens ordinarie tjänst inte tillsättas, utan den måste kanske långa tider skötas så att en vikarie utnämns för respektive tjänstledighetsperiod.

2.4. Bedömning av en totalreform och en reform som utgår från att det gällande systemet vidareutvecklas

Eftersom en reform förutsätter författningsändringar har man i beredningen jämfört två alternativa sätt att genomföra reformen på. För det första kan man komma fram till att reformen i så stor utsträckning som möjligt genomförs utgående från det gällande systemet och genom att utveckla det. I detta alternativ kan man avstå från nya strukturella lösningar, i vilka t.ex. ingår att inrätta gemensamma chefstjänster för ledningen i statsrådet samt från att skilja mellan utnämning till tjänst och förordnande till uppdrag. Alternativt kan reformen även omfatta strukturella förändringar, även om de görs genom att den gällande lagstiftningen ändras och kompletteras.

Det andra sättet att genomföra reformen på, och som man undersökt under beredningen, är en totalreform i vilken hela lagstiftningen

gällande utnämningen av den högsta tjänstemannaledningen reformeras. I denna proposition har man stannat för sistnämnda alternativ i synnerhet av den anledningen att de förändringar och den effekt som eftersträvas i praktiken förutsätter en totalreform. Detta kan motiveras med en jämförelse mellan den revidering av urvalsgrunderna och urvalsförfarandet för den högsta ledningen som trädde i kraft 1997 och dagsläget samt en uppskattning av effekterna av en reform.

Effekterna av reformen 1997 kan bedömas såväl utgående från det sätt man valde att genomföra reformen på som utgående från det innehåll reformen hade. Ett principbeslut av statsrådet är riktgivande till sin karaktär, vilket innebär att det inte har samma förpliktande karaktär som en författning. Å andra sidan uttrycker ett principbeslut att regeringen förbundit sig till den sak som beslutet gäller. På detta sätt kan ett principbeslut om ministeriernas utnämningsberedning mycket väl leda till likadana resultat som om förändringen genomförs på författningsnivå. Förändringen gällande utnämningen av ledningen har inte förverkligats på önskat sätt.

Vid bedömningen av principbeslutets innehåll kan man konstatera att ändringarna i statstjänstemannaförordningen har lett till att situationen har förändrats. De gällde visserligen bara anmälningsförfarandet, inte en bedömning av behörighetsvillkoren i sig.

De allmänna urvalsgrunder som nämns i principbeslutet har inte etablerats vid valet på det sätt som man antog då principbeslutet bereddes. Det är fråga om mer än bara tolkningen av en enskild urvalsgrund. De allmänna element som ingår i en ledares yrkesskicklighet kan inte tolkas och bedömas lika lätt som t.ex. en examen eller förtrogenhet med uppgiftsområdet.

Orsaken till att målen med reformen som genomfördes 1997 inte kunde nås kan i stor utsträckning antas bero på att reformen inte genomfördes på ett tillräckligt övergripande sätt. Med ett övergripande sätt avses såväl att lagstiftningsändringen är betydande som att den högsta ledningen binds till reformen på andra sätt. Det kan bedömas att t.ex. preciseringar som enbart gäller behörighetsvillkoren eller utvecklandet av urvalsförfarandet i nivå med statsrådets principbeslut har visat sig vara ett otillräckligt sätt att uppnå den bety-

dande ändring som uppställts som mål. Dessutom förutsätts ändringar i lagstiftningen för ökande av den rörlighet hos ledningen som avses i det föreslagna systemet, eftersom rörligheten inte har kunnat främjas genom de åtgärder som vidtagits tidigare.

Av ovan nämnda skäl kan det anses viktigt att reformen genomförs som en totalreform.

3. Propositionens mål och de viktigaste förslagen

3.1. Målsättning

Målen med reformen går ut på att statsförvaltningen som helhet skall beaktas bättre än för närvarande och å andra sidan att ledarskapet skall bli yrkesskickligare och chefernas personliga ansvar utökas. Den politiska ledningens riktlinjer borde så effektivt som möjligt omvandlas till program och projekt som är bindande för förvaltningen.

Målet är att skapa ett urvalsförfarande för den högsta tjänstemannaledningen som baserar sig på öppenhet och där man omsorgsfullt utreder både situationen inom organisationen och de krav som ställs på chefsuppdraget samt kandidaternas ledarförmåga. Vid valet av chef borde man utreda bl.a. förmågan att se framtida alternativ, kontrollera och leda förändringar och använda resurserna på bästa möjliga sätt. I detta ingår förmåga att åstadkomma resultat som uppfyller kvalitetskraven med personalens hjälp. Som resultat av gott ledarskap kan resultatet hos statsförvaltningens funktioner förväntas bli bättre, vilket även gäller personalens arbetshälsa och motivation. Målet är att det vid framtida val av chefer skall läggas betydligt större vikt vid ledarförmågan. I fråga om varje enskilt uppdrag prövas ändå den rätta balansen mellan ledarförmåga och specialkunskaper om det aktuella ansvarsområdet.

De statliga funktionernas samhälleliga och funktionella effektivitet kan förbättras genom att den allmänna styrningen inom statsförvaltningen utvecklas och chefskompetensen förbättras. Den högsta tjänstemannaledningen och utvecklandet av den intar här en nyckelposition.

Genom ökad rörlighet hos ledningen kan statsamfundet i större utsträckning beaktas som en helhet och förvaltningsområdenas

differentiering fås att minska. Detta kan också antas leda till att sakkunniga oftare byter uppdrag. På så sätt skulle man i större utsträckning än nu börja skaffa sig den mångsidiga erfarenhet som behövs för chefsuppdrag redan i sakkunniguppdrag innan man första gången utnämns till chef.

3.2. De viktigaste förslagen

En ny speciallag

Regeringen har bestämt sig för att föreslå att reformen gällande den högsta ledningen genomförs genom att det stiftas en speciallag. Den främsta motiveringen till en totalreform som genomförs genom lagstiftning är speciellt att reformen 1997 inte i praktiken hade den effekt som eftersträvades. En speciallag betonar ändringens betydelse. Den åskådliggör innehållet i ändringen bättre än enskilda bestämmelser som fogas till olika författningar. Ett motsvarande förfarande användes t.ex. då urvalsförfarandet för domare reviderades år 2000 (lagen om utnämning av domare, 205/2000).

Lagen kompletteras av en förordning av statsrådet i vilken ingår bestämmelser om uppdrag som hör till den högsta tjänstemannaledningen och om förfarandet när uppdrag tillsätts.

Gemensamma chefstjänster inom statsförvaltningen

För att uppnå målen med reformen inrättas det enligt förslaget ett antal högsta chefstjänster inom statsförvaltningen. Tjänsterna inrättas i den takt innehavarna lämnar de motsvarande nuvarande tjänsterna eller när de är villiga att övergå till nya tjänster. Det föreslås att tjänsterna inrättas vid finansministeriet. Under beredningen har statsrådets kansli nämnts som alternativ till finansministeriet. Eftersom finansministeriet ansvarar för statens resursförvaltning, antas det vara mest lämpligt för denna uppgift.

Finansministeriet inrättar de högsta chefstjänsterna som gemensamma tjänster för statsförvaltningen. Efter inrättandet vid finansministeriet placeras tjänsterna vid ministerierna och ämbetsverken genom beslut av statsrådet. Befogenheten att fatta beslut om

inrättandet av tjänster tillkommer finansministeriet, i stället för statsrådet, eftersom det inte är fråga om en åtgärd som är förenad med utövande av prövningsrätt. Att placera tjänster vid ministerier och ämbetsverk förutsätter å sin sida en synvinkel som omfattar hela statsamfundet och en ändamålsenlighetsprövning, vilket innebär att beslutsrätten i dessa ärenden ligger hos statsrådets allmänna sammanträde.

Förnyande av behörighetsvillkoren och urvalsförfarandet

I den reform som gäller förfarandet för utnämning av den högsta ledningen och förfarandet för förordnande till uppdrag ingår en central förändring jämfört med nuläget som kommer att synas i framtiden och som går ut på att vid valet av chefer skall användas behörighetsvillkor som betonar ett yrkesskickligt ledarskap och ett professionellt urvalsförfarande och som säkerställer att målen med reformen uppnås.

De behörighetsvillkor som föreslås i propositionen preciserar de allmänna tjänsteutnämningsskälerna i 125 § i grundlagen i situationer där den högsta ledningen utnämns och förordnas till uppdrag.

Ordinarie anställningsförhållande och chefsuppdrag för viss tid

Att tjänster och uppdrag särskiljs från varandra gör att möjligt att samordna rörlighet mellan uppgifter och anställningstrygghet på ett nytt sätt.

Anställningsförhållandet i en cheftjänst skall gälla tills vidare, för de högsta tjänsterna inom statsförvaltningen måste vara attraktiva och intressanta för sökande. Tjänsteförhållanden som gäller tills vidare säkerställer också nödvändig kontinuitet inom förvaltningen.

Chefsuppdragen (t.ex. kanslichef, chef för ämbetsverk) skall vara tidsbegränsade. På detta sätt blir ledningen rörligare och förbättras den allmänna styrningen inom hela statsamfundet och främjas ett tänkesätt som överskrider förvaltningsgränserna.

Både tjänster och uppdrag tillsätts med hjälp av ett öppet och offentligt förfarande.

Avsikten är att de bästa möjliga personerna

skall kunna utnämnas till cheftjänsterna, oberoende av om de redan är statsanställda eller inte. Ett offentligt ansökningsförfarande kan dock hindra personer inom näringslivet från att söka sig till statliga uppdrag. Detta problem omfattar även sakkunniga samt andra ledare än sådana som avses i denna proposition. För att trygga en tillräcklig öppenhet kommer man särskilt att utreda hur ansöknings- och anmälningsförfarandet kan utvecklas så att detta problem kan lösas.

Efter utnämningen förordnas tjänstemannen särskilt till ett chefsuppdrag. Uppdragsbenämningen visar vilket chefsuppdrag tjänstemannen innehar. Förordnandet gäller en period om fem år. Efter denna tid är en tjänsteman i regel förpliktad att övergå till andra uppdrag om han inte på de grunder som anges i 9 § i förslaget på nytt utnämns till samma uppdrag.

Efter att tiden har gått ut kan en tjänsteman även övergå till andra uppdrag än chefsuppdrag och behålla sin ställning som tjänsteman som är utnämnd till cheftjänst. En övergång kräver i dessa fall personens eget samtycke. För det första kan man övergå till krävande sakkunnig- eller utredningsuppdrag vid statsrådet med stöd av 22 § i den gällande statstjänstemannalagen. För det andra är det möjligt för en tjänsteman att övergå till krävande sakkunniguppdrag eller internationella uppgifter för viss tid.

Precisering av avlöningsbefogenheten

Det föreslås att 5 § 4 mom. i lagen om statens tjänstekollektivavtal ändras så att den beaktar den föreslagna tjänste- och uppgiftsstrukturen för statens ledande tjänstemän samt de ändringar som föreslås i 4 § i statstjänstemannalagen och 28 § i statstjänstemannaförordningen.

Alternativa sätt att genomföra reformen

Bestämmelserna om utnämningsskicklighet skiljer de tjänster som hör till den högsta ledningen från varandra. Statsrådets allmänna sammanträde sköter största delen av utnämningarna till de högsta cheftjänsterna. Det har inte framkommit något behov av att ändra på detta i det skede då lagförslaget bereddes. Fördelningen av utnämningsskicklighet

ten mellan presidenten och statsrådet sågs över i samband med grundlagsreformen 2000.

Inga ändringar föreslås i presidentens utnämning befogenhet. Att tjänster och uppdrag särskiljs från varandra är en ny sak i det föreslagna systemet och därför måste ett bibehållande av utnämnings- och förordnandebefogenheterna granskas ur en ny synvinkel.

Under beredningen av propositionen har man granskat olika alternativa sätt att genomföra reformen. I propositionen har man stannat för alternativet att det skapas en ny typ av allmän tjänst (chefstjänst). Den utnämmande myndigheten är i regel statsrådet. Dessutom föreskrivs det i lagen att presidenten förordnar en kanslichef och landshövding till sitt uppdrag. Om den person som förordnas till något av de sistnämnda uppdragen ännu inte innehar en cheftjänst, utnämner presidenten honom eller henne till en sådan. I annat fall utnämner statsrådets allmänna sammanträde först personen i fråga till en cheftjänst och förordnar därefter honom eller henne till ett uppdrag inom den högsta ledningen (chefsuppdrag). Sålunda behåller presidenten sin befogenhet, eftersom det hör till presidentens befogenheter att förordna och utnämna kanslichefer och landshövdingar när personen i fråga inte har utnämnts till någon cheftjänst tidigare.

Utgångspunkten för detta alternativ är att utnämningssystemet för de högsta statliga tjänsterna i hög grad baserar sig på de enskilda ministeriernas grundlagsfästa ansvar för det egna ansvarsområdet. Beslutsfattandet i tjänsteutnämningssärenden och andra ärenden baserar sig på ett föredragningsförfarande, där den tjänsteman som bereder ärendet föredrar det för ministern eller statsrådet. Ett väsentligt inslag i detta förfarande är föredragandeansvaret, som omfattar den föredragande tjänstemannens rätt att framföra avvikande mening, om den som fattar beslutet stannar för en lösning som avviker från förslaget.

I samband med beredningen av lagförslaget har man dessutom granskat en alternativ modell som baserar sig på förslaget från strategiarbetsgruppen för ledningen. Denna modell skulle vara öppen när någon skall utnämnas till en ledig tjänst men slutet när någon skall förordnas till ett uppdrag. Endast en tjänste-

man som är utnämnd till en gemensam cheftjänst skulle kunna förordnas till ett chefsuppdrag som omfattas av systemet. Antalet personer som är utnämnda till en tjänst och antalet chefsuppdrag skulle alltid motsvara varandra. Antalet tjänster som ledigförklaras skulle förbli lika stort som med det nuvarande systemet.

Denna modell skulle vara kraftigt centraliserad, så man kan anta att den skulle fungera bra i synnerhet med tanke på målen att stärka den allmänna styrningen inom statsförvaltningen. Däremot skulle det vara svårt att beakta de områdes- och uppgiftsspecifika specialbehoven, och därför skulle det vara problematiskt att genomföra modellen i praktiken.

Stödenhet för ledningen inom statsförvaltningen

Det föreslås att det vid statsrådet inrättas en särskild stödenhet, vilken har i uppgift att bistå ministerierna vid tillsättandet av cheftjänster och chefsuppdrag. Beredningen av utnämningar och förordnanden sköts av det ministerium vid vilket eller inom vars förvaltningsområde den ledigförklarade tjänsten eller det ledigförklarade uppdraget finns. Utnämningsbesluten och besluten om förordnande till uppdrag bereds alltså i samarbete mellan ministeriet och stödenheten så att ett professionellt urvalsförfarande förverkligas på bästa möjliga sätt. Föredragningsansvaret för utnämningen vilar alltid på behörigt ministerium.

Stödenheten har till uppgift att bistå ministerierna och andra ämbetsverk med successionsplanering och utveckling även för andra än bara den högsta ledningen och de sakkunniga, så att personer med de bästa utvecklingsförutsättningarna söker uppdrag i den högsta ledningen. Stödenheten har även till uppgift att stöda chefernas karriärplanering och utveckling t.ex. genom att ordna eller sörja för ledarutbildning, utvärdera den högsta ledningens resultat och ledning samt följa upp chefsavtalen i samarbete med ministerierna. Utvärderingen av ledningen är främst det berörda ministeriets uppgift och ansvar. Utvärderingen är en del av en större resultatutvärdering. Ministeriets samarbetspartner i

utvärderingen är förutom stödenheten även finanscontrollerfunktionen.

Det föreslås att stödenheten placeras vid finansministeriet som redan nu ansvarar för utvecklandet av ledningen och ledarskapet inom statsförvaltningen samt för statens arbetsgivar- och personalpolitik. Som ett alternativ till placeringsställe har man granskat statsrådets kansli, som i egenskap av statsministerns stab ansvarar för regeringens allmänna politikstyrning. Man har emellertid velat behålla statsrådets kansli som en liten enhet som består av endast kärnan i politikstyrningen och vissa stödfunktioner.

Det föreslagna systemet i huvuddrag

Systemet träder i kraft allteftersom tjänster i den högsta ledningen ledigförklaras eller de tjänstemän som utnämns till tjänsterna ger sitt samtycke till att tjänsten omvandlas till en gemensam tjänst vid statsrådet. De gemensamma tjänsterna placeras vid ministerier och ämbetsverk i enlighet med hur de nu är inrättade vid olika organisationer. Reformen påverkar inte i väsentlig grad antalet tjänster inom den högsta ledningen.

De chefstjänster som blir ledigförklarade tillsätts liksom för närvarande genom ett öppet anmälningsförfarande. Då en tjänst tillsätts ledigförklarar man samtidigt det uppdrag till vilket personen skall utnämnas. Anonsen kan då utformas så att den precis motsvarar det ledigförklarade uppdraget. Utnämningen till tjänst bereds med beaktande av de övriga kraven för uppdraget i fråga. Det ministerium inom vars förvaltningsområde uppdraget finns definierar de särskilda krav som hänför sig till uppgiften innan tjänsten och uppdraget ledigförklaras. Dessa är beroende av organisationens ställning och situation, och med hjälp av dem definierar man en hurdan ledare organisationen för tillfället behöver.

Det ankommer på det berörda ministeriet att sörja för att utnämningar till tjänst och förordnanden till uppdrag sköts professionellt och även i övrigt i enlighet med lagförslagets mål. Hit hör bl.a. att utgående från anmälningshandlingarna utreda yrkeskunskapen hos de bästa som anmält sig. Här betonas i större utsträckning än för närvarande chefskompetensen, vars innehåll beskrivs i detalj-

motiveringarna till propositionen. Till förfarandet hör att intervjua och vid behov bedöma lämpligheten hos de bästa personerna. Vid förfarandet kan man använda sig av en intervjugrupp som utsetts av ministeriet. Stödenheten för ledningen inom statsförvaltningen bistår ministerierna när dessa bereder utnämningen till en tjänst eller förordnandet till ett uppdrag.

Stödenhetens uppgift är att tillsammans med varje tjänsteman som omfattas av reformen planera karriärutvecklingen och främja den personliga utvecklingen som chef. Varje chef diskuterar årligen med en tjänsteman vid stödenheten bl.a. om karriärplanering. Målet är att tillsammans finna ett nytt uppdrag för varje tjänsteman efter antingen en eller två femårsperioder. Om inga lämpliga uppdrag finns eller om det annars är ändamålsenligt att en tjänsteman fortsätter i samma uppdrag även efter två perioder, utnämns tjänstemannen till samma uppdrag på nytt.

En tjänsteman är dock förpliktad att övergå till ett nytt uppdrag även om han inte anmält sig för det. En tjänsteman kan genom sitt samtycke för viss tid även övergå till ett annat uppdrag än uppdrag inom den högsta ledningen. Detta kan t.ex. vara ett utrednings- eller sakkunniguppdrag eller ett internationellt uppdrag som är betydelsefullt för hela statsrådet.

Då en tjänst blir vakant skall den i regel ledigförklaras. Om tjänstemannen, ministeriet och stödenheten emellertid vid karriärplaneringen gemensamt har kommit fram till att det är motiverat att förordna tjänstemannen till samma uppdrag för en ny period, ledigförklaras uppdraget inte. De tjänster och uppdrag som tillsätts genom ett öppet förfarande blir allt allmänna, eftersom samma tjänsteman inte alltid förordnas till samma uppdrag på nytt. Avsikten är alltså att även locka personer som inte kommer från statsförvaltningen till uppdrag inom statens högsta ledning. Ett syfte är också att öka rörligheten mellan ledningen inom statsförvaltningen och ledningen inom den privata sektorn eller kommunalförvaltningen.

Syftet med systemet är att det skall finnas lika många tjänster som uppdrag. Det måste ändå inte vara så, eftersom en person som utnämns till en chefstjänst på egen begäran för

viss tid kan övergå till andra uppdrag än uppdrag inom den högsta ledningen. Om en person övergår till ett sådant uppdrag är personen fortfarande utnämnd till en chefstjänst men får inte lön för sitt chefsuppdrag. Lön betalas för det uppdrag som personen sköter. På detta sätt kan det säkerställas att utnämningar till chefstjänster gäller tills vidare och att de tjänstemän som utnämnts till dem har möjlighet att röra sig från ett uppdrag till ett annat även utanför den högsta ledningen.

Lönen fastställs enligt det uppdrag till vilket tjänstemannen förordnas. Lönen sänks emellertid inte om personen övergår till ett mindre krävande uppdrag. Syftet är att tjänstemän skall kunna placeras i uppdrag utan några yttre hinder som en eventuell minskning av lönen. Det är viktigt att alla de som utnämnts till chefstjänster kan placeras i uppdrag som bäst motsvarar deras yrkeskunskap och organisationens behov.

Den rättsliga ställningen för en tjänsteman som utnämnts till chefstjänst

Rättigheterna och skyldigheterna för en tjänsteman som skall utnämnas eller som har utnämnts till en chefstjänst bestäms i statstjänstemannalagen och är i princip desamma som för övriga tjänstemän. Olika delarna grundar sig på ställningen för de tjänstemän som avses i 26 § i statstjänstemannalagen och som utnämnts till de högsta tjänsterna samt på den föreslagna reformen som innefattar en skyldighet att övergå från ett chefsuppdrag till ett annat. De chefstjänster som avses i lagförslaget omfattas av 26 § i statstjänstemannalagen.

Alla tjänstemän har samma rättigheter enligt lagstiftningen. De anges i 4 kap. i statstjänstemannalagen. Till myndigheternas skyldigheter hör att bemöta tjänstemän opartiskt (11 §), garantera föreningsfriheten (12 §) och se till att tjänstemannen kommer i åtnjutande av sina förmåner och rättigheter enligt tjänsteförhållandet (13 §). Kravet på att bemöta tjänstemän likvärdigt gäller också beslut om utnämning. En myndighet får inte då utan fog särbehandla någon på sådana grunder som nämns i 11 §.

Enligt 45 § i förvaltningslagen (434/2003) skall ett förvaltningsbeslut motiveras. Kravet

på motiverade beslut gäller även utnämningens beslut. Inför en utnämning till chefstjänst skriver ministeriet en utnämningsspromemoria som samtidigt är en motivering till utnämningens beslut.

En person som föreslås bli utnämnd till en av de högsta tjänsterna inom statsförvaltningen skall enligt 8 a § i statstjänstemannalagen före utnämningen lämna en redogörelse för sin näringsverksamhet, sitt ägande i företag och annan förmögenhet samt för sina uppgifter utanför tjänsten, sina bisysslor enligt 18 § i den nämnda lagen och andra bindningar som kan vara av betydelse vid bedömningen av hans förutsättningar att sköta de uppgifter som hör till den tjänst som skall tillsättas.

De viktigaste av tjänstemännens allmänna skyldigheter är de som anges i 14 § 1 och 2 mom. i statstjänstemannalagen. Enligt det förstnämnda momentet skall en tjänsteman utföra sina uppgifter på behörigt sätt och utan dröjsmål. Han skall iaktta bestämmelserna om arbetsledning och övervakning. Enligt det sistnämnda momentet skall en tjänsteman uppträda så som hans ställning och uppgifter förutsätter. I synnerhet i fråga om uppträdande ställs högre krav på de högsta tjänstemännen än på andra och kraven på uppträdande gäller även under tjänstemännens fritid.

Enligt lagförslaget gäller utnämningen till en chefstjänst tills vidare, inte för viss tid. För cheferna innebär detta en bättre anställningstrygghet än vad som är fallet i dag. Anställningsförhållandet upphör då personen själv säger upp sig eller då uppsägningen sker på myndighetens initiativ eller tjänsteförhållandet hävs. Därutöver upphör ett tjänsteförhållande då tjänstemannen uppnår den avgångsålder som föreskrivs i statstjänstemannalagen. Den allmänna avgångsålder som föreskrivs i 35 § i statstjänstemannalagen är 68 år. En tjänsteman som utnämnts till en chefstjänst är dock skyldig att övergå till ett nytt uppdrag då statsrådet så förordnar. Ett förordnande till uppdrag gäller i regel fem år åt gången och en tjänsteman kan förordnas till samma uppdrag på nytt.

En tjänsteman som utnämnts till en chefstjänst har rätt att anmäla sig för ett nytt uppdrag men är skyldig att övergå till ett annat uppdrag även utan att ha anmält sig för det. En tjänsteman kan även förordnas till ett an-

nat uppdrag än det chefsuppdrag han anmält sig för.

Ministerierna och stödenheten har till uppgift att sörja för rättsskyddet för den som utnämns till en chefstjänst så att denne får adekvat information om sina rättigheter och skyldigheter inom chefsystemet. Att finna ett nytt uppdrag förutsätter ett nära samarbete mellan tjänsteman, ministerium och stödenhet.

Den som utnämns till en chefstjänst kan säga upp sig från chefstjänsten och chefsuppdraget med iakttagande av vanlig uppsägningstid.

Statsrådet eller det ministerium saken gäller har rätt att tilldela tjänstemannen en anmärkning eller en sådan skriftlig varning som avses i 24 § i statstjänstemannalagen om tjänstemannen bryter mot eller åsidosätter sin tjänsteplikt.

Bestämmelserna i 25 §, 26 §, 27 § samt 33 och 34 § i statstjänstemannalagen tillämpas på myndighetens rätt att avsluta ett tjänsteförhållande. Med undantag för 27 § som gäller ekonomiska och produktionsmässiga uppsägningsgrunder gäller övriga bestämmelser hur ett tjänsteförhållande avslutas av skäl som beror på tjänstemannen. Utöver vad som i 25 § 2 mom. bestäms om grunderna för uppsägning kan enligt 26 § i statstjänstemannalagen de tjänstemän som nämns i bestämmelsen sägas upp då det med hänsyn till tjänstens karaktär finns ett godtagbart och motiverat skäl till det. Denna grund är vagare än om uppsägningsgrunden består av de synnerligen vägande skäl som avses i 25 §. De högsta tjänstemännens ställning och befogenheter är sådana att tjänstemännen bör åtnjuta särskilt förtroende. I motiveringen till regeringens proposition med förslag till statstjänstemannalag (RP 291/1993 rd) konstateras att reformeringen av statsförvaltningen ställer nya krav också på cheferna inom statsförvaltningen. Reformerna omfattar bl.a. en övergång till resultatbudgetering, resultatstyrning och resultatorienterad ledning samt överföring av befogenheter inom personalförvaltningen till ämbetsverken. Som en följd härav ökar självständigheten, beslutanderätten och ansvaret bl.a. för de högsta cheferna inom statsförvaltningen. Resultatansvaret i fråga om de samhällligt sett viktiga uppgifterna inom statsförvaltningen förutsätter bl.a.

att det finns möjlighet att avsluta anställningsförhållandet för ledande tjänstemän förutom på de grunder som avses i 25 § också när det finns skäl till detta. De högsta tjänstemännen innehar befattningar där det faktum att de inte längre åtnjuter särskilt förtroende eller att de uppställda målen av orsaker som beror på dem inte uppnås, bör berättiga till att anställningsförhållandet avslutas, även om det inte finns orsaker därtill enligt 25 §.

Ovan nämnda grunder gäller alltså och de skall även omfatta tjänstemän som utnämns till nya chefstjänster. Ett tjänsteförhållande kan även sägas upp med stöd av 26 § i statstjänstemannalagen t.ex. om tjänstemannen bryter mot eller åsidosätter sin tjänsteplikt så att förtroendet för hans verksamhet är förlorat. I praktiken har bestämmelsen knappast alls tillämpats och från de senaste åren finns ingen rättspraxis i frågan. Ur tjänstemannens synvinkel är det viktigt att han senast i utnämningsskedet underrättas om grunderna för avslutande av tjänsteförhållandet. Ansvaret för informationen ankommer både på det ministerium saken gäller och på stödenheten.

Bestämmelser om tillvägagångssätten i samband med uppsägning och hävning av tjänsteförhållande samt om förfarandet vid sökande av ändring ingår i statstjänstemannalagen.

4. Propositionens konsekvenser

4.1. Ekonomiska konsekvenser

Ett centralt mål med den föreslagna reformen är att förbättra produktiviteten hos ministeriernas och ämbetsverkens verksamhet inom statsförvaltningen och främja genomförandet av redovisningsskyldighetsreformen. De ekonomiska konsekvenserna antas således vara positiva och även betydande på lång sikt.

De direkta ekonomiska konsekvenserna hänför sig till det koordineringsbehov som det nya systemet förutsätter, till fördjupningen av urvals förfarandet samt till de andra uppgifter som förutsätter att en stödenhet inrättas. Genomförandet av den föreslagna reformen påverkar inte de resurser som utnämningberedningen vid ministerierna kräver, utan de kan antas förbli på nuvarande nivå.

När man har bedömt stödenhetens behov av resurser har man antagit att antalet allmänna tjänster och chefsuppdrag som hör till målgruppen för reformen uppgår till 130 tjänster. Utgångspunkt för beräkningarna är en uppdragsperiod på fem år och maximalt två perioder i samma uppdrag. Enligt detta frigörs i medeltal 20 uppdrag om året när systemet fungerar fullt ut. Till att börja med kommer det att finnas flera tjänster att tillsätta, men senare i medeltal fem per år.

Stödenheten skall ha en chef, två sakkunnigtjänstemän och en byråsekreterare. Löne- kostnaderna samt kostnaderna för stöd för utbildning och utveckling av ledningen uppskattas till ca 450 000 euro om året.

Utgångspunkten för förslaget är att lönen för en tjänsteman som utnämns till en chefs- tjänst bestäms enligt det uppdrag till vilket han har förordnats. Lönen fastställs utgående från en utvärdering av uppdragets svårighetsgrad. Att systemet fungerar och att i synnerhet rörligheten kan säkerställas förutsätter ändå att lönen för en tjänsteman som utnämns till en chefstjänst inte sjunker även om han förordnas till ett uppdrag för vilket lönen är lägre än tidigare. Detta förfarande kan i enskilda fall öka kostnaderna något jämfört med det nuvarande systemet. Det är för tidigt att uppskatta den exakta ökningen, men enligt bedömningen är den liten.

Det är meningen att kostnaderna för stödenheten och dess verksamhet skall täckas genom att allokera finansministeriets omkostnadsanslag.

4.2. Konsekvenser för statsrådet och myndigheterna

Konsekvenser för utnämningsberedningen

Förslaget ändrar inte på de behörighetsförhållanden inom statsrådet som gäller utnämningsberedningen och föredragningen. Det ministerium inom vilket den tjänst som skall tillsättas finns svarar alltjämt för utnämningsberedningen. Ministeriet föredrar även utnämningen för statsrådet eller för republikens president. Beslutanderätten vid utnämningarna bibehålls oförändrad hos statsrådet och republikens president. Den föreslagna stödenhetens roll i utnämningsberedningen är att vara stödande och den har inget ansvar för

föredragningen av ärendet.

Förslaget påverkar i någon mån ministeriernas utnämningsberedning i praktiken. Reformen kan antas öka antalet urvalssituationer, eftersom de tjänstemän som utnämns till tjänster inom den högsta ledningen byter uppdrag oftare än nu. Därför kan det totala administrativa arbete som hänför sig till utnämningarna antas öka jämfört med nuläget. Det är svårt att bedöma hur det professionella urvalsförfarandet inverkar, eftersom de förfaranden som används för närvarande varierar från ministerium till ministerium.

Konsekvenser för personalen

Reformen ger cheferna inom statsförvaltningen möjlighet att övergå från ett uppdrag till ett annat och att på detta sätt skaffa sig mångsidig erfarenhet om och kunskaper om olika verksamhetsenheter och uppgifter. En helt ny sak vore det stöd som ges cheferna och som beaktar chefsuppdragets krav och chefernas möjligheter att orka i arbetet. Dessutom blir cheferna delaktiga av utbildning, nätverk och karriärplanering av ny typ.

Mest påverkar reformen alltså ställningen för de tjänstemän vilkas tjänster enligt förslaget omvandlas till gemensamma tjänster för statsförvaltningen. För att ställningen för de tjänstemän som är utnämnda till tjänsterna skall ordnas på ett rättvist sätt och i enlighet med rättsskyddskraven förutsätts att de utnämnda själva har möjlighet att besluta om de vill övergå till det nya systemet direkt eller om de vill stanna kvar i sin nuvarande tjänst. Målet är att så många som möjligt av dem som är utnämnda till en tjänst skall samtycka till att tjänsten omvandlas till en gemensam tjänst, varvid tjänstemannen samtidigt, i och med att han eller hon ger sitt samtycke, börjar omfattas av det nya systemet.

Om en tjänsteman ändå inte ger sitt samtycke har han eller hon rätt att behålla sin nuvarande tjänst tills perioden går ut eller till dess tjänsteförhållandet annars upphör.

Till följd av reformen överförs dessutom avlöningsbefogenheten i fråga om vissa arbetsgivartjänster som tidigare specificerats i statsbudgeten från finansministeriet till ministerierna.

Könsrelaterade konsekvenser

Reformen kan antas förbättra kvinnors möjligheter att bli utnämnda till tjänster inom den högsta ledningen. Detta beror särskilt på att man i och med systemet inom statsförvaltningen målmedvetet kommer att börja söka efter potentiella personer för en chefskarriär redan innan de utnämns till ett egentligt chefsuppdrag. På detta sätt kan karriärutvecklingen för de potentiella kvinnliga chefer som man finner stödas och deras ledningsberedskap utvecklas så att de har goda förutsättningar att söka sig till och utnämns till uppdrag inom den högsta ledningen.

4.3. Sammanfattning av den externa bedömningen

Eftersom förslaget kan antas ha omfattande och vittgående konsekvenser även för den övriga förvaltningen och det övriga samhället och inte bara för statens högsta tjänstemannaledning, som direkt omfattas av reformen, har finansministeriet beställt en utomstående förhandsbedömning av förslagets konsekvenser. Bedömningen omfattar vid sidan av de planerade målen gällande verksamhetens resultat, produktivitet och kvalitet, verksamhet över gränserna mellan förvaltningsområdena, en yrkeskunnig ledning och systemet för tjänstemannaledning även konsekvenserna för hela det politisk-administrativa systemet. Bedömningen gjordes av professor Markku Temmes vid Helsingfors universitet. Tidsgränsen för uppdraget var den 30 november 2005.

Materialet för bedömningen utgörs av intervjuer med representanter för den politiska ledningen, tjänstemannaledningen och medierna samt med sakkunniga i fråga om personalpolitik inom den offentliga förvaltningen. Som material användes dessutom beredningsmaterial för reformförslaget och material om profilen för statens nuvarande tjänstemannaledning.

I det följande ett sammandrag av resultaten av förhandsbedömningen.

Reformens konsekvenser för statsförvaltningens strukturer och maktförhållanden

Ett framhävande av den ställning och den

roll ministeriets tjänstemannaledning har vore ägnat att klarlägga den politiska ledningens och tjänstemannaledningens roller.

Det nya systemet gör det lättare att inrikta rekrytering, karriärplanering och arbetsrotation samt utbildnings- och stödtjänster på tjänstemannaledningen. Betydelsen av arbetsrotation, särskilt mellan ministerierna, är stor eftersom den förbättrar samarbetet och koordineringen av verksamheten mellan de olika förvaltningsområdena. Det nya systemet gör det möjligt att bereda utnämningar, arbetsrotation och karriärplanering för den högsta tjänstemannaledningen utifrån hela förvaltningsapparaten synvinkel.

Det nya systemet överför informell makt i fråga om rekrytering och karriärplanering för den högsta tjänstemannaledningen till finansministeriet. Samarbetet mellan finansministeriet och andra förvaltningsområden skall grunda sig på en modell enligt vilken de uppgifter som innehas av stödenheten vid finansministeriet ses som en tjänst som organiserats i nätverksform. Målet är att finansministeriet skall ansvara för utvecklandet av de nya stödtjänster som det nya systemet förutsätter, men att finansministeriet är berett att överföra den utvecklade tjänsten till statsrådets kansli om det senare finns behov av att understryka statsministerns ställning även som regeringens administrativa chef.

Det nya systemets konsekvenser för statsförvaltningens ledarskapskultur och för tjänstemannaledningens utveckling

Det nya systemet innebär att man kan förbättra resultatet, produktiviteten och kvaliteten i statssamfundets verksamhet genom att utveckla chefspolicy. Dessa resultat grundar sig på att man i valet av chefer, i karriärplaneringen, i arbetsrotationen, i utvecklandet av sig själv samt i det responssystem som utvärderar resultaten av ledarskapet mera målmedvetet betonar den chefskompetens som krävs i ett modernt, offentligt ledarskap. Det nya systemet i kombination med chefsavtalen gör det möjligt att planera, genomföra och följa upp den högsta tjänstemannaledningens personliga ansvar.

Det nya systemet betonar det allmänna ledarskapet och satsar på att utveckla det. Balansen mellan allmänt ledarskap och sakkun-

nigledarskap är emellertid en så väsentlig del av den offentliga ledningen att den måste beaktas i de flesta utnämningar av och karriärplaneringen för den högsta ledningen. Om de som skall utnämnas har meriter efter att ha arbetat som förändringsledare eller med ekonomi- och personalledning är även det faktorer som bör beaktas vid beredningen av utnämningar. Som element i tjänstemannaledningens kompetens bör man framhäva sådan erfarenhet som förvärvats i olika chefsuppdrag och som bildar varje chefs egen chefsprofil.

Jämfört med den politiska ledningen representerar tjänstemannaledningen kontinuitet. Kontinuiteten bör säkerställas genom att de tidsbegränsade utnämningarna är tillräckligt långa. Den period på fem år, med en möjlighet till förlängning, som föreslås i systemet uppfyller detta krav för den högsta tjänstemannaledningens del. Att respektera det önskemål som den som skall utnämnas har i samband med arbetsrotationen kan även anses säkerställa tjänstemannaledningen självständighet och neutralitet. Man skall systematiskt införa tidsbegränsningar för chefsuppdragen inom statsförvaltningen.

Det nya systemet siktar till att i väsentlig grad öka arbetsrotationen inom den högsta tjänstemannaledningen. Denna målsättning förutsätter att man organiserar en fungerande arbetsrotation redan för uppdrag i mellanledningen. På den högsta nivån utgörs problemet ofta av kravet på särskild sakkunskap och de önskemål som den som skall utnämnas har i synnerhet då han börjar närma sig pensionsåldern. Möjligheterna att öka arbetsrotationen är trots detta betydande även på den högsta nivån. En väl genomförd arbetsrotation ökar motivationen hos dem som inehar chefsuppdrag och gör att de vill satsa mera på den egna utvecklingen och det egna karriärtänkandet.

Om det nya systemet genomförs väl ökar samhällets uppskattning för den högsta tjänstemannaledningen. Arbetsrotation, såväl i form av arrangemang inom förvaltningsapparaten som mellan den offentliga sektorn och den privata sektorn, ökar förtroendet för att tjänstemannaledningen är av hög klass. Projektuppdrag för viss tid erbjuder en möjlighet att utnyttja den högsta ledningens sakkunskap även utanför egentliga chefsuppdrag.

Reformens konsekvenser för utvecklingen av profilen för statsförvaltningens högsta tjänstemannaledning

Eftersom statsförvaltningens högsta tjänstemannaledning är den mest synliga delen av statsförvaltningens personal påverkar tjänstemannaledningens profil även bilden av staten som arbetsgivare. Det är även av denna orsak viktigt att utveckla tjänstemannaledningens profil.

Andelen kvinnor i den högsta tjänstemannaledningen är fortfarande liten. Karriärplaneringssystemet kan troligen försnabba en ökning av andelen kvinnliga chefer i den högsta tjänstemannaledningen.

Den nuvarande ledningen inom ministerier, ämbetsverk och inrättningar har knappast alls någon erfarenhet av chefsuppdrag inom kommunalförvaltningen eller den privata sektorn. Skapandet av mer balanserade ämbetskarriärer är en utmaning i det nya systemet. Även den högsta tjänstemannaledningens utbildningsbakgrund kan bli mångsidigare genom karriärplaneringssystemet. Det nya systemet kan börja tillämpas genom att det inriktas på nya chefsuppdrag.

De internationella uppdragens betydelse som en del av den högsta tjänstemannaledningens karriärutveckling ökar. Det nya systemet erbjuder möjligheter att göra upp klarare spelregler för hur internationella uppdrag kan utnyttjas i karriärplaneringen för den högsta ledningen.

Det nya systemets konsekvenser för utvecklandet och tillämpandet av ledarskapspolitiken

Det mest brådskande och mest betydande föremålet för utveckling i skapandet av en modern chefpolicy inom den finska statsförvaltningen är inrättandet av en professionell stödenhet och utvecklandet av dess verksamhet. Stödenheten skall professionellt sett vara av hög klass och gå in för att betjäna kunder inom förvaltningen. Den skall i huvudsak skaffa de sakkunnigtjänster den behöver externt. Utvecklandet av chefpolicyn och stödenhetens uppgifter försvåras åtminstone till en början av att de olika element som statsförvaltningens nya ledningssystem

består av, såsom resultatstyrning, direktionsstyrning och systemen för uppföljning, inte ännu är en sammansvetsad helhet.

De som omfattas av tjänsterna i chefspolicy skall kunna visa på gemensamma värden och mål. Stödenhetens uppgift är att utgående från dessa gemensamma faktorer ordna skräddarsydd personlig utbildning och andra stödtjänster såsom mentorskap, samt utvecklingssamtal. En effektiv kartläggning av chefspotentialen och ett effektivt karriärplaneringssystem förutsätter tillämpning även utanför den högsta tjänstemannaledningen: på ledningen på mellannivån och kommunalförvaltningen. Man bör även kartlägga intresset för att övergå från den privata sektorn till chefsuppdrag inom statsförvaltningen.

Till en början kan det nya systemet vara informellt och huvudvikten kan ligga på stödsystemets tjänster och kartläggningen av chefspotentialen. Systemet kan till en början gälla enbart ministerier, ämbetsverk och inrättningar samt länsstyrelser. Systemet kan senare utvidgas på basis av de erfarenheter som fås. Stödenhetens rekryteringstjänst kan i framtiden omfatta även direktionsmedlemmar.

Chefspolicy och stödenhetens verksamhet skall utvärderas regelbundet. För att stödja stödenheten skall man inrätta en ledningsgrupp som består av personer med sakkunskap om offentlig ledning och chefspolicy.

5. Beredningen av propositionen

5.1. Beredningsskeden och beredningsmaterial

Statsrådet fattade den 30 augusti 2001 ett principbeslut om statens personalpolitiska linje. I den del av principbeslutet som gällde utvecklandet av ledningen ingick utarbetandet av en utvecklingsstrategi för ledningen.

Finansministeriet tillsatte den 21 januari 2002 en arbetsgrupp som fick i uppdrag att utarbeta en utvecklingsstrategi för statsförvaltningens ledning för åren 2002 – 2012. Arbetsgruppen blev klar med sitt förslag den 24 januari 2003 (Mot en proffsig ledning inom statsförvaltningen, FM 1/2003). Till arbetet hänförde sig en separat utredningsdel, där man har granskat ledarskapsmiljön, ægången och rörligheten bland cheferna, prax-

is vid utnämningen av de högsta tjänstemännen samt den internationella utvecklingen i fråga om utvecklingen av statsförvaltningens ledning (FM 6/2003).

Därefter tillsatte finansministeriet den 29 april 2004 en stödgrupp för att främja rekryteringen, rörligheten och utvecklingen i fråga om statsrådets gemensamma chefsresurser. Stödgruppen lade fram sitt förslag i en promemoria daterad den 15 januari 2005, Reform av de högsta chefstjänsterna inom statsförvaltningen (FM 1/2005). Stödgruppen föreslog att reformen genomförs genom att det stiftas en speciallag. Stödgruppens promemoria innehöll ett förslag till den nya lagens innehåll.

Regeringens proposition har därefter beretts vid finansministeriet. Nämnda stödgrupp för den högsta ledningen har deltagit i beredningen.

Angående propositionen har förhandlingar enligt lagen om samarbete inom statens ämbetsverk och inrättningar (651/1988) och de avtal som hänför sig till den förts med de centralorganisationer som företräder de statsanställda.

Propositionen om ändring av lagen om statens tjänstekollektivavtal har beretts vid finansministeriet.

5.2. Remissyttranden och hur de har beaktats

Stödgruppen för den högsta ledningen ordnade tre diskussionsmöten om reformen för ministeriernas administrativa ledning. Dessutom ordnade den i november 2004 ett diskussionsmöte för ministeriernas kanslichefer och avdelningschefer samt för verkscheferna. I slutskedet av sitt arbete hörde stödgruppen vidare justitiekansler Paavo Nikula, statssekreterare Risto Volanen från statsrådets kansli samt understatssekreterare Hannu Himanen från utrikesministeriet.

Alla ministerier, justitiekanslern i statsrådet och finanscontrollerfunktionen samt Valtion yhteistyöjärjestö VTY har givit utlåtanden om utkastet till regeringsproposition. Begäran om utlåtande innehöll inget förslag till ändring av lagen om statens tjänstekollektivavtal.

Enligt utlåtandena förhåller man sig generellt sett positivt till reformen och man anser

sig kunna understöda dess målsättning. I utlåtandena fästes uppmärksamhet vid systemets praktiska förverkligande och det föreslogs att motiveringarna och åtgärderna preciseras. I utlåtandena föreslogs även att målen för reformen sammanförs med annan förbättring av resultatet och med säkerställande av en produktiv verksamhet.

Enligt utlåtandet från justitiekanslern i statsrådet bör man som ett alternativ till den separata lag som reformen förutsätter överväga hur det nuvarande systemet kan omformas för att målsättningen skall kunna nås. I utlåtandet konstateras att det alternativ som föreslås i propositionen i fråga om innehållet och strukturen är en vittgående totalreform. Som ett alternativ bör man bedöma om be-

hoven att revidera och utveckla urvalsgrunderna och urvalsmetoderna för statens högsta ledning kan genomföras utgående från den nuvarande lagstiftningen genom att utveckla denna. Om reformen ändå genomförs understöder justitiekanslern den mer decentraliserade modell som anges i motiveringarna.

I fråga om konkreta åtgärder fästes i utlåtandena uppmärksamhet vid behörighetsförhållandena mellan olika aktörer samt vid utnämningsgrunder, förordnanden, urvalsgrunder och tjänstemannens rättsskydd. I utlåtandena betonades det faktum att systemet ter sig öppet och lockande även för andra än dem som innehar tjänster i den högsta ledningen.

DETALJMOTIVERING

1. Motivering till lagförslagen

1.1. Lag om statens ledande tjänstemän

1 kap. Allmänna bestämmelser

1 §. Lagens syfte. Syftet med lagen är att främja kvaliteten på och resultatet av statsförvaltningens ledarskap. Ett syfte med lagen är också att trygga chefsförsörjningen inom statsförvaltningen samt yrkeskunskapen, ledarförmågan och motivationen hos statens högsta tjänstemannaledning. I tryggandet av chefsförsörjningen ingår också att säkerställa att det finns tillräckligt med sådan chefskompetens som behövs för uppdragen i den högsta ledningen. Detta innebär att man säkerställer att staten har den chefskompetens som behövs och att det finns tillräckligt med personer som är intresserade av uppdragen i den högsta ledningen. Cheferna skall stå till hela statsamfundets förfogande så att statsförvaltningen som helhet syns på bästa möjliga sätt i ledningen av den och därigenom i ministeriernas och andra verksamhetsenheters arbete.

Personer som besitter den yrkeskunskap som chefsuppdragen förutsätter skall väljas till statens högsta tjänstemannaledning. När de blivit valda får de stöd för att upprätthålla och förnya sin yrkeskunskap. Vid valet av den högsta tjänstemannaledningen betonas i synnerhet ledarförmåga, som inbegriper vilja att arbeta i chefsuppdrag och åstadkomma resultat genom att arbeta via och tillsammans med människor. De högsta chefstjänstemännen skall vidare vara välmotiverade för sina uppdrag. Endast då kan deras arbete ge resultat.

Enligt paragrafen förutsätts en hög etisk nivå av den högsta tjänstemannaledningen. Detta har att göra med att verksamheten inom statsförvaltningen bör vara värdeorienterad och av hög etisk nivå. Ett mål för statens personalpolitik är också att stärka värdegrunden och förenhetliga verksamhetskulturen. Vid ledningen av statsförvaltningen bör

de man samordna å ena sidan de resultat- och effektivitetskrav som ställs på verksamheten samt å andra sidan principerna för god förvaltning, som utgår från grunderna för den demokratiska rättsstaten. Den högsta tjänstemannaledningens uppgift är att genom sitt eget exempel och sin egen ledarstil se till att en hög etisk nivå bibehålls inom statsförvaltningen. Värdena för personalpolitiken inom statsförvaltningen är resultatrik verksamhet, kvalitet och stark sakkunskap, serviceprincipen, öppenhet, förtroende, jämställdhet, objektivitet, obundenhet samt ansvarighet.

2 §. Lagens tillämpningsområde. I 1 mom. definieras lagens tillämpningsområde med hjälp av de nya begreppen chefstjänst och chefsuppdrag. I förslaget skiljer man mellan å ena sidan tjänst och tjänsteförhållande för viss tid samt å andra sidan uppdrag.

I 2 mom. uppräknas de chefsuppdrag som lagen tillämpas på. Gemensamt för alla uppdrag som avses i bestämmelsen är att den utnämmande myndigheten är antingen republikens president eller statsrådets allmänna sammanträde. Enligt 1 punkten tillämpas lagen på uppdraget som kanslichef och understatssekreterare vid ett ministerium. Den tillämpas även på finansministeriets statssekreterare i dessas egenskap av kanslichef. Lagen tillämpas inte på politiska statssekreterare. Systemet omfattar inte heller statssekreteraren vid utrikesministeriet eller utrikesministeriets förvaltningsområde. Enligt 2 punkten tillämpas lagen på uppdraget som avdelningschef vid ett ministerium. I 3 punkten hänvisas till uppdrag som motsvarar uppdragen som avdelningschef vid ett ministerium, varom föreskrivs närmare genom förordning av statsrådet. Om uppdrag som motsvarar avdelningschefsuppdragen och som avses i 26 § i statstjänstemannalagen föreskrivs i 28 § i statstjänstemannaförordningen. Avsikten är att de uppdrag som motsvarar avdelningschefsuppdragen i den föreslagna paragrafen till största delen skall vara desamma som i tjänstemannaförordningen. Det är ändamålsenligt att tillämpningsområdet för 26 § i statstjänstemannalagen till denna del överensstämmer med definitionen av chefstjänst-

ter och chefsuppdrag i så stor utsträckning som möjligt, eftersom det i nämnda bestämmelse föreskrivs om de särskilda orsaker som gör att tjänstemän som hör till bestämmelsens tillämpningsområde kan sägas upp på lösare grunder än normalt. Avsikten med reformen är inte att ändra denna gränsdragning mer än nödvändigt med tanke på målen för reformen. Det föreslås inte att reformen skall omfatta tjänsten som riksförlikningsman eftersom det av den som utses till uppdraget som riksförlikningsman förutsätts att den åtnjuter arbetsmarknadsparternas förtroende och uppfyller de särskilda yrkeskrav som krävs i arbetet. Dessutom är riksförlikningsmannens byrå tämligen liten beträffande antalet anställda.

I den föreslagna reformen ingår en precisering av 28 § 2 mom. i statstjänstemannaförordningen. Ett upphävande av 4 § 2 mom. 2 och 5 punkten i statstjänstemannalagen förutsätter ett slopande av hänvisningen till de tjänster som specificeras i statsbudgeten liksom av hänvisningen till de verkställande direktörerna för statliga affärsverk i 28 § 2 mom. i statstjänstemannaförordningen. Även den föreslagna författningen gällande fördelningen av avlöningsbefogenheten förutsätter en ändring av förordningen.

I början av pågående valperiod lade statsrådet om sina tillvägagångssätt genom att ta i bruk programledning. Programdirektörernas tjänsteförhållande gäller för viss tid under regeringsperioden. Eftersom det inte har inrättats tjänster för programledningssystemet omfattar systemet inte programdirektörsuppdragen.

Enligt 2 mom. 4 punkten tillämpas lagen på uppdragen som chef för sådana ämbetsverk inom centralförvaltningen som lyder direkt under ett ministerium enligt vad som närmare föreskrivs genom förordning av statsrådet. Kretsen av verkschefer som hör till tillämpningsområdet för reformen går inte att entydigt slå fast genom lag. Detta beror på att det inte föreslås att reformen skall omfatta alla chefer för ämbetsverk som lyder direkt under ministerierna, då detta inte vore ändamålsenligt därför att dessa ämbetsverk har så få anställda eller på grund av verksamhetens natur. Till dem hör bl.a. konkursombudsmannens och dataskyddsombudsmannens byråer. Bestämmelser som utfärdas genom förord-

ning av statsrådet behövs också därför att uppdragen som chef för vissa forskningsinstitut ansluts till det föreslagna systemet först senare och därför att det kommer att utredas huruvida vissa cheftjänster vid utrikesministeriet skall anslutas till det.

Enligt 2 mom. 5 punkten tillämpas lagen också på uppdrag som landshövding, med undantag för landshövdingen på Åland, uppdrag som direktör för en arbetskrafts- och näringscentral samt uppdrag som direktör för en regional miljöcentral.

I 3 mom. ingår en hänvisning till vissa tjänster inom myndighetsorganisationen, om vilka det föreskrivs särskilt.

3 §. Förhållande till andra författningar. I 1 mom. föreslås en bestämmelse om förhållandet mellan den föreslagna lagen och statstjänstemannalagen, som innehåller allmänna bestämmelser om utnämning till tjänst. I förhållande till statstjänstemannalagen är den föreslagna lagen en speciallag, som innehåller primära bestämmelser om utnämning av den högsta ledningen. I 7 – 16 § i statstjänstemannaförordningen föreskrivs om ansöknings- och anmälningsförfarandet när det gäller tjänster. Vid förfarandet för tillsättande av tjänster och uppdrag iakttas i huvudsak samma krav på att ansökningsförfarandet är offentligt, öppet, heltäckande och att de sökande behandlas jämlikt liksom nu.

Den enda reform som beror på målet med det nya systemet, särskilt gällande stödet till karriärplaneringen, är att en tjänsteman kan förordnas till samma uppdrag på nytt utan att uppdraget ledigförklaras. Förfarandet minskar inte den nuvarande öppenheten och öfentligheten i fråga om tillsättandet av tjänster eftersom tjänsterna fortfarande ledigförklaras offentligt, vilket även gäller uppdrag i de fall någon annan än den som sköter uppdraget skall förordnas till det. Om uppdrag alltid ledigförklarades skulle karriärplaneringen inte ha den betydelse som eftersträvas med reformen.

I den gällande lagstiftningen finns hänvisningar till de tjänster som kommer att ersättas med chefsuppdrag enligt den föreslagna lagen. Den nya lagen tillämpas enligt 2 mom. även på dem utan att varje enskild lag behöver ändras i överensstämmelse med förslaget. Avsikten är att de nuvarande bestämmelserna om särskilda behörighetsvillkor skall upphä-

vas i fråga om de uppdrag som berörs av reformen.

2 kap. **Gemensamma chefstjänster, utnämning till tjänst och förordnande till uppdrag**

4 §. Gemensamma tjänster. Enligt 1 mom. har staten vid finansministeriet inrättade gemensamma chefstjänster för statsförvaltningen och de tjänstemän som utnämns till dem förordnas till de chefsuppdrag som avses i 2 § 2 mom. När tjänster inrättas för den högsta ledningen eller ändras till gemensamma tjänster för statsförvaltningen innebär det en avvikelse från det gällande systemet så till vida att tjänsterna inte längre inrättas vid det ministerium eller det ämbetsverk där de finns rent funktionellt. Reformen förutsätter att 4 § 2 mom. 2 och 5 punkten i statstjänstemannalagen upphävs. I dem föreskrivs om tjänster beträffande vilka inrättande, indragning och ändring av benämningen förutsätter specifikation i statsbudgeten. Att chefstjänsterna ändras till gemensamma tjänster för statsförvaltningen samt att tjänster och uppdrag särskiljs från varandra undanröjer behovet av att specificera tjänsterna i budgeten. Ändringen har inte i sig någon praktisk betydelse för antalet chefsuppdrag eftersom det t.ex. även i fortsättningen finns en chef vid varje ämbetsverk. Vid de ministerier som omfattas av reformen finns även efter lagens ikraftträdande en kanslichef som representant för den högsta tjänstemannaledningen eller en kanslichef som statssekreterare (finansministeriet). Vid ministerierna finns även avdelningschefer enligt vad deras verksamhet och organisering förutsätter.

Inrättandet av gemensamma chefstjänster vid finansministeriet tjänar det syftet att tjänsterna då lättare uppfattas som gemensamma för statsrådet än om de inrättas vid ministerier och ämbetsverk. Att tjänster och uppdrag särskiljs från varandra talar för en sådan lösning. En annan fråga är hur budgeteringen av tjänsterna ordnas. Budgeteringen kan vara oberoende av inrättandet av en tjänst då det nya systemet upprättas. Med tanke på att man inom statsförvaltningen använder sig av en fungerande och flexibel

praxis med omkostnadsbudgetering föreslås inga ändringar till budgeteringen eller möjligheten att följa resurshållningen till följd av revideringen. Ledningens löner och lönebikostnader betalas även i fortsättningen av omkostnadsanlagen för ämbetsverket eller inrättningen och inte från finansministeriets moment.

Av det ovan framförda följer att chefstjänsterna kan inrättas vid finansministeriet utan att motsvarande anslag finns till finansministeriets förfogande. I 4 § 1 mom. i statstjänstemannalagen förutsätts att tjänster kan inrättas med anslag som står till förfogande. Detta har traditionellt ansetts innebära att ämbetsverket skall ha de anslag som behövs för inrättandet av en tjänst. Då tjänsterna i och med reformen blir gemensamma för statsförvaltningen avses med de anslag som står till förfogande att de anslag som behövs för varje chefsuppdrag ingår i statsbudgeten.

I 2 mom. föreskrivs om befogenhet att besluta om placeringen av de gemensamma tjänsterna vid ministerierna och ämbetsverken. Placering av en gemensam tjänst betyder inte detsamma som överföring av en tjänst till ett annat ämbetsverk i 5 § i statstjänstemannalagen. Placeringen av en gemensam tjänst genomförs genom ett ensidigt beslut av myndigheten, även om tjänsten är tillsatt. I praktiken inverkar detta inte på tjänstemannens ställning, eftersom förordnande till uppdraget är ett separat beslut och genom det bestäms vid vilket ministerium eller ämbetsverk tjänstemannen arbetar. Det är finansministeriet som föredrar beslut om placeringen av en tjänst för statsrådet.

5 §. Utnämning till chefstjänst. I 1 mom. bestäms om utnämningbefogenheten i fråga om chefstjänster. Enligt förslaget beslutar statsrådet om utnämningen, dvs. i praktiken statsrådets allmänna sammanträde. En person utnämns till en chefstjänst innan han förordnas till ett chefsuppdrag även om beredningen av båda besluten kan ske parallellt och samtidigt. Tjänsten tillsätts genom öppet anmälningsförfarande liksom för närvarande. Det ministerium inom vars förvaltningsområde tjänsten finns bereder utnämningen och föredrar ärendet för statsrådet. Reformen ändrar således inte på behörighetsförhållandena i fråga om beredningen av utnämningens ärenden. Syftet med reformen är dock att bi-

dra till att urvals- och utnämningförfarandet i sin helhet sköts professionellt vid ministerierna så att det stöder uppnåendet av reformens mål. Till uppgifterna för den föreslagna stödenheten för den högsta ledningen hör att bistå och stöda ministerierna i utnämningberedningen. Stödenheten har emellertid inget ansvar under de olika skedena av utnämningberedningen.

I 2 mom. föreskrivs som huvudregel att utnämningen till en tjänst gäller tills vidare. Detta betyder att anställningsförhållandet är ordinarie och för att det skall upphöra förutsätts att tjänstemannen säger upp sig eller uppnår avgångsåldern eller att myndigheten säger upp eller häver tjänsteförhållandet. Syftet med bestämmelsen är att behandla alla de högsta tjänstemännen lika sinsemellan i fråga om anställningsförhållandets längd och även förhindra användningen av vikariatskedjor till följd av tjänsteutnämningar för viss tid. Utnämningen kan också gälla för viss tid på den grunden att den person som anmält sig till tjänsten vill det och ansöker om det. Detta vore nödvändigt med tanke på att man i framtiden skall kunna locka även sådana personer till chefsuppdrag som inte permanent vill binda sig till chefsuppdrag inom statsförvaltningen men som är villiga att arbeta i ett chefsuppdrag som intresserar och passar dem.

6 §. Förordnande till chefsuppdrag. Enligt 1 mom. förordnas en person till ett chefsuppdrag efter det att han eller hon har utnämnts till en chefstjänst. Uppdragsbeteckningen fastställer chefsuppdragets position i hierarkin och dess närmare innehåll. Chefsuppdragen tillsätts i likhet med chefstjänsterna genom ett öppet och offentligt anmälningsförfarande. Chefsuppdrag ledigförklaras offentligt då avsikten är att till uppdraget utnämna någon annan än den som tidigare förordnats till uppdraget för viss tid. Ett öppet förfarande med förordnande till uppdrag bidrar till att hindra att den högsta ledningen blir sluten, vilket inte är syftet med reformen. Då uppdragen i regel ledigförklaras offentligt kan såväl personer som redan har utnämnts till en chefstjänst som personer som redan arbetar inom statsförvaltningen liksom personer utanför statsförvaltningen anmäla sig till dem. Målet är att till varje uppdrag kunna hitta bästa möjliga person med tanke på upp-

dragets krav.

Det finns två alternativa sätt att gå till väga vid förordnande till chefsuppdrag beroende på om den person som skall förordnas till uppdraget har anmält sig för ett chefsuppdrag inte omfattas av denna lag eller om han redan tidigare har utnämnts till en chefstjänst. Det första alternativet gäller situationer då personen för första gången utnämns till en tjänst inom den högsta ledningen efter att denna lag trätt i kraft. Förfarandet för tillsättande av tjänster föregår förfarandet för förordnande till uppdrag, även om de kan beredas samtidigt. I sådana fall har en person som inte omfattas av denna lag anmält sig för ett ledigförklarat chefsuppdrag. En förutsättning för att kunna bli förordnad till ett uppdrag är att personen först utnämns till en chefstjänst. I praktiken ledigförklaras en chefstjänst inte separat, utan till sammanhanget hör även ett vakant chefsuppdrag. Förfarandet för tillsättande av ett chefsuppdrag kan beskrivas så, att det för personer utanför chefstjänsterna gäller ett förfarande för tillsättande av tjänster och uppdrag, medan det för personer som redan utnämnts till chefstjänster endast gäller ett förfarande för tillsättande av uppdrag.

På grund av ovan beskrivna förfarande kan antalet tjänster och uppdrag avvika något från varandra. Det kan finnas fler chefstjänster än chefsuppdrag. För att ett sådant system skall fungera förutsätter det att stödenheten har ett starkt koordineringsgrepp och förmåga att finna nya uppdrag åt de tjänstemän som omfattas av systemet.

Till ett chefsuppdrag kan även en sådan tjänsteman förordnas som utnämnts till en chefstjänst men som inte har anmält sig för uppdraget. Syftet med detta är att trygga å ena sidan skötseln av alla uppdrag och å andra sidan rörligheten hos ledningen i enlighet med målen. Eftersom inrättandet av en stödenhet för ledningen är en väsentlig del av reformen och stödenhetens uppgift är att i samarbete med tjänstemän och ministerier planera tjänstemännens karriär, måste myndigheten ha möjligheter att sköta förordnanden även utan särskild anmälan.

Uppdraget behöver inte ledigförklaras om man till uppdraget ämnar förordna den tjänsteman som redan tidigare förordnats till det. Motiveringen till detta är särskilt att man då

uppdrag tillsätts måste beakta situationen inom organisationen och de krav som ställs på chefen vid det aktuella tillfället samt beakta en tillräcklig kontinuitet inom ledningen om situationen kräver det. Närmare bestämmelser om förfarandet för tillsättandet utfärdas genom förordning av statsrådet.

Till ett uppdrag förordnas tjänstemannen enligt 2 mom. för en period som skall vara fem år. I vissa situationer kan det vara nödvändigt att förordna en tjänsteman till ett uppdrag för kortare tid än fem år. Detta kan vara fallet t.ex. när tjänstemannen uppnår den i 35 § i statstjänstemannalagen föreskrivna avgångsåldern innan fem år har gått eller när tjänstemannen meddelar att han eller hon avgår med ålderspension innan fem år har gått. I bestämmelsen avsedda särskilda skäl till att förordnas till ett uppdrag för kortare tid än normalt kan också vara andra än de som nämns ovan. Syftet med bestämmelsen är att säkerställa att perioden på fem år inte i onödan försvarar ändamålsenliga uppdragsarrangemang.

7 §. Förordnande myndighet. I paragrafen föreskrivs om befogenheten att förordna till chefsuppdrag. Republikens presidents befogenhet ändras inte. Av denna orsak föreskrivs i 1 mom. om presidentens befogenhet att utnämna en kanslichef vid ett ministerium eller en landshövding till en tjänst innan han eller hon förordnas till uppdraget, om inte personen i fråga tidigare har utnämnts till en chefstjänst. Om den som förordnas till uppdraget som kanslichef eller landshövding redan tidigare har utnämnts till en chefstjänst, endast förordnar presidenten honom eller henne till uppdraget. Med avvikelse från huvudregeln innehas utnämningsbehörigheten i dessa situationer av presidenten även om det inte finns grunder för det med tanke på principen om lika behandling av kandidater. Undantaget är emellertid nödvändigt av den anledningen att den utnämningsbehörighet som tillkommer presidenten enligt 126 § i grundlagen inte skall beskäras genom den nu föreslagna lagen. Regeringen anser det inte heller motiverat att föreslå en ändring av grundlagen för att omdefiniera presidentens utnämningsbehörighet. Utnämningen bereds och föredras av det ministerium inom vars förvaltningsområde uppdraget finns.

I 2 mom. föreskrivs om befogenhet för

statsrådet att förordna till uppdrag, vilket skall vara huvudregeln. Statsrådets allmänna sammanträde beslutar om att förordna till uppdrag på föredragning av det ministerium vid vilket eller inom vars förvaltningsområde det uppdrag som skall tillsättas finns. Om förordnande till uppdrag upprättas en memororia liksom om tjänsteutnämningar.

Bestämmelsen i 3 mom. är nödvändig därför att den tryggar presidentens fortsatta befogenhet så att presidentens förordnande till ett uppdrag kan upphöra endast genom presidentens egen viljeyttring. Alternativt kan ett förordnande till ett uppdrag upphöra så att tjänstemannen själv säger upp sig från tjänsten.

8 §. Förordnande till nytt uppdrag. I paragrafen föreskrivs om förordnande till ett nytt chefsuppdrag (1 mom.) och om tjänstemännens skyldighet att förflytta sig (2 mom.). Det är nödvändigt att genom lag föreskriva om förflyttningsskyldigheten därför, att det ingår i det nya systemet att byta uppdrag med jämna mellanrum och förflyttningsskyldigheten är en väsentlig del av systemet. Det tjänsteförhållande som finns i bakgrunden skall dock vara fortlöpande och således oberoende av förordnandena till uppdrag. Förflyttningarna stöds med utvecklingsdiskussioner, karriärplanering och förberedelse, vilka hör till de viktigaste uppgifterna för den stödenhet som föreslås bli inrättad. Målet är att man skall hitta ett nytt uppdrag i samförstånd och som resultat av regelbunden växelverkan mellan tjänstemannen och stödenheten. En tjänsteman kan förordnas till ett nytt uppdrag även om han inte anmält sig för det. Detta är nödvändigt för att trygga ett fungerande system. En tjänsteman kan även förordnas till ett nytt, mindre krävande uppdrag även om han inte anmält sig för det. Detta kan t.ex. bero på att han har en sådan yrkeskunskap som ledandet av organisationen för tillfället förutsätter eller att han med tanke på sin karriärplanering har nytta av uppdraget. Tjänstemännens rättigheter och skyldigheter förblir emellertid oförändrade. Det nya systemet innebär också att avlöningsgrunderna för ledningen läggs om så att lönen inte sjunker vid övergången till ett mindre krävande uppdrag.

Övergången till ett nytt uppdrag grundar sig i regel på ett samarbete mellan tjänste-

mannen och stödenheten beträffande karriärplaneringen. Ett förordnande till nytt uppdrag förutsätter inte tjänstemannens samtycke. Om förordnandet till ett nytt uppdrag påverkar tjänstemannens frihet att välja sin bostadsort, krävs dock att tjänstemannen samtycker till förordnandet.

Undantagsvis är det även möjligt att förordna en tjänsteman till ett nytt uppdrag i en situation då han inte har skött sitt uppdrag klanderfritt och/eller då det allmänna intresset kräver att han överförs till ett annat uppdrag. En sådan situation kan emellertid komma på fråga endast när det inte är fråga om en sådan gärning eller försummelse som förutsätter att tjänsteförhållandet sägs upp med stöd av 25 eller 26 § i statstjänstemannalagen eller upplöses med stöd av 33 §.

Med tanke på rättsskyddet är det viktigt att de tjänstemän som omfattas av systemet vet på förhand hur systemet fungerar, till vilka uppdrag de kan förordnas och på vilka grunder. Genom ett professionellt och omsorgsfullt genomfört urvalsförfarande enligt ny modell tryggas rätten till rättvis behandling och objektiv bedömning av yrkeskunskapen för de tjänstemän som omfattas av systemet. Det ministerium som bereder ärendet är skyldigt att informera i ärendet. Över varje utnämning till tjänst och förordnande till uppdrag skall en utnämningpromemoria upprättas och den skall innehålla en motivering till beslutet.

9 §. Förordnande till samma uppdrag. I paragrafen föreskrivs om de förutsättningar under vilka en tjänsteman kan förordnas till samma uppdrag på nytt. Målsättningen är ökad rörlighet. Av denna orsak måste man alltid främst överväga förordnanden till nya uppdrag. Å andra sidan är ett syfte också att till varje chefsuppdrag finna den person som bäst uppfyller de krav som uppdraget ställer. Därför behövs bestämmelser om att en person kan förordnas till samma uppdrag på nytt.

En chef som skött samma uppdrag i fem år kan på särskilda grunder ges en möjlighet att fortsätta även längre i sitt uppdrag. I en situation som avses i 1 punkten skall myndigheten bedöma hur framgångsrikt tjänstemannens ledararbete har varit och om det fortfarande är motiverat att tjänstemannen förordnas till samma uppdrag. Omständigheter som skall

beaktas vid prövningen är bl.a. hurudan situationen är inom organisationen och vilket slags ledarskap den kräver samt hurdana kandidater som står till förfogande för uppdraget. Paragrafens 2 punkt gäller åter tjänstemän som närmar sig pensionsåldern och som det finns grundad anledning att förordna på nytt. En sådan anledning kan t.ex. vara att tjänstemannen har skött sitt uppdrag på ett framgångsrikt sätt och det inte av funktionella skäl är ändamålsenligt att förordna honom till ett nytt uppdrag där perioden blir kortare än fem år.

10 §. Övergång till annat uppdrag. En tjänsteman som utnämns till en chefstjänst kan enligt samtycke även för viss tid övergå till andra än de chefsuppdrag som avses i denna lag. Detta kan genomföras med stöd av 22 § i gällande statstjänstemannalag. Enligt bestämmelsen kan en tjänsteman som utnämns av republikens president, statsrådet eller ett ministerium för högst två år ställas till statsrådets disposition, då det finns giltiga skäl till det med hänsyn till skötseln av statens uppgifter. Denna tid om två år kan under samma förutsättningar förlängas med högst två år. Enligt motiveringarna till den regeringsproposition som hör samman med bestämmelsen kunde uppgifterna för en tjänsteman i disponibilitet t.ex. bestå av utvecklingsuppgifter som omfattar flera förvaltningsområden. Syftet med disponibiliteten är att hela statsrådet eller en av statsrådet bestämmd myndighet vid behov skall kunna utnyttja sakkunskapen hos tjänstemännen inom de olika förvaltningsområdena. Disponibiliteten skall i allmänhet inte användas för förflyttning av en tjänsteman till andra uppgifter i sådana fall då tjänstemannen inte klarar av sina ordinarie uppgifter. (RP 291, 1993 rd, s. 37) Sakkunskapen hos en tjänsteman som utnämns till en chefstjänst kan speciellt väl utnyttjas i uppgifter för viss tid som kräver ett brett kunnande, såsom programdirektör, projektchef eller utredare. Efter att uppdraget avslutats kan tjänstemannen förordnas till ett nytt chefsuppdrag. Det arrangemang som beskrivs ovan förutsätter inte att separata tjänster inrättas.

Det är även möjligt för en tjänsteman att för viss tid övergå till krävande sakkunnu-uppgifter eller internationella uppgifter. Ett sådant uppdrag kan basera sig på en karriär-

plan uppgjord av stödenheten och personen själv.

11 §. Behörighetsvillkor vid utnämning till tjänst och förordnande till uppdrag. I paragrafen fastställs behörighetsvillkoren för chefstjänster (1 mom.) och förutsättningarna för förordnande till uppdrag (2 mom.). De nya behörighetsvillkoren ersätter de gällande kraven som i regel ingår i reglementet för statsrådet och statsrådets förordningar om enskilda ämbetsverk.

Det viktigaste syftet med ledningen är att åstadkomma resultat. Den skicklighet och förmåga som krävs i uppdragen för statens högsta tjänstemannaledning är i mångt och mycket likadan som för chefer som verkar i annan omgivning. Av den som är verksam som chef inom statsförvaltningen krävs ändå därutöver att han eller hon på ett övergripande sätt beaktar kravet på samhällelig effektivitet och den politiska styrningen samt har förmåga till sådan växelverkan som dessa förutsätter. Ledarskap och förmåga att kommunicera inom organisationen innebär förmåga att förmedla en strategisk syn till organisationen och att få personalen att engagera sig och arbeta i enlighet med denna syn.

De allmänna krav som ställs på ledarskap gäller också cheferna inom statsförvaltningen. De är följande:

- chefen förstår den situation som råder i omgivningen,
- chefen har förmåga att utforma en vision och en strategi för att förverkliga den,
- chefen kan sätta upp konkreta mål och överföra ansvar på personalen,
- chefen kan styra organisationen så att den arbetar i överensstämmelse med målen,
- chefen förbättrar hela tiden organisationens förmåga att utföra sina uppgifter, samt
- chefen bedömer och övervakar organisationens verksamhet och tar ansvar för den.

Innehållet i den högsta tjänstemannaledningens chefskompetens består av ovan nämnda element så, att organisationens resultat och välbefinnande samt kontinuitet och förändring står i balans med varandra. Detta förutsätter både god kontroll över ärenden och god personalledning.

Dessa faktorer styr den bedömning som skall göras i urvalssituationen och ger en grund för jämförelse av kandidaterna. Målet är att betydelsen av yrkesskicklig ledning

ökar vid utnämningssprövningen jämfört med nuläget. I det skede då utnämningen bereds måste man också beakta att personen i fråga övergår till ett nytt uppdrag efter fem eller i regel högst tio år.

De olika uppdragen för statens högsta tjänstemannaledning har både gemensamma drag och speciella drag som varierar beroende på verksamhetsenhetens karaktär, ansvarsområdet och uppdragets ställning i organisationen. I vissa chefsuppdrag måste man behärska mera specialkunskap om det aktuella området än i andra. Exempelvis av kanslichefen vid ett ministerium krävs inte lika djupgående kunskap om specialområdet som av chefen för ett forskningsinstitut. Med avseende på kompetenskraven kan man skilja mellan olika grupper av chefsuppdrag där kraven är desamma. Exempelvis inom statsrådet krävs förtroget med statsrådets och ministeriets verksamhet samt med att bereda och genomföra reformer. För att leda ett ämbetsverk krävs att man kan organisera myndighetsuppgifterna i praktiken samt kunskap om ledarskap och om ansvarsområdet. Dessa faktorer väger olika i olika uppgifter. I varje urvalssituation måste man utreda vilken slags chefskompetens och sakkunskap som krävs i just den uppgiften.

Förutom de allmänna kraven är det vid valet av chef nödvändigt att utreda också i vilken situation verksamhetsenheten i fråga befinner sig när man byter chef och vilka krav som ställs på chefsuppdraget. Dessa saker utreds redan innan uppdraget ledigförklaras och de nämns i annonsen där uppdraget ledigförklaras. Förmåga att leda verksamhetsenheten med beaktande av dess situation och eventuella krav på förändringar är en sak som måste beaktas och bedömas i varje enskilt fall.

Till de behörighetsvillkor som föreskrivs i 1 mom. hör för det första högre högskoleexamen. Detta krav finns även för närvarande vid utnämningar till de högsta tjänsterna och det bestämmer utbildningsnivån för den högsta tjänstemannaledningen.

I praktiken visad ledarförmåga är likaså ett krav enligt redan gällande bestämmelser liksom ledarerfarenhet, som krävs av de allra högsta tjänstemännen. De betyder bevis på att personen i fråga besitter sådan ledarförmåga som är av betydelse för en allmän

chefstjänst och det aktuella uppdraget och dessutom ledarerfarenhet. Ledarerfarenheten visar att personen i fråga har åstadkommit resultat som uppfyller de överenskomna kvalitetskraven genom att använda personalen som en resurs. Ledarförmåga förutsätter inte i sig ledarerfarenhet eller tvärtom. I praktiken kan man ändå förvärva sådan ledarerfarenhet som är viktig med tanke på valet i chefsuppdrag med linjeansvar vilka även inbegriper personledning. Erfarenheten kan förvärfas i vilket chefsuppdrag som helst, inte bara inom statsförvaltningen. Med tanke på valet är det centrala att bedöma resultatet av och kvaliteten på chefsuppdraget och inte hur länge personen i fråga har skött chefsuppdrag.

Utgångspunkt vid bedömningen gällande i praktiken visad ledarförmåga är ovan nämnda krav på ledarskap. Avsikten är att i urvalssituationen säkerställa att personen i fråga i praktiken har visat sig ha ledarförmåga. I en urvalssituation måste man utförligt bedöma personen framgång och färdigheter i egentliga chefsuppdrag. Ledarförmåga kan förvärfas även i andra uppdrag än egentliga chefsuppdrag, t.ex. genom att leda ett krävande projekt.

I praktiken visad ledarförmåga kan indelas i sex delområden, vilka används som kriterier då man bedömer ledningsberedskapen hos dem som anmält sig för en tjänst. Samtidigt bör man beakta de krav som ställs i det uppdrag som skall tillsättas. Vid förordnandet till uppdraget skall beaktas hur de olika delområdena för ledarförmåga betonas i det specifika uppdraget. På detta inverkar i synnerhet ämbetsverkets karaktär, uppdragets ställning i ministeriet samt bredden och djupet av den kunskap om ansvarsområdet som förutsätts i uppdraget.

I praktiken visad ledarförmåga omfattar delområdena personledning och skapande av arbetsgemenskap, förbättrande av processernas effektivitet och kvalitet, övervakande av funktioner, administrering av resurser och koordinering av funktioner, uppnående av resultat och ledning av organisationen, påverkan av förhållandena och ledning av förändringar, allmän sakkunskap beträffande statsförvaltningen samt förmåga till ständig utveckling. En allmän bedömning av dessa element skall göras i samband med alla utnämningar till chefstjänst. Dessutom bör le-

darförmågan bedömas utgående från dessa delfaktorer alltid då någon förordnas till uppdrag speciellt med tanke på de krav uppdraget ställer. Bedömningen av ledarförmåga hör dock mera samman med utnämning till chefstjänst än med förordnande till uppdrag. I en urvalssituation bedöms i praktiken visad ledarförmåga på följande grunder.

Personledning och skapande av arbetsgemenskap (rollen som tränare och rollen som möjliggörare) är grundstenarna i allt ledarskap. Med personledning avses främst förmåga att förstå sitt eget och andras beteende och förmåga till fungerande växelverkan. Det inbegriper förmåga att kunna inverka på personalens resultat och förbättra dem genom bedömning, uppmuntran och utveckling. God personledning är en förutsättning för att verksamheten skall ge resultat. Saker som hör till personledningen och som skall bedömas vid urvalsförfarandet är i synnerhet förmågan att skapa mänskliga relationer och växelverkan. En chef skall ha intresse av och förmåga att arbeta genom och tillsammans med personalen. Ett exemplariskt, rättvist och öppet sätt att bemöta och behandla människor medför motivation för både chef och personal. Skapandet av arbetsgemenskap innebär en förmåga att skapa en fungerande arbetsgemenskap och förutsättningar för lärande, innovativitet och välmåga för arbetsgemenskapen och dess medlemmar. En chef skall kontrollera konflikter och stärka de etiska principerna inom arbetsgemenskapen. Han skall kunna vara en förebild och ett gott exempel på en inspirerande ledningskultur.

Förbättrande av processernas effektivitet och kvalitet samt övervakning av funktioner (rollen som den som effektiviserar och administrerar) betyder att chefen skall ha förmåga att följa med och utveckla både sin egen och organisationens arbetseffektivitet så att alla resurser utnyttjas på bästa möjliga sätt. Hit hör även att följa upp organisationens resultat, kvalitet och samhällsliga effekter samt att utveckla verksamheten. Vid sidan av att effektivisera verksamheten skall en chef kunna övervaka verksamheten så att den uppfyller kraven i fråga om godkända bestämmelser och verksamhetsprinciper. Chefen skall kunna organisera och leda olika slag av bl.a. tväradministrativa projekt. Han skall även kunna samordna olika funktioner och nät-

verk. Koordinering av funktioner innebär att chefen har förmåga att arbeta i nätverk och koordinera olika funktioner.

Att uppnå resultat och leda organisationen (rollen som den som åstadkommer och leder) innebär framförallt att chefen har de visioner och den förmåga att ställa upp mål som förutsätts. En chef måste kunna skapa en fungerande organisation och fördela ansvar och beslutanderätt på ett ändamålsenligt sätt. Ett viktigt krav är förmågan att uppnå resultat och förmågan att främja en framgångsrik arbetsmiljö. Detta förutsätter att chefen kan kontrollera även sin egen tidsanvändning och sina egna krafter.

Påverkan av förhållandena och ledning av förändringar (rollen som påverkare och förnyare) innebär att en chef i statsförvaltningens högsta ledning har förmåga att skaffa sig inflytande och kunna bevara detta bl.a. genom att kommunicera med olika ledarskapsnivåer. Som förnyare skall han ha förmåga till ett övergripande, abstrakt tänkande och till förståelse av samhällsliga fenomen samt till kreativ problemlösning. En chef måste å ena sidan själv kunna anpassa sig till förändringar, å andra sidan kunna främja en förändringskultur inom organisationen genom att leda förändringar. Av en chef bör man kunna förutsätta förmåga att förutse organisationens framtid och möjligheter till framgång på lång sikt.

Även en allmän sakkunskap gällande statsförvaltningen är en del av begreppet i praktiken visad ledarförmåga. I de gällande behörighetsvillkoren för de högsta tjänstemännen ingår som ett separat krav, vid sidan av i praktiken visad ledarförmåga, även förtroendet med förvaltningsområdet. I de behörighetsvillkor som revideras förutsätts allmän sakkunskap gällande statsförvaltningen. Detta beror på det främsta målet med reformen, i vilket man betonar en balans mellan vittgående chefskompetens och yrkeskunskap inom det aktuella ansvarsområdet. Behovet av sakkunskap finns även i fortsättningen men i behörighetsvillkoren är sakkunskap i sak en del av ledarförmågan. Den allmänna sakkunskapen om statsförvaltningen blir därför ett led av den i praktiken visade ledarförmågan. Det innebär en ny form av sakkunskap som består av allmän sakkunskap gällande statsförvaltningen och kännedom

om förhållandena. Det förutsätter inte tidigare anställning hos staten. Av de högsta cheferna inom statsförvaltningen kan man förutsätta omfattande förståelse av statsförvaltningen, näringslivet och samhällsliga fenomen i allmänhet. Till sakkunskapen hör även den förmåga som krävs av chefer att effektivt kunna utnyttja information och kunnande som resurser i organisationerna samt att arbeta tväradministrativt.

Utöver de föregående elementen innefattar begreppet ledarförmåga en förmåga till ständig utveckling, dvs. inlärningsförmåga. Den syftar på personliga egenskaper som visar att chefen för det första vill utvecklas som chef och för det andra har förmåga att vara öppen och lära sig av sina erfarenheter. Det måste förutsättas att förmågan att utvecklas är fortlöpande, eftersom det nya systemet bygger på att man kan tillägna sig nya uppdrag med jämna mellanrum.

Avsikten är att ovan beskrivna faktorer skall användas vid såväl utnämningar till tjänst som förordnanden till uppdrag. Deras tyngd kan avvika från varandra beroende på vilkendera situationen det gäller. Ju högre kravnivå chefsuppdraget har desto mer understryks strategiskt ledarskap, förmåga att påverka förhållandena och förmågan att vara en förebild och representant för hela organisationskulturen. I uppdraget som kanslichef vid ett ministerium betonas förmågan att arbeta tillsammans med politiska beslutsfattare och förmågan att överföra regeringens program och samhällsliga mål till strategier och mål för förvaltningsområdet.

De kandidater som uppfyller behörighetsvillkoren jämförs med varandra på det sätt som utnämningsgrunderna i 125 § i grundlagen förutsätter. Jämförelsen bygger på de krav som har fastställts för chefsuppdraget i fråga vid situationsbedömningen. Till dem hör också de saker som skall nämnas i annonsen när tjänsten eller uppdraget ledigförklaras, vilka både styr och binder utnämningssprövningen. Utnämningsgrunderna i grundlagen förutsätter att man vid sidan av skicklighet som förvärvats genom utbildning och arbetserfarenhet jämför den förmåga och de personliga färdigheter som är viktiga för uppgiften. Exempelvis förmåga till samarbete och växelverkan samt utvecklingsmöjligheter ingår i denna bedömning. Utnämningss-

grunderna hänvisar inte endast till uppnådda resultat utan de inbegriper också en bedömning av hur personen i fråga i ljuset av alla tillgängliga uppgifter kan bedömas sköta uppgiften på ett framgångsrikt sätt.

När man bedömer den förmåga till resultatrikt ledarskap som förutsätts av den högsta ledningen inom statsförvaltningen skall som grund användas samhällelig effektivitet och resultatet av verksamheten. En sådan professionell bedömning av ledarförmågan som ingår i urvalsförfarandet förutsätter gemensamma bedömningsgrunder som fastställs särskilt.

Syftet med 2 mom. är att styra förfarandet när någon förordnas till ett uppdrag så att därvid bedöms i varje enskild situation vad som är rätt balans mellan den chefskompetens samt den specialkunskap om omgivningen och det aktuella ansvarsområdet som krävs för uppdraget. Nivån på kunskapen om ansvarsområdet varierar mycket i olika chefsuppdrag inom statsförvaltningen och vid den situationsbedömning som görs före valet måste man fastställa den nivå som krävs i det aktuella uppdraget. Bedömningen av chefskompetensen grundar sig på ovan nämnda allmänna krav på chefsuppdraget. Kraven nämns i tillräcklig utsträckning även i kungörelsen om att tjänsten meddelas vakant så att de styr beslutsprövningen och kan beaktas i utnämningsspromemorian.

De särskilda behörighetsvillkoren i författningarna om enskilda ämbetsverk upphävs. De behövs inte längre efter reformen, eftersom utnämning och förordnande enligt det nya systemet baserar sig på nya krav. Avsikten är också att de faktorer som begränsar rörligheten skall undanröjas.

3 kap. Särskilda bestämmelser

12 §. Förfarandet vid tillsättande av chefs-tjänster och förordnande till chefsuppdrag. I paragrafen ingår ett bemyndigande att genom förordning av statsrådet bestämma om förfarandet för tillsättande av tjänster och uppdrag. Inom det nya systemet används ett öppet och offentligt förfarande för utnämning till tjänster i enlighet med gällande bestämmelser. Utöver detta är huvudregeln att även förfarandet för förordnande till uppdrag är

offentligt och att alla uppdrag ledigförklaras. Undantagsvis ledigförklaras ett uppdrag inte om avsikten är att den tjänsteman som sköter uppdraget skall förordnas till uppdraget på nytt. Såväl sådana som arbetar inom statsförvaltningen som andra skall kunna anmäla sig. Avsikten är att rörligheten mellan olika sektorer och förvaltningsområden skall öka. Därför utreder man separat hur utnämningss-förfarandet för tjänstemän kan utvecklas för att förfarandets offentlighet inte skall hindra människor inom näringslivet från att söka sig till uppgifter inom statsförvaltningen. Utvecklingsbehovet gäller även andra än de högsta chefsuppdragen och därför utreds behovet av att ändra statstjänstemannalagen och statstjänstemannaförordningen.

Närmare bestämmelser om ansöknings- och anmälningsförfarandet för tjänster ingår i statstjänstemannaförordningen. Med beaktande av det nya systemets särdrag och den noggrant definierade målgruppen blir det nödvändigt att föreskriva om tillsättandet av dessa tjänster och uppdrag genom en separat förordning av statsrådet. Där fastställs också vilka uppdrag som omfattas av reformen.

I förordningen föreskrivs om tillsättande av chefstjänster och chefsuppdrag genom öppet anmälningsförfarande med ovan nämnda undantag. Genom förordning föreskrivs också om att en tjänst eller ett uppdrag ledigförklaras av det ministerium inom vars förvaltningsområde tjänsten är placerad och inom vars förvaltningsområde uppdraget finns. I övrigt tillämpas bestämmelserna i statstjänstemannaförordningen. Dessutom föreskrivs att en tjänsteman som utnämnts till en chefstjänst förordnas antingen till det uppdrag han anmält sig för eller till något annat uppdrag. En tjänsteman som utnämnts till en chefstjänst kan förordnas till uppdrag även utan anmälan.

13 §. Ändringssökande. I paragrafen föreskrivs att ändring i beslut som gäller förordnande till uppdrag inte får sökas genom besvär. Enligt 59 § i statstjänstemannalagen får i beslut som gäller utnämning av en tjänsteman ändring inte sökas genom besvär, om inte något annat stadgas i lag. Denna bestämmelse skall tillämpas även på tjänsteutnämningar som görs efter den föreslagna reformen. I statstjänstemannalagen föreskrivs inte särskilt om besvärsförbud i fråga om

förordnande till uppdrag, så det är nödvändigt att foga det till den föreslagna lagen.

14 §. Stödenhet för ledningen inom statsförvaltningen. I paragrafen föreskrivs om den stödenhet som inrättas vid finansministeriet. Inrättandet av en stödenhet är en väsentlig del av reformen och nödvändigt med tanke på reformens genomförande i praktiken. Bestämmelsen om stödenheten föreslås därför bli intagen i lagen. Syftet är att säkerställa stödenhetens fortbestånd och dess ställning som del av reformen.

Stödenhetens uppgifter bestäms genom förordning av statsrådet. Till stödenhetens uppgifter hör att 1) bistå ministerierna vid tillsättandet av de högsta chefstjänsterna och chefsuppdragen, 2) bistå ministerierna och andra ämbetsverk med successionsplanering och utveckling för ledning och sakkunniga, 3) stöda cheferna i karriärplaneringen och i deras utveckling som chefer, samt 4) i samarbete med ministerierna bedöma resultaten och ledningen av den högsta ledningen.

Stödenheten skall bistå ministerierna, eftersom ministerierna även i framtiden skall ansvara för att urvalsförfarandet genomförs korrekt och för föredragningen av ärenden inför den utnämmande myndigheten. Stödenheten har ingen rättslig beslutanderätt i utnämningens ärenden eller ärenden som gäller förordnanden till uppdrag och dess tjänstemän föredrar inte heller dessa ärenden för den utnämmande instansen.

4 kap. **Ikraftträdande och övergångsbestämmelser**

15 §. Ikraftträdande. I paragrafen föreslås bestämmelser om lagens ikraftträdande. Stödenheten för den högsta ledningen behöver inleda sin verksamhet redan innan systemet träder i kraft, så att stödenheten kan vidta förberedande åtgärder. Stödenheten föreslås inleda sin verksamhet på våren 2007 och systemet föreslås träda i kraft i september 2007.

16 §. Övergångsbestämmelser. I 1 mom. föreskrivs att tjänster som motsvarar chefstjänster och som ledigförklarats före lagens ikraftträdande tillsätts med iakttagande av de bestämmelser som gällde vid ikraftträdandet av denna lag. Detta innebär att urvalsförfar-

andet enligt det nya systemet skall iakttas i sådana situationer där tjänsten eller uppdraget ledigförklaras efter att denna lag trätt i kraft.

I 2 mom. föreskrivs att när denna lag träder i kraft upphör de tjänster i fråga om vilka de till tjänsterna utnämnda tjänstemännen före lagens ikraftträdande har gett sitt samtycke till att övergå till i 4 § avsedda chefstjänster. Tjänstemännen övergår till de ovan nämnda tjänsterna. De tjänstemän som gett sitt samtycke förordnas till uppdrag enligt denna lag från och med lagens ikraftträdande. Bestämmelsen innebär i praktiken för det första att reformen börjar omfatta tjänster och uppdrag i den takt som chefstjänsterna ledigförklaras på grund av pensionering eller annan avgång. För det andra betyder det att tjänstemän som vid tidpunkten för lagens ikraftträdande är utnämnda till tjänster som omfattas av reformen på grund av sitt samtycke kan övergå till det nya systemet, varvid reformen genomförs snabbare än om endast det förstnämnda sättet att genomföra den skulle iakttas.

I 3 mom. föreskrivs att om tjänstemannen inte samtycker till att övergå till en tjänst som avses i 4 §, fortsätter tjänstemannen i den tjänst som han eller hon innehade vid ikraftträdandet tills perioden löper ut eller tills tjänsteförhållandet annars upphör.

I 4 mom. föreskrivs att en tjänsteman kan ge sitt samtycke till att övergå till en sådan chefstjänst som avses i 4 § även efter att denna lag har trätt i kraft. I ett sådant fall förordnas tjänstemannen med avvikelse från 2 mom. till ett chefsuppdrag inom tre månader från det att samtycke givits. Huvudregeln är att tjänstemannen förordnas till samma uppdrag som han innehar då samtycke ges. En tjänsteman kan dock anmäla sig även för ett annat ledigförklarat uppdrag efter att ha övergått till en chefstjänst.

1.2. Lag om upphävande av 4 § 2 mom. 2 och 5 punkten i statstjänstemannalagen

1 §. I 1 § föreskrivs att 4 § 2 mom. 2 och 5 punkten i statstjänstemannalagen upphävs. I 4 § 2 mom. i tjänstemannalagen föreskrivs om de tjänster som inte får inrättas eller dras in eller vilkas benämning inte får ändras, om inte varje tjänst har specificerats i statsbudge-

ten. I 2 punkten föreskrivs om specificering av tjänsterna som avdelningschef och biträdande avdelningschef vid ett ministerium samt motsvarande och högre tjänster vid ett ministerium. I 5 punkten föreskrivs om specificering av tjänsterna som chefer för under ett ministerium direkt lydande ämbetsverk med undantag för tjänster som föreskrivs genom förordning. Om de sistnämnda tjänsterna föreskrivs i 1 § i statstjänstemannaförordningen. Reformen gällande utnämning och förordnade av den högsta tjänstemannaledningen påverkar den betydelse som specificeringen i budgeten av de tjänster som omfattas av reformen skulle ha. Eftersom avsikten är att inrätta tjänsterna så att de är gemensamma för statsrådet och att de tjänstemän som är utnämnda till tjänsterna skall förordnas särskilt till chefsuppdrag, kan specificeringen inte längre påverka ministeriernas och ämbetsverkens organisationer. Antalet tjänster som är gemensamma för statsrådet kan enligt regeringens åsikt inte längre betraktas som en sådan sak som skulle kräva att tjänsterna specificeras i budgeten. Enligt förslaget skall ministeriernas biträdande avdelningschefer inte höra till den högsta tjänstemannaledningen, trots att dessa tjänster enligt 2 mom. 2 punkten skall specificeras i budgeten. Då det föreslås att specificeringsskyldigheten i fråga om tjänster som i fråga om tjänsteställningen är högre än biträdande avdelningschef slopas, är det konsekvent att inte heller tjänsterna som biträdande avdelningschef längre specificeras. Av denna anledning föreslås att 2 mom. 2 och 5 punkten upphävs. Förslaget inverkar inte på riksdagens rätt att besluta om de anslag som skall användas för ministeriernas och ämbetsverkens verksamhet.

2 §. I paragrafen föreskrivs om lagens ikraftträdande. Lagen föreslås träda i kraft den 1 september 2007 samtidigt som lagen om statens ledande tjänstemän.

1.3. Lag om ändring av 5 § 4 mom. i lagen om statens tjänstekollektivavtal

5 §. I paragrafens 4 mom. föreskrivs om finansministeriets avlöningsbefogenhet. Eftersom finansministeriets nuvarande befogenhet enligt 5 § 4 mom. i lagen om statens tjänstekollektivavtal bygger på att tjänsten enligt 4 § i statstjänstemannalagen har specificerats i

statsbudgeten och dessutom är en arbetsgivar-tjänst, skall 5 § 4 mom. i lagen om statens tjänstekollektivavtal ändras så att den fortfarande gäller även de tjänster inom den högsta ledningen som inte längre specificeras i statsbudgeten. På detta sätt kan man även i framtiden säkerställa en enhetlig lönepolitisk linje för den statliga arbetsgivaren i fråga om statens högsta tjänstemannaledning.

En del av avlöningsbefogenheten i fråga om de nuvarande arbetsgivartjänster som specificeras i statsbudgeten överförs emellertid från finansministeriet till ministerierna. Till dessa hör närmast tjänster och uppdrag i nivå med biträdande avdelningschefen vid ministerierna. På detta sätt kan finansministeriets avlöningsbefogenhet bättre avgränsas i fråga om den högsta tjänstemannaledningen för att motsvara den nya lagstiftningen om statens ledande tjänstemän.

Det föreslås också att omnämmandet om de verkställande direktörerna i tjänsteförhållande vid statens affärsverk slopas från bestämmelsen. Enligt 10 § i lagen om statliga affärsverk skall affärsverkets styrelse utnämna och säga upp affärsverkets verkställande direktör. Affärsverket och verkställande direktören ingår ett chefsavtal i vilket bl.a. avlöningsvillkor fastslås. Verkställande direktören vid Forststyrelsen utnämns dock av statsrådet enligt 19 § i lagen om Forststyrelsen. Men enligt 2 § i statsrådets förordning om Forststyrelsen beslutar styrelsen för Forststyrelsen även om villkoren för avtalet gällande uppdraget som verkställande direktören. Den bestämmelse om avlöningsbefogenhet gällande verkställande direktörer i tjänsteförhållande vid statens affärsverk som ingår i lagen om statens tjänstekollektivavtal är därför onödig.

I fråga om de chefer för ämbetsverk som finns uppräknade i 1 § i statstjänstemannaförordningen innehas avlöningsbefogenheten fortfarande av ministerierna i enlighet med 9 § i förordningen om statens tjänstekollektivavtal.

2. Närmare bestämmelser

Närmare bestämmelser om de uppdrag som hör till statens högsta tjänstemannaledning utfärdas genom förordning av statsrådet. Lagarna och förordningarna om ministeriernas

och ämbetsverkens förvaltning ändras vid behov på motsvarande sätt.

De bestämmelser i statstjänstemannaförordningen som gäller anmälningsförfarandet för tjänster är fortsättningsvis i kraft eftersom alla tjänster som omfattas av anmälningsförfarandet inte omfattas av den nya lagstiftningen i det skede när lagen träder i kraft. De tillämpas även på tillsättandet av de föreslagna chefstjänsterna till den del det inte föreskrivs särskilt om dem.

3. Ikraftträdande

Lagarna föreslås träda i kraft den 1 september 2007.

4. Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning

Enligt 126 § 1 mom. i grundlagen utnämner republikens president ministeriernas kanslichefer. Enligt nämnda moment utnämner och förordnar presidenten även de andra tjänstemän om vilka så bestäms på annat ställe i grundlagen eller genom lag. Paragraferna 2, 5, 7 och 8 § i den föreslagna lagen skall alltså ses mot bakgrund av 126 § 1 mom. i grundlagen. Enligt lagförslaget utsträcks det nya systemet för den högsta tjänstemannaledningen till ministeriernas kanslichefer samt landshövdingarna, som presidenten utnämner enligt 4 § 2 mom. i länsstyrelselagen (22/1977). Huvudregeln för systemet är att statsrådet utnämner till chefstjänster, men i 7 § i lagförslaget tryggas presidentens utnämningbefogenhet så, att presidenten förordnar kanslicheferna vid ministerierna och landshövdingarna till deras uppdrag. Om den som förordnas till ett uppdrag inte redan innehar en chefstjänst, utnämner presidenten honom eller henne till en sådan. Statsrådet kan inte heller förordna en kanslichef eller en landshövding till ett annat uppdrag innan presidenten har förordnat att det tidigare uppdraget upphör. Sålunda behåller presidenten den i grundlagen förutsatta befogenheten att tillsätta uppdragen som kanslichef vid ministerierna liksom den befogenhet att tillsätta landshövdinguppdragen som givits presidenten i annan lagstiftning.

Enligt 8 § 2 mom. i lagförslaget skall en tjänsteman som hör till den högsta tjänste-

manaledningen vara skyldig att övergå till det chefsuppdrag som han eller hon förordnas till. En sådan skyldighet innebär en mera omfattande reglering av tjänstemännens skyldigheter än vanligt. Skyldigheten begränsas emellertid av att förordnandet till ett uppdrag förutsätter tjänstemannens samtycke, om förordnandet till det nya uppdraget skulle påverka tjänstemannens frihet att välja bostadsort. Riksdagens grundlagsutskott har i sin tidigare utlåtandepaxis godkänt även mera omfattande förflyttningsskyldigheter än den föreslagna i fråga om vissa andra tjänstemannagrupper (GrUU 17/1998 rd, GrUU 40/1998 rd, GrUU 15/1999 rd) på grundval av tjänsternas särskilda karaktär. Även i det föreliggande fallet är det fråga om en särskild tjänstemannagrupp, statens högsta ledning, i fråga om vilken regleringen av rättsställningen även till andra delar avviker från den sedvanliga tjänstemannaregleringen. Då man ytterligare beaktar att enligt övergångsbestämmelserna i lagförslaget skall övergången till det nya tjänstesystemet för den högsta ledningen förutsätta samtycke av de tjänstemän som är i tjänst vid tidpunkten för lagens ikraftträdande, är den föreslagna förflyttningsskyldigheten inte problematisk med tanke på grundlagen. Besvärsubudet i 13 § i lagförslaget i fråga om beslut om förordnande till uppdrag är problemfritt med hänsyn till 21 § i grundlagen med beaktande av grundlagsutskottets ovan nämnda ställningstaganden.

De tjänster som hör till det nya systemet för den högsta tjänstemannaledningen bestäms enligt 2 § 2 mom. i lagförslaget delvis genom förordning av statsrådet. Avsikten är att den grupp av tjänster som hör till det nya systemet till denna del skall motsvara gruppen av verkschefer som anges genom förordning av statsrådet med stöd av 26 § 4 punkten i statstjänstemannalagen. Grundlagens 80 § 1 mom. förutsätter att bestämmelser om grunderna för tjänstemännens rättigheter och skyldigheter utfärdas genom lag. Att regleringen delvis är på förordningsnivå utgör ändå inte något problem med avseende på grundlagen med beaktande av bl.a. att chefsuppdragen i 2 § 2 mom. i lagförslaget har begränsats till uppdrag som chefer för sådana ämbetsverk inom centralförvaltningen som lyder direkt under ministerierna. Grundlags-

utskottet har också i sin utlåtandep Praxis utan anmärkingar godkänt en reglering på förordningsnivå i samband med 26 § i statstjänstemannalagen, som gäller uppsägningsgrunder (GrUB 13/2002 rd).

Förslaget till ändring av 4 § i statstjänstemannalagen betyder att tjänsterna för den högsta statsledningen inte längre är s.k. specificerade tjänster i statsbudgeten. Inverkanerna av denna ändring på riksdagens budgetmakt och styrning av statsförvaltning-

en förblir ändå så pass små att saken inte har någon betydelse med tanke på lagstiftningsordningen. Detsamma gäller förslaget till ändring av lagen om statens tjänstekollektivavtal.

Lagförslagen i propositionen torde kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs Riksdagen följande lagförslag:

1.

Lag**om statens ledande tjänstemän**

I enlighet med riksdagens beslut föreskrivs:

1 kap.

Allmänna bestämmelser

1 §

Lagens syfte

Denna lag är att främja kvalitet och resultat i ledningen inom statsförvaltningen. Lagen syftar till att trygga chefsförsörjningen inom statsförvaltningen och yrkeskunskap, ledarförmåga, motivation och en hög etisk nivå hos den högsta tjänstemannaledningen.

2 §

Lagens tillämpningsområde

Denna lag tillämpas vid utnämning till en tjänst (chefstjänst) inom statens högsta tjänstemannaledning och ett motsvarande tjänsteförhållande för viss tid, samt vid förordnande till de högsta chefsuppdragen inom statsförvaltningen (chefsuppdrag).

Chefsuppdrag som avses i denna lag är

- 1) uppdrag som kanslichef och understatssekreterare vid ett ministerium,
- 2) uppdrag som avdelningschef vid ett ministerium,
- 3) uppdrag som motsvarar uppdraget som avdelningschef vid ett ministerium, enligt vad som föreskrivs genom förordning av statsrådet,
- 4) uppdrag som chef för sådana ämbetsverk inom centralförvaltningen som lyder direkt under ett ministerium enligt vad som föreskrivs genom förordning av statsrådet,

5) uppdrag som landshövding, med undantag för landshövdingen på Åland, uppdrag som direktör för en arbetskrafts- och näringscentral samt uppdrag som direktör för en regional miljöcentral.

Angående tjänsterna vid republikens presidents kansli, riksdagen och dess ämbetsverk, Finlands Bank och Folkpensionsanstalten föreskrivs särskilt.

3 §

Förhållande till andra författningar

På utnämning till tjänster tillämpas stats-tjänstemannalagen (750/1994), om inte något annat bestäms i denna lag.

Vad som någon annanstans i lag föreskrivs om tjänster som motsvarar chefsuppdrag som avses i 2 § 2 mom. tillämpas på uppdrag som avses i denna lag.

2 kap.

Gemensamma chefstjänster, utnämning till tjänst och förordnande till uppdrag

4 §

Gemensamma tjänster

Staten har vid finansministeriet inrättade gemensamma chefstjänster för statsförvaltningen. De tjänstemän som har utnämnts till dessa chefstjänster förordnas till de chefsuppdrag som avses i 2 § 2 mom.

Statsrådet beslutar om placeringen av chefstjänsterna vid ministerierna och ämbetsverken.

5 §

Utnämning till chefstjänst

Statsrådet utnämner till chefstjänster.
Utnämningar till chefstjänster gäller tills vidare. På ansökan kan utnämningen dock gälla för viss tid.

6 §

Förordnande till chefsuppdrag

Den som utnämnts till en chefstjänst förordnas till ett chefsuppdrag.
Förordnandet till uppdraget gäller en period på fem år. Av särskilda skäl kan perioden vara kortare än fem år.

7 §

Förordnande myndighet

Republikens president förordnar kanslicheferna vid ministerierna och landshövdingarna till deras uppdrag. Om den som förordnas till ett uppdrag inte innehar en chefstjänst, utnämner presidenten honom eller henne även till en sådan.

Statsrådet förordnar till övriga chefsuppdrag.

I fråga om en tjänsteman som nämns i 1 mom. kan statsrådet inte under den period förordnandet till uppdraget gäller förordna tjänstemannen till ett annat chefsuppdrag.

8 §

Förordnande till nytt uppdrag

Den som är utnämnd till en chefstjänst förordnas efter det att en period enligt 6 § har gått ut till ett nytt chefsuppdrag.

Den som är utnämnd till en chefstjänst är skyldig att övergå till det chefsuppdrag som han eller hon förordnas till. Om förordnandet till ett nytt uppdrag dock påverkar tjänstemannens frihet att välja bostadsort, krävs för förordnandet tjänstemannens samtycke.

9 §

Förordnande till samma uppdrag

Den som förordnats till ett chefsuppdrag kan när den period som avses i 6 § förflutit förordnas på nytt till samma chefsuppdrag, om

1) han eller hon har lett enheten med framgång och det är motiverat att förordna honom eller henne på nytt, eller

2) han eller hon uppnår avgångsåldern eller meddelar att han eller hon avgår med ålderspension inom fem år från den nya periodens början och det finns grundad anledning att förordna honom eller henne på nytt.

10 §

Övergång till annat uppdrag

Efter det att en period enligt 6 § har gått ut kan den som är utnämnd till en chefstjänst enligt samtycke för viss tid övergå till ett annat än i denna lag avsett uppdrag.

11 §

Behörighetsvillkor vid utnämning till tjänst och förordnande till uppdrag

Till en chefstjänst kan den utnämnas som har avlagt högre högskoleexamen och som har i praktiken visad ledarförmåga och erfarenhet av ledarskap.

En tjänsteman som förordnas till ett chefsuppdrag skall ha den kännedom om verksamhetsförutsättningarna och ansvarsområdet som uppdraget förutsätter.

3 kap.

Särskilda bestämmelser

12 §

Förfarandet vid tillsättande av chefstjänster och förordnande till chefsuppdrag

Om förfarandet för tillsättande av chefstjänster och förordnande till chefsuppdrag bestäms genom förordning av statsrådet.

13 §

Ändringssökande

Ändring i beslut som gäller förordnande till chefsuppdrag får inte sökas genom besvär.

14 §

Stödenhet för ledningen inom statsförvaltningen

Vid finansministeriet finns en stödenhet för ledningen inom statsförvaltningen. Bestämmelser om stödenhetens uppgifter utfärdas genom förordning av statsrådet.

4 kap.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

15 §

Ikraftträdande

Denna lag träder i kraft den 20.
Åtgärder som verkställigheten av lagen förutsätter får vidtas innan lagen träder i kraft.

16 §

Övergångsbestämmelser

Tjänster som motsvarar chefstjänster och som ledigförklarats före lagens ikraftträdande tillsätts med iakttagande av de bestämmelser som gällde vid ikraftträdandet.

När denna lag träder i kraft upphör de tjänster i fråga om vilka de till tjänsterna utnämnda tjänstemännen före lagens ikraftträdande har gett sitt samtycke till att övergå till i 4 § avsedda chefstjänster och övergår tjänstemännen till de ovan nämnda tjänsterna. De tjänstemän som gett sitt samtycke förordnas till chefsuppdrag som avses i denna lag från och med lagens ikraftträdande.

Om en tjänsteman inte samtycker till att övergå till en tjänst som avses i 4 §, fortsätter tjänstemannen i den tjänst som han eller hon innehade vid ikraftträdandet tills perioden löper ut eller tills tjänsteförhållandet annars upphör.

En tjänsteman kan ge sitt samtycke till att övergå till en chefstjänst enligt 4 § även efter att denna lag har trätt i kraft. Då förordnas tjänstemannen till ett chefsuppdrag som avses i denna lag inom tre månader efter det att samtycket gavs.

2.

Lag

om upphävande av 4 § 2 mom. 2 och 5 punkten i statstjänstemannalagen

I enlighet med riksdagens beslut föreskrivs:

Genom denna lag upphävs 4 § 2 mom. 2 och 5 punkten i statstjänstemannalagen av den 19 augusti 1994 (750/1994), sådana de 1 § lyder i lag 593/2005. 2 § Denna lag träder i kraft den 20 .

3.**Lag****om ändring av 5 § 4 mom. i lagen om statens tjänstekollektivavtal**

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen av den 6 november 1970 om statens tjänstekollektivavtal (664/1970) 5 § 4 mom., sådant det lyder i lag 371/2005, som följer:

5 §

ses i 26 § i statstjänstemannalagen.

Finansministeriet fastställer avlöningen, naturaförmånerna och övriga ekonomiska förmåner för de arbetsgivartjänstemän som avses i 2 § 4 mom. när det är fråga om tjänster som specificeras i statsbudgeten samt för de tjänstemän, tjänster och uppdrag som av-

Denna lag träder i kraft den 20 .
Åtgärder som verkställigheten av lagen förutsätter får vidtas innan lagen träder i kraft.

Helsingfors den 3 november 2006

Republikens President

TARJA HALONEN

Minister Jan-Erik Enestam

2.

Lag**om upphävande av 4 § 2 mom. 2 och 5 punkten i statstjänstemannalagen**

I enlighet med riksdagens beslut föreskrivs:

Gällande lydelse

4 §

 2) tjänsterna som avdelningschef och biträdande avdelningschef vid ett ministerium samt motsvarande och högre tjänster vid ett ministerium;

 5) tjänsterna som chefer för under ett ministerium direkt lydande ämbetsverk med undantag för tjänster som föreskrivs genom förordning;

Föreslagen lydelse

4 §

 (2 mom. 2 punkten upphävs)

 (2 mom. 5 punkten upphävs)

3.

Lag**om ändring av 5 § 4 mom. i lagen om statens tjänstekollektivavtal**

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen av den 6 november 1970 om statens tjänstekollektivavtal (664/1970) 5 § 4 mom., sådant det lyder i lag 371/2005, som följer:

Gällande lydelse

5 §

Finansministeriet fastställer avlöningen, naturaförmånerna och övriga ekonomiska förmåner för de arbetsgivartjänstemän som avses i 2 § 4 mom. när det är fråga om tjänster som specificeras i statsbudgeten samt *bestämmer anställningsvillkoren för verkställande direktörerna vid statens ö-färsverk.*

Föreslagen lydelse

5 §

Finansministeriet fastställer avlöningen, naturaförmånerna och övriga ekonomiska förmåner för de arbetsgivartjänstemän som avses i 2 § 4 mom. när det är fråga om tjänster som specificeras i statsbudgeten samt *för de tjänstemän, tjänster och uppdrag som avses i 26 § i statstjänstemannalagen.*

Statsrådets förordning

om statens ledande tjänstemän

Given i Helsingfors den 20

I enlighet med statsrådets beslut, fattat på föredragning från finansministeriet, föreskrivs med stöd av 2 § i lagen av den 20 om statens ledande tjänstemän (/20):

Precisering av tillämpningsområdet

1 §

Till de tjänstemän vid ett ministerium som avses i 2 § 2 mom. i lagen om statens ledande tjänstemän hör avdelningscheferna och innehavarna av uppdrag med motsvarande eller högre tjänsteställning med undantag för följande uppdrag:

- 1) statssekreterare vid ett ministerium,
- 2) tjänst eller uppdrag vid utrikesministeriet,
- 3) tjänst eller uppdrag vid försvarsmakten,
- 4) tjänst eller uppdrag vid gränsbevakningsväsendet,
- 5) riksförlikningsman.

2 §

I 2 § 2 mom. 4 punkten i lagen om statens ledande tjänstemän avsedda uppdrag som chef för sådana ämbetsverk inom centralförvaltningen som lyder direkt under ett ministerium är:

- 1) generaldirektör för brottspåföljdsverket,
- 2) överdirektör för Utlänningsverket, direktör för nödcentralsverket, överdirektör för Befolkningsregistercentralen,
- 3) generaldirektör för Statskontoret, generaldirektör för Skattestyrelsen, generaldirektör för Tullstyrelsen, generaldirektör för Statistikcentralen,
- 4) generaldirektör för arkivverket, överdirektör för Statens konstmuseum, generaldirektör för Museiverket, och generaldirektör för Utbildningsstyrelsen,

5) överdirektör för Jord- och skogsbruksministeriets informationstjänstcentral, generaldirektör för Lantmäteriverket, generaldirektör för Livsmedelssäkerhetsverket, överdirektör för Skogsforskningsinstitutet,

6) överdirektör för Fordonsförvaltningscentralen, generaldirektör för Vägförvaltningen, generaldirektör för Sjöfartsverket, överdirektör för Banförvaltningscentralen, generaldirektör för Kommunikationsverket, generaldirektör för Meteorologiska institutet, överdirektör för Luftfartsförvaltningen, överdirektör för järnvägsverket,

7) direktör för Energimarknadsverket, generaldirektör för Patent- och registerstyrelsen, överdirektör för Säkerhetsteknikcentralen, överdirektör för Mätteknikcentralen, överdirektör för Konsumentverket, överdirektör för konkurrensverket, överdirektör för Centralen för turistfrämjande,

8) överdirektör för Rättsskyddscentralen för hälsovården, generaldirektör för Forsknings- och utvecklingscentralen för social- och hälsovården, överdirektör för social- och hälsovårdens produkttillsynscentral,

9) generaldirektör för Finlands miljöcentral, överdirektör för Statens bostadsfond.

Förfarande

3 §

Chefstjänsterna och chefsuppdragen tillsätts genom öppet anmälningförfarande.

Chefsuppdrag kan tillsättas även utan att uppdraget ledigförklaras om avsikten är att

på nytt förordna den tjänsteman till uppdraget som redan tidigare varit förordnad till det.

4 §

Det ministerium vid vars förvaltningsområde en tjänst är placerad eller inom vars förvaltningsområde uppdraget finns, ledigförklarar tjänsten eller uppdraget.

Om anmälningsförfarandet gäller i övrigt vad som bestäms i statstjänstemannaförordningen.

5 §

En tjänsteman som utnämns till en chefs-tjänst förordnas antingen till det uppdrag han anmält sig för eller till ett annat uppdrag.

En tjänsteman som utnämns till en chefs-tjänst kan förordnas till ett chefsuppdrag även utan att ha anmält sig för det.

Stödenheten

6 §

Stödenheten för ledningen inom statsförvaltningen har till uppgift att

1) bistå ministerierna vid tillsättandet av tjänster och uppdrag inom den högsta ledningen,

2) bistå ministerierna och andra ämbetsverk med successionsplanering och utveckling gällande ledning och sakkunniga,

3) stöda chefer i karriärplaneringen och i deras utveckling som chefer; samt

4) i samarbete med ministerierna utvärdera den högsta ledningens resultat och ledning.

Ikraftträdande

7 §

Denna förordning träder i kraft den 20.

Statsrådets förordning

om ändring av statstjänstemannaförordningen

Given i Helsingfors den 20

I enlighet med statsrådets beslut, fattat på föredragning från finansministeriet, ändras 28 § 2 mom. i statstjänstemannaförordningen av den 14 november 1994 (971/1994) som följer:

28 §

De chefer för ämbetsverk direkt underställda ett ministerium, dock inte riksåklagaren, är sådana chefer för ämbetsverk som avses i

26 § 4 punkten i statstjänstemannalagen, med undantag för de chefer som avses i 1 §.

Denna förordning träder i kraft den 20.