

Statsrådets redogörelse om verkställig- heten av häradsreformen

STATSRÅDETS REDOGÖRELSE OM VERKSTÄLLIGHETEN AV HÄRADSREFORMEN

1. Inledning

Häradsreformen trädde i kraft 1.12.1996. Häradsförvaltningen baserar sig på lagen om grunderna för utvecklande av den statliga lokalförvaltningen (126/1992) samt särskilda lagar om de behörighetsområden som är företrädde i häradsämbetena. I samband med behandlingen av regeringens proposition med förslag till ändring av polisförvaltningslagen (Reg.prop. 86/1995 rd). förutsatte riksdagen bl.a. att regeringen ser till att verkställigheten av reformen nogra följs upp samt att regeringen före utgången av 1999 lämnar en redogörelse till riksdagen om verkställigheten av häradsreformen. Riksdagen förutsatte även att uppföljningen skulle ske med hänsyn bland annat till att det finns en tillräckligt god tillgång på tjänster på lika villkor i landets olika delar, att framför allt polis-, utsoknings- och åklagaruppgifterna ordnas och sköts i härad, att samarbetet är gott och brett, att samarbetsområdena inom olika sektorer är sinsemellan samordnade på det regionala planet och att det finns tillräckligt med gemensam assisterande personal.

Häradena har under hela den tid som de har verkat varit nittio till antalet. I tretton av dessa verkar fristående ämbetsverk till ett härad och i de övriga häradsämbeten. I tjugotvå av häradsämbetena finns samtliga enheter. I trettio häradsämbeten finns tre enheter, i sju ton två enheter och i åtta häradsämbeten en enda enhet.

För samarbetet på centralnivå inom häradsförvaltningen finns häradsförvaltningens samlingsgrupp, som är en permanent enhet i anslutning till inrikesministeriet. Ordförande för samlingsgruppen är kanslichefen vid inrikesministeriet och vice ordförande kanslichefen vid justitieministeriet. Representerade i samlingsgruppen är justitieministeriet, ifrågavarande avdelningar vid inrikesministeriet, riksåklagarämbetet samt länsstyrelsenivån. Samarbetsgruppen behandlar viktiga ärenden som berör häradsförvaltningen.

För uppföljningen av häradsreformen har funnits en uppföljnings- och utvärderingsarbetsgrupp, som har verkat i anslutning till inrikesministeriet. Gruppen avslutade sitt arbete i januari 1999. Representerade i arbetsgruppen var justitieministeriet, ifrågavarande enheter vid inrikesministeriet, riksåklagarämbetet, länsstyrelserna samt häradsämbetenas behörighetsområden. Tammerfors universitets förvaltningsvetenskapliga institution har gjort en undersökning i vilken reformen utvärderades. Undersökningen offentliggjordes i februari 1999. Redogörelsen baserar sig på resultaten av denna undersökning samt på tjänstemannauppföljning av reformen. Utvärderingsundersökningen har kompletterats med en utredning om de olika ämbetsverkstyperna inom häradsförvaltningen. Utredningen gjordes genom en enkät som riktades till de fristående ämbetsverkens chefer, länsmännen samt tjänstemännen inom läns- och centralförvaltningen.

Polisens högsta ledning tillsatte en uppföljningsgrupp för häradsreformen. Gruppen hade i uppgift att följa med hur reformen påverkade skötseln av polisväsendet. Uppföljningsgruppen gav sin slutrapport 4.2.1999.

Beredningen av häradsreformen tog mycket lång tid i anspråk. Den utformning som reformen fick var efter en lång process en flerfaldig kompromiss, som gav stor plats för uppkomsten av varierande praxis. Eftersom man på olika håll hade olika förväntningar på reformen och olika sätt att arbeta, uppkom också sådan oenhetlig praxis. De olika förväntningarna och tolkningarna bl.a. i fråga om gemensamma anslag, gemensam personal och gemensamma uppgifter har också vållat vissa konflikter och meningsskiljaktigheter såväl i häradsämbetena som på olika nivåer inom förvaltningen. Konflikterna och meningsskiljaktigheterna har medfört att häradsämbetenas verksamhetsmodeller har kommit att skilja sig från varandra och att systemen inom de olika sektorerna av förvaltningen delvis har fjärmats från varandra. I denna situation har

de som ansvarar för styrningen av ämbetsverken tvingats till exceptionellt många överväganden och beslut som uppehållits sig kring detaljer.

2. Tjänsternas tillgänglighet

Tillgängligheten av de tjänster som häradsäm- betenas enheter tillhandahåller måste granskas såväl totalt som särskilt för de olika behörighets- områdenas vidkommande, eftersom reformen genom att den skiljde de olika behörighetsom- rådena från varandra har lett till något olika resultat i fråga om tjänsternas tillgänglighet inom de olika behörighetsområdena. De tjänster som behörighetsområdena tillhandahåller skiljer sig från varandra när det gäller arten av tjänster, hur tjänsterna produceras samt efterfrågan på tjäns- ter. Att producera typiska polistjänster och åkla- gartjänster för klienter är en helt annan sak än att producera traditionella förvaltningstjänster. Kundkontakterna är olika inom de olika sekto- rerna, vilket påverkar tjänsternas tillgänglighet och medborgarnas uppfattning om tillgänglighe- ten.

Förutom häradsreformen påverkas servicenä- tet även av resursläget inom de olika behörighet- sområdena. Detta gäller särskilt polisen. Polisens bristande resurser medför tryck i riktning mot minskning av antalet serviceenheter, serviceut- budet och öppethållningstiderna, vilket påverkar häradsämbetenas servicenät, eftersom detta i hög grad bygger på polisens serviceenheter. Service- nätet har en betydande inverkan främst på för- valtningstjänsternas tillgänglighet.

Tjänsternas tillgänglighet har försämrats nå- got under de senaste åren. Det omfattande servi- cenätet har dock förbättrat förvaltningstjänst- ernas tillgänglighet. I det första skedet av reformen ökade t.o.m. antalet serviceenheter och även un- der reformens senare skeden har servicenätet to- talt sett blivit tätare. Få servicebyråer har dragits in och genom att service ordnats vid gemensam- ma serviceenheter har det också varit möjligt att inrätta några nya serviceenheter. Innehållet i den service som servicenheterna tillhandahåller har dock försämrats, eftersom serviceutbudet delvis har blivit smalare och öppethållningstiderna har förkortats. De flesta servicepunkterna finns i hä- rad som består av flera kommuner, vilket ger en signal om ändamålsenlig lokal struktur på servi- cenätet. För klienterna är det naturligt att utträta sina ärenden i kommuncentra, där serviceenhe- terna i allmänhet är belägna. De tjänster som servicebyråerna tillhandahåller varierar rätt

mycket, men i samtliga av dem är polisen före- träd och vid ca 60 procent av byråerna tillhan- dahålls också utsökningstjänster. För tillfället är servicenätet i allmänhet tillräckligt tätt.

Häradsämbetena har inte i tillräcklig utsträck- ning lyckats få andra myndigheter att tillsam- mans med häradsämbetena tillhandahålla tjäns- ter vid häradsämbetenas servicebyråer. Endast var tionde servicebyrå tillhandahåller andra myndigheters tjänster. En ökning av den gemen- samma servicen eftersträvas bl.a. så, att härads- ena sedan september 1998 har börjat göra upp planer för hur häradet kan tillhandahålla sina tjänster tillsammans med andra myndigheter. Naturliga samarbetspartners är de övriga statliga lokalförvaltningsmyndigheterna och kommu- nerna.

Tjänsternas tillgänglighet utvecklas på olika sätt inom häradsämbetenas olika behörighet- sområden. Detsamma gäller medborgarnas upp- levelser av tillgängligheten. Överhuvudtaget har medborgarna varit relativt nöjda med tjänsternas tillgänglighet. De olika behörighetsområdenas tjänster är av olika karaktär. Dessutom påverkas utvecklingen när det gäller tjänsternas tillgä- nglighet inom de olika behörighetsområdena samt hurudan tillgängligheten upplevs vara av hur väl man lyckas göra tjänsterna synliga för allmänhe- ten, behörighetsområdets servicestrategi, resur- serna samt hur produktionen av tjänsterna är strukturerad.

De tjänster som utsöknings- och åklagarmyn- digheterna tillhandahåller är tämligen avlägsna för största delen av medborgarna och medbor- garna har allmänt taget ingen klar uppfattning om dessa tjänster. Genom reformen förstorades utsökningsmyndigheternas och åklagarnas di- strikt, vilket berodde på att distriktet måste få mera ärenden när behörighetsområdena skiljdes åt. Detta har lett till att dessa tjänster oftare än förr finns på långt avstånd från medborgarna. Även antalet enheter som tillhandahåller tjäns- terna har minskat, men ur medborgarnas synvin- kel måste denna omständighet bedömas utgåen- de från det allmänna behovet av ifrågavarande tjänster. Åklagarna kommer huvudsakligen i kontakt med sina klienter endast i samband med rättegångar. När det gäller tillgängligheten av åklagarnas tjänster är det därför av väsentlig betydelse var i domkretsarna tingsrätternas sam- manträdersplatser är belägna. Hur tillgängliga vissa tjänster totalt sett är påverkas inte särskilt mycket av att distriktet blir färre för tjänster som en medborgare sällan behöver.

När det gäller polisen är medborgarna bekymrade över situationen i fråga om de typiska polis-tjänsterna. Häradsreformen i sig har inte påverkat tillgängligheten av dessa tjänster särskilt mycket, utan en viktigare orsak till att man har upplevt att tillgängligheten har försämrats har varit polisens bristande resurser. Man kan se att den rådande resursbristen samt de allt större distrikten och samarbetsområdena försämrar tillgängligheten till dessa tjänster eller att man åtminstone upplever att den försämrats. Å andra sidan ses de större distrikten också såsom en möjlighet att använda resurserna på ett effektivare sätt, vilket kan förbättra polisservicen även i glesbygderna. Den undersökning som utvärderade häradsreformen visade att polispatrullernas synlighet är en av de faktorer som mest påverkar medborgarnas uppfattning om tillgängligheten och tillräckligheten av häradsämbetenas tjänster.

För vissa tjänsters vidkommande har häradsreformen förstärkt magistraternas servicenät. Detta beror på att de bastjänster som bestäms av länsstyrelserna tillhandahålls i varje härad. Många av häradsämbetenas servicebyråer och serviceenheter distribuerar dessutom magistraternas blanketter och vid några av dem arbetar också personal som är anställd av magistraten. Reformen ändrade inte magistraternas eget servicenät.

De små resurser som häradsämbetenas enheter, särskilt polisen, har till sitt förfogande har försämrat synligheten och tillgängligheten av de tjänster som medborgarna upplever viktiga, särskilt i häradens utkanter. Häradsreformen har däremot t.o.m. medfört ett något tätare nät av serviceenheter. Även behörighetsområden med en glesare distriktsindelning kan använda varandras serviceenheter och gemensamma serviceenheter som häradsämbeten upprätthåller.

3. Tjänsternas kvalitet

Enligt utvärderingsundersökningen har kvaliteten på de tjänster som häradens behörighetsområden tillhandahåller förbättrats eller hållits oförändrad genom reformen. Detta beror huvudsakligen på att behörighetsområdena har specialiserat sig, vilket har givit personalen betydligt bättre möjligheter att specialisera sig på bestämda uppgifter. Särskilt för åklagarna har detta varit av stor betydelse.

På de behörighetsområden som häradsämbetenas enheter har hand om är rättsskyddet ett

särskilt viktigt kvalitetskriterium, vilket också framgick av de mål som ställdes för reformen. Enligt utvärderingsundersökningen har man i samband med reformen lyckats bibehålla och t.o.m. förbättra medborgarnas rättsskydd.

Personalens yrkesskicklighet och motivation är en central faktor när det gäller rättsskyddet och kvaliteten på tjänsterna inom häradsämbetenas behörighetsområden. Tillräckligt stora distrikt och samarbetsarrangemang har givit ämbetsverken och avdelningarna tillräckliga möjligheter till personalspecialisering och -utveckling.

4. Organiseringen av polis-, utsoknings- och åklagaruppgifter samt magistraterna i häradena

Riksdagens förvaltningsutskott betonade att häradena skulle vara självständiga. Varje härad skall försöka sköta sina uppgifter självständigt och med egna resurser, även om samarbetsarrangemang är möjliga. I häradsämbeten förutsätts även självständighet av de olika behörighetsområdena, vilket kommer till synes i uppfattningen av häradsämbetet som ett slags paraplyorganisation. Varje behörighetsområde skall vara en självständig enhet i ämbetsverket och på sitt håll sköta de uppgifter som lagstiftningen föreskriver.

Polisen har en enhet i varje härad

Av de sjuttiosju härad som har ett gemensamt häradsämbete har femtiosex en utsokningsenhet. I tjugoen härad produceras följaktligen de tjänster som behövs för skötseln av häradets utsokningsuppgifter av en utsokningsenhet i ett annat härad. Endast exekutionsverket i Kuopio, som är ett fristående ämbetsverk, producerar tjänster för skötseln av fler än två härads utsokningsuppgifter.

Före häradsreformen hade landet 233 åklagar-distrikt. Efter häradsreformen är åklagarenheterna 77, förutom den som finns på Åland. Av dessa åklagarenheter är 13 fristående ämbetsverk och 64 åklagaravdelningar vid häradsämbeten. Tretton härad har ingen åklagaravdelning, utan åklagaruppgifterna inom deras områden sköts av åklagarenheten i något annat härad. När åklagarnas distrikt följer häradindelningen blir de för små för verksamhetens behov. Därför genomfördes år 1998 ett samarbetsarrangemang genom vilket landet indelades i fyrtio åklagardistrikt.

I tjugofyra av de härad som har ett gemensamt häradsämbete finns en magistrat. Dessutom har magistraterna i tjugoen härad egna serviceenhe-

ter som sköter registerförvaltningsuppgifter och andra uppgifter.

Av de härad som har ett gemensamt häradssämbede har sammanlagt tjugotvå samtliga fyra enheter. Trettio härad har tre enheter och sjutton två. Åtta härad har endast polisnärättning.

Att enheternas verksamhetsdistrikt inte är identiska beror bl.a. på att enheternas olika funktioner kräver olika stora befolkningmängder inom distriktet för att enheterna från funktionell synpunkt skall bli tillräckligt stora. Att differentiera utsökningen och åklagarväsendet och omvandla dessa funktioner till självständiga enheter har förutsatt att man skapat distrikt med ett tillräckligt antal ärenden för varje enhet. För att personalens yrkesskicklighet skall utvecklas är det också viktigt att varje distrikt får sköta många olika slags ärenden.

På det hela taget har man lyckats tämligen väl med att häradsvise organisera de funktioner som sköts av häradssämbedenas avdelningar. Enligt utvärderingsundersökningen förverkligas indelningen i behörighetsområden väl vid häradssämbedena.

5. Samarbetsarrangemang

Inom polisväsendet har de olika häraderna vidtagit olika samarbetsarrangemang. Arrangemangen kring alarmeringscentralerna och utredningen av allvarlig brottslighet är exempel på polisens samarbetsarrangemang. Polisen har många uppgifter som kräver specialisering och för vilka man inte kan upprätthålla beredskap i alla distrikt.

När det gäller åklagarnas verksamhetsdistrikt måste de funktionella behov beaktas som framgår av de grunder som betonades när samarbetet mellan åklagarenheterna organiserades. Verksamhetsdistrikten baserar sig på indelningen i härad och är för små för utjämning av åklagarnas och kanslipersonalens arbetsbörda, vikariatarrangemangen, ordnandet av biträdande åklagares arbetsuppgifter, arrangemangen i anslutning till arbetet med straffprocesser och hovrättsprocesser samt med tanke på åklagarnas specialisering. Genom samarbetsarrangemang mellan åklagarenheterna har åklagarnas verksamhetsdistrikt ordnats så, att det nu finns sammanlagt fyrtio distrikt. Av dessa är tjugosju samarbetsområden och tretton åklagarenheter som inte omfattas av samarbetet. Erfarenheterna av de nya samarbetsarrangemangen inom åklagarvä-

sendet är inte ännu tillräckliga för att man skall ha möjlighet att bedöma effekterna. Justitieministeriet har 22.10.1998 meddelat en föreskrift om saken.

Om man inte genom ändringar i häradssindelningen förmår skapa ändamålsenliga lokalförvaltningsenheter, blir man tvungen att i allt högre grad tillgripa samarbetsarrangemang för att garantera fungerande enheter, och häraderna kommer t.ex. i ökad utsträckning att gå in för fullständigt polissamarbete. I författningarna uppställs såsom kriterium för häradssindelningen att häraderna skall ha förmåga att självständigt svara för sina viktigaste tjänster.

6. Gemensam personal, gemensamma uppgifter och gemensamma anslag

Till häradssämbedena har i budgeten överförts gemensam personal på följande sätt:

1997	119 tjänster
1998	96 tjänster och befattningar
1999	24 tjänster och befattningar
Sammanlagt	239

Den gemensamma personalens uppgifter varierar ganska mycket mellan häradssämbedena. När uppgifterna är som mest omfattande, sköter den gemensamma personalen även i stor utsträckning ekonomi- och personalförvaltningen såsom stödfunktioner till avdelningarna. I vissa häradssämbeden sköter den gemensamma personalen bl.a. konteringen av enheternas fakturor, uppgifter i anslutning till utbetalningen av lönerna samt matrikelföringen. När uppgiftsområdet är som snävast sköter den gemensamma personalen endast sådana uppgifter inom ekonomiförvaltningen som gäller de gemensamma medlen, varvid synergifördelen av att ha en gemensam personal blir mycket liten. De flesta häradssämbedena tillämpar en praxis som ligger någonstans mellan dessa två ytterligheter. Vilka uppgifter som häradssämbedena har ansett vara gemensamma har bl.a. berott på vilka personalresurser de har haft till sitt förfogande.

På det hela taget anser häradssämbedena att den gemensamma personalen är tillräckligt stor. Helhetsbilden av vilka uppgifter som anses vara gemensamma och hur skötseln av dem har organiserats är dock brokig.

I ca tjugo härad sköter polisens personal helt eller delvis de gemensamma uppgifterna. Orsa-

kerna härtill förefaller variera från bristen på gemensam personal till den omständigheten att man lokalt anser detta vara en förnuftig lösning. Vid mer än fyrtio häradsämbeten sköter den gemensamma personalen helt och hållet de gemensamma uppgifterna.

Vid mer än fyrtio häradsämbeten sköter den gemensamma personalen även andra än gemensamma uppgifter. I färre än tjugo av dessa härad sköter polisens personal helt eller delvis de gemensamma uppgifterna. När den gemensamma personalen sköter andra uppgifter är det huvudsakligen frågan om polisens uppgifter, men det förekommer också att den gemensamma personalen sköter åklagar- och utsokningsväsendets uppgifter. Magistratuppgifter sköter den gemensamma personalen inte i ett enda härad. I de härad som endast har polisinrättning är det mycket vanligt att den gemensamma personalen sköter polisens uppgifter och att polisens personal sköter s.k. gemensamma uppgifter.

I ca tjugo härad sköter den gemensamma personalen förutom alla de gemensamma uppgifterna även substansärenden åt avdelningarna. I denna grupp finns relativt många härad i Västra Finlands län, vilka har en större gemensam personal än häraderna i genomsnitt. Även i detta sammanhang måste man observera att de gemensamma uppgifterna i vissa fall har definierats mycket snävt.

Av häradsämbetena är ca tjugo sådana där den gemensamma personalen sköter alla de uppgifter som ansetts vara gemensamma, men däremot inte alls sköter substansärenden åt avdelningarna. Sådana härad finns mest i Västra Finlands län. De härad där den gemensamma personalen endast sköter gemensamma uppgifter och även polisens personal deltar i skötseln av dessa är fyra, vilket säger något om hur tillräcklig den gemensamma personalen är.

I utvärderingsundersökningen konstateras att man på det hela taget inte tillräckligt väl har lyckats sköta de gemensamma förvaltningsuppgifterna. Erfarenheterna i fråga om dessa gemensamma uppgifter påverkas av att det är oklart hur de skall definieras. Det har varit svårt att finna klara kriterier därför att häradsämbetena är så olika. Även olika sätt att fungera och varierande praxis har försvårat definitionen av vad som avses med gemensamma uppgifter.

På det hela taget har stor oenhetlighet och många problem förekommit vid definitionen av vad som avses med gemensamma uppgifter samt skötseln av dessa. Den oklara definitionen torde

också ha medverkat till att den gemensamma personalens ställning har blivit oklar.

Enligt utvärderingsundersökningen förefaller samarbetet mellan häradsämbetenas olika sektorer att ha minskat något jämfört med det tidigare systemet. Detta torde bero på att sektorerna i professionellt hänseende har glidit från varandra och att framgångsfaktorerna är olika. Å andra sidan kan man i undersökningen se att samarbetet i substansfrågor uppfattades vara viktigt. Samarbete mellan åklagarna och polisen förutsätts t.ex. i den straffprocessuella lagstiftningen. Ett lyckat samarbete mellan behörighetsområdena är dock inte beroende av den ämbetsverksmodell som häradet tillämpar.

Det gemensamma anslag som anvisats häradsämbetena har varit otillräckligt med hänsyn till de funktioner som har bestämts att skötas med hjälp av detta anslag. Häradsämbetena är bl.a. i stort behov av nya lokaliteter. Behovet har ackumulerats under den tid som reformen bereddes, eftersom man då undvek att bygga om lokaliteterna för att dessa inte skulle bli oändamålsenliga. Dessutom har de datatekniska projekten och datakommunikationsprojekten i häraderna blivit lidande till följd av knappa anslag, eftersom häradsämbetenas behörighetsområden har ett stort behov att bättre utnyttja de möjligheter som datakommunikation och automatisk databehandling erbjuder. Först år 1999 når anslagen en nivå som närmar sig ämbetsverkens behov, med undantag för lokalitetskostnaderna.

Det gemensamma anslaget belopp har utvecklats på följande sätt:

Budgeten 1997	173 136 000 mk
Tilläggsbudgeten 1997	24 700 000 mk
Budgeten 1998	208 511 000 mk
Tilläggsbudgeten 1998	817 000 mk
Budgeten 1999	223 150 000 mk

Den normstyrning som är förknippad med det gemensamma anslaget föranledde i början motstridiga tolkningar och oklarheter hos häradsämbetena, men under två års tid har praxisen finslipats så att tolkningsproblemen har minskat. Den uppföljningsgrupp som polisen har tillsatt har fäst uppmärksamhet vid att länsstyrelserna noga borde följa med hur det gemensamma anslaget används och vidta åtgärder om detta används för utgifter som det inte borde användas till.

Det gemensamma anslaget upplevs medföra ett strukturellt problem, eftersom det är en viktig del av enheternas resurser, men dessa inte kan

komma överens om användningen av det samtidigt som de bestämmer sina egna resultatmål. Ansvaret för att målen nås har delvis skiljts från rätten att disponera över anslagen och det därmed förknippade ansvaret. Särskilt magistraterna har upplevt att deras verksamhet har försvårats, eftersom en del av de nödvändiga produktionsfaktorerna anskaffas med det gemensamma anslaget, som häradslänsmannen beslutar om.

På det hela taget har häradssambeten definierat de gemensamma uppgifterna på mycket olika sätt, vilket även påverkar ämbetsverkens uppfattning om huruvida den gemensamma personalen är tillräcklig. Till den gemensamma personalens uppgifter har också hört uppgifter inom de olika avdelningarnas behörighetsområden och å andra sidan har gemensamma uppgifter skötts av avdelningarnas personal. Sättet att organisera arbetet har varit beroende av häradssambetets egen uppfattning om hur verksamheten bäst kan skötas. Otillräckliga gemensamma anslag och tolkningsproblem försvårade verksamheten, men allteftersom reformen fortskred minskade också problemen något.

7. Resultatstyrning och ledning

Häradssambetenas resultatstyrning sker så, att varje behörighetsområde inom ämbetet styrs av sin egen förvaltning och för de gemensamma anslagens vidkommande sker resultatstyrningen av inrikesministeriet, som genom länsstyrelserna styr häradssambeten. Styrningen av åklagarna har ordnats så att centralförvaltningen direkt styr den lokala nivån, men för de övriga enheternas vidkommande sker styrningen genom länsstyrelserna. Inom det egna förvaltningsområdet är styrningen tämligen överskådligt ordnad, men ur helhetens synvinkel föranleder olika styrningssedvänjor och styrningskanaler problem.

Koordineringen på central nivå av den allmänna styrning som ansluter sig till det gemensamma anslaget sker inom häradsförvaltningens samarbetsgrupp, i vilken häradssambetets behörighetsområden är representerade. Det har varit svårt att få igång styrningsprocedurerna, vilket delvis har berott på länsreformen, som skedde samtidigt som häradssreformen genomfördes och innebar en radikal förändring av länsstyrelserna. Styrningens innehåll har börjat ta gestalt i takt med att de gemensamma uppgifterna har utvecklas. Hur styrningen till sitt innehåll utvecklas är nämligen i väsentlig mån kopplat till hur de gemensamma uppgifterna definieras. I styrning-

en av det gemensamma anslaget har förekommit problem, vilka bl.a. har berott på att ämbetsverken definierar och organiserar de gemensamma uppgifterna på olika sätt. Det gemensamma anslaget har också upplevts problematiskt i den styrning som enheterna själva utövar.

Det centrala innehållet i det gemensamma anslaget är att de lokaliteter i vilka häradssambeten verkar samt ämbetenas övriga materiella infrastruktur skall upprätthållas. Förändringarna i ämbeten är i detta avseende små och vilka resultat man uppnår är i väsentlig mån knutet till hur man lyckas hantera förändringarna. När situationen är stabil kräver upprätthållandet av infrastrukturen endast litet styrning jämfört med ämbetsverkets servicefunktioner. När det gäller största delen av anslaget blir häradssambetets uppställning av mål därför anspråkslös.

Enligt resultaten av utvärderingsundersökningen är behörighetsområdenas förutsättningar för självständig ledning i allmänhet tillräckliga i häradssambeten. Registerförvaltningen ställde sig mer kritisk än de andra till sina förutsättningar att leda det egna behörighetsområdet i ett häradssambete.

Häradslänsmannens makt i ledningen av häradssambetet upplevs rätt allmänt vara ringa, vilket kan förklaras med att denna makt i högre grad baserar sig på häradslänsmannens personliga egenskaper än på hans formella ställning. Häradslänsmannens ställning har inte blivit entydigt densamma i de olika häradssambeten.

Häradssambetenas ledningsgrupper har allmänt taget en oklar ställning. Ledningsgruppens uppgifter och beslutanderätt upplevs såsom oklara faktorer. Å andra sidan anser man att ledningsgrupperna kan sammanjämka skillnader i synsätt mellan de olika enheterna. Sammantaget ansåg ca hälften av dem som deltog i undersökningen att man genom arbete i ledningsgrupperna kan förbättra utvecklingen av häradssambetenas förvaltning.

En fråga som upplevs problematisk är hur den styrning som modellen med ett gemensamt ämbetsverk förutsätter kan förenas med modern resultatstyrning av koncerntyp.

När det gäller att få styrningen av häradssambeten att fungera har länsstyrelsernas roll och samarbetet mellan de styrande centralförvaltningens enheterna en nyckelställning. I ett gemensamt ämbetsverk skapas förutsättningarna att leda häradssambetet och avdelningarna i hög grad genom arbete i ledningsgruppen, ett tillräckligt gemensamt anslag samt fungerande avtalsarrangemang.

8. Ämbetsverkstypen

De starka sidorna hos modellen med ett gemensamt ämbetsverk är att den ger goda möjligheter att trygga tillgängligheten av tjänster, stöder gemensamt tillhandahållande av tjänster, ger möjlighet till synergifördelar, stöder ett funktionellt samarbete och ger möjligheter till kostnadsinbesparingar genom att överlappningen av tjänster minskar. De svaga sidorna hos modellen är att möjligheterna till motstridig styrning ökar, att förvaltningen och budgeteringen är oklar, behörighetsområdena är olika och konkurrerar sinsemellan samt att det blir beroende av personrelationer om modellen fungerar.

De starka sidorna hos modellen med ett fristående ämbetsverk är att behörighetsområdena är självständiga och tydliga, resurserna förvaltas självständigt, man får koncentrera sig på ett enda behörighetsområde samt att det finns bättre möjligheter till specialisering och centralisering samt en klar förvaltning. Svaga sidor hos modellen är svårigheterna att bedriva samarbete med andra behörighetsområden, ökad isolering, svårigheter att finna synergifördelar samt behovet av stora enheter, vilket försvagar tjänsternas tillgänglighet.

Modellen med ett fristående ämbetsverk förfaller passa bäst i tätt bebyggda städer med en stor befolkning, där god tillgänglighet till tjänster inte förutsätter att ämbetsverket är verksamt inom ett stort geografiskt område eller i flera stora centra. Modellen med ett gemensamt ämbetsverk passar i sin tur bättre på områden där det behövs ett omfattande samarbete för att man skall kunna trygga tjänsternas tillgänglighet. Största delen av landet består av typiska områden där modellen med ett gemensamt ämbetsverk passar bäst. De olika ämbetsverkstyperna tillämpas för närvarande på områden där deras starka sidor utnyttjas effektivt.

Genom att utveckla funktionerna så att man minskar verkningarna av ämbetsverkstypernas svagheter kan deras fördelar utnyttjas effektivare. Bägge ämbetsverkstyperna kan utvecklas så att man prioriterar servicen.

9. Indelningen i härad

I 3 § lagen om grunderna för utvecklande av den statliga lokalförvaltningen (126/1992) föreskrivs att den statliga lokalförvaltningen ordnas häradsvis. Indelningen i härad syftar till att skapa

funktionsdugliga härad, som självständigt förmår ansvara för sina viktigaste tjänster.

För tillfället klarar några av häradena inte av att självständigt svara för ifrågavarande tjänster inom sitt distrikt, varför omfattande samarbetsarrangemang behövs. Det finns en risk att samarbetsarrangemangen gör indelningen i härad betydelslös, om inte denna indelning utvecklas så, att häradenas förutsättningar att bedriva självständig verksamhet förbättras. Detta innebär en minskning av antalet härad.

De häradsämbeten som har en enda avdelning uppfyller i praktiken inte de centrala kriterierna för ett härad. Dessa häradsämbeten kan naturligtvis inte självständigt svara för sina tjänster och har inte heller möjligheter att utnyttja fördelarna med gemensamma uppgifter. För att ett häradsämbete självständigt skall kunna svara för sina tjänster och effektivt sköta gemensamma funktioner samt dra nytta av detta, måste det ha mer än en avdelning.

10. Sammandrag över verkställigheten av häradsreformen

Effektivast har man genom reformen lyckats ordna arrangemangen inom polis-, åklagar- och utsökningsväsendet. Personalen inom de olika sektorerna har fått märkbart bättre möjligheter att specialisera sig inom sitt yrke och dessa möjligheter har också utnyttjats. Specialiseringen kommer till synes i högre kvalitet på tjänsterna samt i att förvaltningen effektivare än tidigare också klarar av specialuppgifter.

Delvis har man t.o.m. kunnat öka tjänsternas tillgänglighet. Det är svårt att ta ställning till hur tjänsternas tillgänglighet hade utvecklats utan häradsreformen, men den lilla försämring av den totala tillgängligheten som observerats beror huvudsakligen på polisens bristande resurser. Det servicenät som producerar förvaltningstjänster är huvudsakligen uppbyggt på ett ändamålsenligt sätt och enligt undersökningarna upplever medborgarna inte tillgängligheten som ett problem.

Organiseringen av de gemensamma uppgifterna och den gemensamma personalens uppgifter har formats enligt lokala förhållanden och åsikter. Arrangemangen har påverkats åtminstone av uppgiftsmängden, den personal som stått till förfogande samt lokala uppfattningar om vilka arrangemang som är effektivast. Skötseln av de gemensamma uppgifterna och den gemensamma personalens uppgifter har inte utformats på ett

enhetligt sätt i hela landet, så att de skulle utgöra en homogen helhet.

När reformen har fortskridit har också de olika samarbetsarrangemangen mellan häradenas avdelningar ökat. Detta har särskilt berott på att alla härad inte har så många ärenden att specialisering och effektivt utnyttjande av resurser kan genomföras inom de olika sektorerna.

Hur det gemensamma anslaget skall räckta till har varit ett problem under hela häradssystemets verksamhetstid. Problemet har tillspetsats i synnerhet därför att inga projekt som gällde lokaliteterna inleddes medan reformen förbereddes och att stora behov ackumulerades på detta område. Anslagets användningsområde har stabiliserats allteftersom reformen fortskridit.

Resultatstyrningsprocedurerna har upplevts vara oöverskådliga, vilket har berott på olika styrningssedvänjor, det gemensamma anslagets användningsområde samt länsstyrelsernas oklara roll i reformens begynnelsekedje.

11. Utvecklingstrender för häradförvaltningen

Behovet att förstärka lokalförvaltningen gäller även häradsförvaltningen. Lokalförvaltningen bör utvecklas så att den i större utsträckning än för närvarande kan svara för de tjänster som staten producerar direkt för medborgarna. I regionalförvaltningen finns fortfarande vissa uppgifter som kan överföras till häradena. Uppgifter kan överföras inom behörighetsområdena eller så, att allmänna förvaltningsuppgifter överförs från regionnivån till magistraterna. I den arbetsfördelning mellan häradssämbetenas avdelningar som antogs under reformen sköts de allmänna förvaltningsuppgifterna av magistraten och de förvaltningsuppgifter som har samband med allmän ordning och säkerhet av polisen.

Användningsområdet för det gemensamma anslaget måste utvecklas därför att det finns behov att utveckla det till en sådan gemensam faktor för häradssämbetena som bättre än hittills lämpar sig för de olika behörighetsområdenas egen resultatstyrning och ger samarbetsfördelar. Kärnan i det gemensamma anslaget består av fastighetsutgifterna, utgifterna för avlöandet av den gemensamma personalen samt övriga konsumtionsutgifter samt utgifter för utvecklande av olika gemensamma system för häradssämbetena. I användningsområdet för det gemensamma anslaget tar man med alla de utgifter som skulle leda till förluster av samarbetsfördelar om de betala-

des från behörighetsområdenas egna moment. Detta får dock inte göra behörighetsområdenas verksamhet osmidigare.

När det gäller de gemensamma uppgifterna är utvecklingslinjen den, att innehållet i uppgifterna och det sätt på vilket de sköts måste definieras på ett enhetligare sätt, utan att häradssämbetena hindras att tillämpa lösningar som bäst lämpar sig för de lokala förhållandena. Till de gemensamma uppgifterna hör också andra gemensamma uppgifter vid häradssämbetena än de som har samband med det gemensamma anslaget och därigenom med lokaliteterna. Särskilt genom att organisera de interna uppgifterna kan man nå större fördelar och frigöra resurser för de externa.

Resursproblemen inom häradsförvaltningen, vilka särskilt gäller polisen, beror inte på häradreformerna. Reformerna har bidragit till effektivare användning av polisens resurser, eftersom den har möjliggjort en övergång till verksamhet i större helheter. Resursproblemen beror huvudsakligen på ökade uppgifter och på att man under reformens långa beredningsskede avhöll sig från projekt som gällde lokaliteterna, vilket ackumulerade bristerna till att avhjälpas på kort tid.

Sammanjämkningen av de olika styrningssedvänjorna och styrningssätten inom de förvaltningsområden som är företrädda i häradssämbetena samt arbetet med att minska och avhjälp motstridigheter mellan den styrning som avdelningarna själva utövar och den resultatstyrning som sker genom gemensamma anslag är centrala mål när styrningen vidareutvecklas. Om länsstyrelsernas roll i styrningen av häradssämbetena klarläggs och förstärks, får häradssämbetena ett klarare styrsystem som också klarar av att beakta lokala förhållanden. Att utveckla uppföljningen i anslutning till det gemensamma anslaget så att den på ett smidigare sätt motsvarar förvaltningsområdenas behov av information bidrar också till att skingra den oklarhet som är förknippad med styrningen.

I 3 § lagen om grunderna för utvecklande av den statliga lokalförvaltningen (126/1992) föreskrivs att den statliga lokalförvaltningen ordnas häradsvis. Indelningen i härad syftar till att skapa funktionsdugliga härad, som självständigt förmår ansvara för sina viktigaste tjänster. Varje häradssämbete bör ha flera avdelningar och dessa bör klara av att upprätthålla ett tillräckligt servicenät inom sitt distrikt. För att dessa mål skall nås måste antalet härad minskas. Starka härad förmår bäst svara för att deras tjänster tillhandahålls inom hela distriktets område.

Genom att minska antalet härad förenklas administrationen. Samtidigt gäller det att fästa särskild uppmärksamhet vid tjänsternas tillgänglighet. I regeringsprogrammet för Lipponens andra regering konstateras att regeringen utvecklar en decentraliserad och flexibel serviceadministration. Ett nätverk av lokala och regionala service-ställen skall byggas upp i varje härad så, att tjänsternas tillgänglighet tryggas. Häradena behöver en närservicestrategi som tryggar tjänsternas tillgänglighet också i glesbygden. Att skapa ett nätverk av gemensamma serviceenheter är en del av denna strategi. Tjänsternas tillgänglighet och gemensam service skall även beaktas i planerna för de enskilda förvaltningsområdena.

Modellerna med ett gemensamt eller fristående ämbetsverk är inte i sig goda eller dåliga ämbetsverksmodeller. Hur väl de fungerar beror på många enskilda faktorer. Häradreformen är ganska ny och det behövs tid och fortsatta utvecklingsåtgärder innan man har anammat ett

nytt sätt att arbeta. Genom att tillämpa modellen med ett gemensamt ämbetsverk stöder man tjänsternas tillgänglighet och inrättandet av gemensamma serviceenheter. När servicenätet skapas utnyttjas elektronisk kommunikation och möjlighet till gemensam service. Av serviceenheterna är en stor del gemensamma serviceenheter, som även tillhandahåller andra myndigheters tjänster. I sådana tätt befolkade städer med stor befolkning vilka utgör ett eget härad är det fortfarande motiverat att ha fristående ämbetsverk.

I den interna ledningen av häradsämbetena bör ledningsgruppernas arbete mera än tidigare kopplas till ämbetsverkens gemensamma ledningsfunktioner. Till häradslänsmännens roll hör att svara för utvecklandet av ämbetsverkens gemensamma funktioner samt att koordinera verksamheten. Häradslänsmännen utses på ett smidigare sätt och så, att balans uppnås i de olika behörighetsområdenas representation.

