

## **FÖRVALTNINGSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 2/2006 rd**

### **Statsrådets redogörelse för central-, regional- och lokalförvaltningens funktion och utveck- lingsbehov — Bättre service, effektivare för- valtning**

#### **INLEDNING**

##### ***Remiss***

Riksdagen remitterade den 13 april 2005 statsrådets redogörelse för central-, regional- och lokalförvaltningens funktion och utvecklingsbehov — Bättre service, effektivare förvaltning (SRR 2/2005 rd) till förvaltningsutskottet för beredning.

##### ***Sakkunniga***

Utskottet har hört

- region- och kulturminister Hannes Manninen, polisöverdirektör Markku Salminen, överdirektör Silja Hiironniemi, regeringsråd Tarja Hyvönen, regeringsråd Arto Sulonen och projektchef Jukka Peltomäki, inrikesministeriet
- understatssekreterare Juhani Turunen, överdirektör Jorma Karjalainen, regeringsråd Heikki Joustie, finansråd Asko Lindqvist och konsultativ tjänsteman Kirsti Vallinheimo, finansministeriet
- överdirektör Vesa Jatkola, Statens revisionsverk
- förvaltningsdirektör Auni-Maria Vilavaara, statsrådets kansli
- kanslichef Kirsti Rissanen, utökningsdirektör Timo Heikkinen, programdirektör Seppo Niemelä och regeringssekreterare Kari Liede, justitieministeriet
- kanslichef Markku Linna, undervisningsministeriet

- lantbruksråd Leena Tenhola, jord- och skogsbruksministeriet
- ekonomidirektör Marja Heikkinen-Jarnola, kommunikationsministeriet
- konsultativ tjänsteman Jorma Immonen, handels- och industriministeriet
- kanslichef Markku Lehto, social- och hälsovårdsministeriet
- regeringsråd Matti Ilonen, arbetsministeriet
- regeringsråd Riitta Rainio, miljöministeriet
- president Pekka Hallberg, högsta förvaltningsdomstolen
- biträdande riksåklagare Jorma Kalske och statsåklagare Christer Lundström, Riksåklagarämbetet
- förvaltningsdelegationens ordförande, polischef Bo-Sanfrid Höglund, Svenska Finlands folkting
- avdelningschef Juhani Rantamäki, Folkpensionsanstalten
- landshövding Eino Siuruainen, Uleåborgs länsstyrelse
- landshövding Rauno Saari, Västra Finlands länsstyrelse
- direktör Pekka Savolainen, Tavastlands arbetskrafts- och näringscentral
- avdelningschef Marketta Virta, Nylands miljöcentral
- räddningsdirektör Pekka Tähtinen, Räddningsverket i Satakunta

- vice rektor Mauno Kosonen, Helsingfors universitet
  - ledande ekonomist Antti Moisio, Statens ekonomiska forskningscentral
  - häradslänsman, polischef Pekka Nykänen, Varkausregionens häradsämbete
  - häradslänsman, häradsfogde Antero Tuomi, Övre Savolax häradsämbete
  - verkställande direktör Risto Parjanne, Finlands Kommunförbund
  - direktör Pekka Alanen, Kommunernas pensionsförsäkring
  - förhandlingschef Heikki Saipio, Kommunala arbetsmarknadsverket
  - landskapsdirektör Jussi V. Niemi, Birkalands förbund
  - landskapsdirektör Juho Savo, Egentliga Finlands förbund
  - t.f. landskapsdirektör Jussi Huttunen, Pohjois-Savon liitto
  - landskapssekreterare Ulla Karvo, Lapplands förbund
  - stf. direktör för regionutvecklingens ansvarsområde Raimo Nenonen, Nylands förbund
  - stadsstyrelsens ordförande Antero Rytkölä, Ikalas stad
  - stadsdirektör Kari Nenonen, Uleåborgs stad
  - kommundirektör Olli Riikonen, Tohmajärvi kommun
  - stadssekreterare Matti Ollinkari, Helsingfors stad
  - I stadsjurist Antero Kastemaa, Åbo stad
  - avdelningschef Marja-Liisa Peltola, Centralhandelskammaren
  - ordförande Matti Krats, Löntagarorganisationen Pardia rf
  - förhandlingschef Markku Nieminen, Förhandlingsorganisationen för offentliga sektorns utbildade FOSU rf
  - förhandlingschef Jukka Kauppala, Förhandlingsorganisation för Teknik och Grundservic FKT rf
  - avdelningschef Jouko Launonen, Förbundet för den offentliga sektorn och välfärdsområdena JHL rf
  - utvecklingschef Tarja Honkalampi, Tehy rf, representerar Tjänstemännens förhandlingsorganisation TFO rf
  - arbetsmarknadsombud Juha Isoniemi, Offentliga och privata sektorns funktionsärsförbund Jyty rf
  - ekonomi- och socialpolitisk sekreterare Ilkka Alava, Statens samorganisation
  - direktör Olli-Pekka Väänänen, Centralförbundet för lant- och skogsbruksproducenter MTK rf
  - tingsdomare Juha Nieminen, Tingsrättsdomarna rf
  - ordförande, häradsåklagare Harri Lindberg, Poliisi-, ulosotto-, syyttäjä- ja maistraattilakimiesten edunvalvontajärjestö PUSH ry
  - ordförande Esa K. Ojala, Suomen Nimismiesyhdistys ry
  - 1. vice ordförande, kriminalöverkommissarie Tuomo Koho, Finlands polisorganisationers Förbund rf
  - forskare Pekka Juntunen
  - professor Arvo Myllymäki
  - professor Olli Mäenpää
  - professor Markku Sotara
  - professor Jari Stenvall
  - professor Kaarlo Tuori
  - HTT Kauko Heuru.
- Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av
- utrikesministeriet
  - försvarsministeriet
  - Skattestyrelsen
  - Tullstyrelsen
  - Vägförvaltningen
  - Forststyrelsen
  - Sydöstra Finlands miljöcentral
  - Norra Österbottens arbetskrafts- och näringscentral
  - Vasa arbetarskyddsdistrikt
  - Teknologiska utvecklingscentralen Tekes
  - Polisnärheten i Lapska armens härad
  - Samkommunen Kainuun maakunta
  - Huvudstadsregionens samarbetsdelegation (SAD)
  - Esbo stad
  - Tammerfors stad
  - Vanda stad

- Finlands Näringsliv rf
- Företagarna i Finland rf
- Finlands universitetsrektorers råd
- Rådet för yrkeshögskolornas rektorer ARENE rf
- Poliisin lääninjohdon viranhaltijat ry
- Finnvera Oyj
- professor Aimo Ryyänen.

## REDOGÖRELSEN

Redogörelsen till riksdagen för central-, regional- och lokalförvaltningens funktion och utvecklingsbehov är den största redogörelsen på mer än tio år för hur förvaltningen fungerar och behöver utvecklas. Den är en kortfattad utvärdering av nuläget i förvaltningen i Finland. Men fokus är inställt på att känna igen framtida utmaningar och riktlinjerna för hur förvaltningen ska ses över. Redogörelsens rubrik — bättre service, effektivare förvaltning — beskriver regeringens centrala mål för förvaltningsreformen.

### *Trycket på en reform av den offentliga förvaltningen*

Den offentliga förvaltningens goda prestationsförmåga och kvaliteten på servicen har bidragit till Finlands framgångar i internationella jämförelser av konkurrenskraften. Men av olika orsaker har kraven på förvaltningen förändrats och gör det fortfarande i hög grad.

Globaliseringen och EU:s utvidgning ställer stora krav även på den offentliga förvaltningen. Den har allt svårare att centralt skapa villkor för samhällets funktion och för ekonomisk verksamhet. På grund av den åtstramad ekonomien ställer globaliseringen nya villkor för förvaltningen. Samtidigt ska den offentliga förvaltningen stå pall för en allt större efterfrågan på service bl.a. för att befolkningen åldras. Den åldrande befolkningen innebär också ett starkt tryck på den offentliga sektorn och på arbetskrafts- och finansieringsunderlaget. Det är nödvändigt att ta i anspråk den produktivitetspotential som finns inom den offentliga förvaltningen.

Basservicen är i genomsnitt av god standard i Finland. Men det finns regionala skillnader i tillgången på tjänster och servicenätet glesnar allt mer. Också servicestandarden är differentierad

enligt ekonomisk situation. Det är nödvändigt att bedöma vilka tjänster och servicestrukturer som den offentliga sektorn ska svara för.

### *Regeringens riktlinjer*

Regeringen utgår från att tillgången och kvaliteten på de tjänster som den offentliga sektorn svarar för ska tryggas också i framtiden. Utifrån detta ska förvaltningen göras så effektiv och ekonomisk som möjligt. Den demokratiska styrningen ska garanteras när metoderna för att producera och organisera tjänster läggs om.

I redogörelsen lägger regeringen fram sina riktlinjer för att trygga tillgången till service, höja produktiviteten, förbättra förvaltningsstrukturerna och samarbetet, stödja IT-samhällsutvecklingen och värna statsförvaltningens personella resurser. Riktlinjerna sträcker sig ända fram till 2010-talet. De kommer att preciseras i en konkret handlingsplan före hösten 2005. Åtgärderna genomförs inom ramen för statsfinanserna och finansieringen läggs fast i statsbudgeten.

### *Tryggad tillgång på tjänster*

Regeringen påbörjar en kommun- och servicestrukturreform. Det måste ses till att befolkningsunderlaget är tillräckligt stort för den service som kommunerna är förpliktade att ordna, men med hänsyn till regionala omständigheter. Genom reformen upprättas ett fungerande servicenät och ett fastare samarbete mellan olika system. Samtidigt ska styrning, utveckling och forsknings utvärderas. Den specialiserade sjukvården och övriga tjänster som kräver ett speciellt stort befolkningsunderlag sammanställas till helheter med ett tillräckligt befolkningsunder-

lag. Regeringen främjar bästa praxis för att producera olika tjänster. Tillgången till tjänster på båda inhemska språken garanteras i samband med reformen. Effekterna av de bestämmelser i kommunindelningenslagen som ska ses över följs upp och det ska bedömas om lagen kan påskynda förändringar i kommunindelningen och göra sammanslagna kommuners service- och verksamhetsstrukturer effektivare. Utifrån den här bedömningen ska en reform av kommunindelningenslagen beredas före utgången av 2008.

För att garantera tillgången till statlig service ska statens lokalförvaltning bibehålla ett tillräckligt finmaskigt nät av verksamhetsställen och bindande regionala mål för tillgången till service ställas upp. Ministerierna får befogenheter att besluta om åtminstone polisens, åklagarens, utskökningsväsendets och magistraternas verksamhetsställen.

#### *Effektiv och ekonomisk förvaltning*

För att höja den offentliga förvaltningens produktivitet ska serviceproduktionsmetoderna fortsatt breddas, t.ex. genom omvandling till affärsverk, bolagisering och tjänsteköp inom den privata och tredje sektorn. Dessutom utnyttjas man de volymfördelar som specialisering och skalfördelarna med specialisering och större enheter. Hur mycket uppgifter den offentliga förvaltningen själv tar hand om ska också utvärderas.

För att göra verksamheten effektivare och lönsammare ska servicesystemen gå med i nätverk som är gemensamma för olika organisationer. Projektverksamheten ska göras effektivare genom omstrukturering.

Förvaltningsstrukturerna och samarbetet ska ses över på sikt och då ska det bedömas dels om

tillsynsuppgifter och administrativa myndighetsuppgifter kan hänföras till länsstyrelserna, dels om de regionala utvecklingsuppgifterna kan hänföras till landskapsförbunden. Antalet landskap ska ses över i den mån landskapsförbunden får fler uppgifter, större beslutsbefogenheter och en starkare ställning.

Arbetet på ministerierna ska koncentreras på beredning av regeringens och riksdagens beslut, strategisk ledning samt EU-ärenden och internationellt samarbete. Samarbetet mellan ministerierna ska aktiveras och regeringen ska ta ett starkare grepp om strategier och samordning. För att göra de basala funktionerna effektivare och luckra upp förvaltningsstrukturerna ska stöd-tjänsterna koncentreras till specialiserade enheter. Också de nuvarande styrsystemen och behoven av ändringar i dem ska utvärderas.

För att påskynda och säkra reformen av centralförvaltningen tillsätter regeringen ett projekt för att utvärdera det nuvarande läget inom centralförvaltningen och effekterna av redan genomförda reformer och för att bereda de åtgärder som ska genomföras ännu under pågående regeringsperiod och fortsätta åtgärder under nästa regeringsperiod.

En samlad bedömning av hur häradsystemet fungerar och vad som sker med det i framtiden ska göras före 2008.

#### *Garantier för demokratisk styrning*

Under 2005 börjar regeringen förbereda eventuella förslag till lagstiftning eller andra förslag för att stärka den kommunala demokratin i frågor som omfattar kommunkoncerner, serviceproduktion på marknadsvillkor, mellankommunalt samarbete och förutsättningarna för att inneha förtroendeuppdrag.

## UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

### *Motivering*

#### **1 Allmänna synpunkter**

Statsrådets föregående, under minister Ilkka Kanervas ledning utarbetade samlade redogörelse om en översyn av den offentliga förvaltningen lämnades till riksdagen den 4 mars 1990 under rubriken "Inriktning på service i förvaltningen". Huvudsyftet angavs vara att ge medborgarna bättre service och att förbättra den offentliga sektorns resultat och produktivitet och att stärka den kommunala självstyrelsen.

Den nu föreliggande redogörelsen till riksdagen för central-, regional- och lokalförvaltningens funktion är den mest omfattande redogörelsen på 15 år för hur förvaltningen fungerar och behöver utvecklas. Den bygger på ett uttalande i förvaltningsutskottets betänkande (FvUB 5/2001 rd — SRR 3/2000 rd) om genomförandet av reformen Regionalförvaltning 2000. Till den del redogörelsen tangerar häradsväsendet bygger den på ett särskilt uttalande av riksdagen (FvUB 6/2000 rd — SRR 1/1999 rd).

Finland har klarat sig bra i internationella jämförelser av konkurrenskraften. En bidragande orsak är vår högpresterande offentliga förvaltning och kvaliteten på servicen. Det har varit en långsiktig, fortgående process att se över förvaltningen i överensstämmelse med de förändrade behoven i samhället. Alla OECD-länder har inte haft en tillräcklig beredskap att gå tillväga på samma sätt och därför står många av dem nu inför mycket tunga och svåra förändringsprocesser. Trots att vi har utfört ett mycket ansvarsfullt utvecklingsarbete gör framtidens utmaningar att hela den offentliga förvaltningen också hos oss befinner sig i ett turbulent brytningsskede.

De offentliga tjänster som står till buds för medborgarna är fortfarande i snitt av god kvalitet. Men kraven på förvaltningen har av olika skäl förändrats och gör det fortsatt. Det finns regionala skillnader i tillgången till service och

servicenätet blir allt glesare. Den ekonomiska situationen bidrar till att servicen differentieras.

Utskottet noterar rent generellt att det omfattar beskrivningen av utvecklingen och den rådande situationen i förvaltningen. Förvaltningen måste givetvis utvecklas och reformeras med hänsyn till de krav som den förändrade samhällsutvecklingen ställer. Bland dem kan nämnas den ökade globaliseringen, det skärpta ekonomiska läget i kommunerna, det ökade behovet av tjänster för en åldrande befolkning, problemen med att rekrytera och hålla kvar personal i den takt personalen i den offentliga sektorn går i pension, de ökade förväntningarna på den interna säkerheten, behovet av att utveckla den statliga lokalförvaltningen och de ökade förändringarna i samhällets regionala strukturer och den fortsatta differentieringen. Utskottet anser att bedömningarna i redogörelsen om trycket på en förvaltningsreform och utmaningarna inför reformen samt riktlinjerna för reformen i det stora hela träffar rätt.

Regeringen uppger som sin utgångspunkt att garantera tillgången och kvaliteten på de tjänster som den offentliga sektorn har ansvar för också i framtiden. Utskottet inskärper att förvaltningen bör utvecklas långsiktigt över flera valperioder uttryckligen med utgångspunkt i detta. Det konstaterar samtidigt att det viktiga i reformarbetet är att konkretisera de allmänna riktlinjerna i redogörelsen i handlingsplaner. Inte förrän planerna är behörigen genomförda och accepterade kan man tala om framgång i reformarbetet.

Som utskottet ser det är det nödvändigt att projekten och åtgärderna för att utveckla förvaltningen omfattar hela förvaltningen på alla nivåer och att reformerna samordnas sinsemellan utifrån en enhetlig politisk vilja. Det pågår en lång rad reformprojekt som åtminstone delvis styrs från olika håll. Problemen med den politiska styrningen och samordningen av reformarbetet kommer tydligt fram t.ex. i den statliga lokalförvaltningen. Det kan också nämnas i det här sammanhanget att inrikesministeriet har huvudan-

svaret för att utveckla regional- och lokalförvaltningen, men att centralförvaltningen och statens personalpolitik har ordnats in under finansministeriet där uppgiftsområdena oavsett sin stora betydelse inte ser ut att få en adekvat innehållslig tyngd i relation till budgetförvaltningen.

Utskottet har börjat med att se på den rådande situationen i förvaltningen och därefter bedömt utvecklingsstrategierna för framtiden utan att närmare ta ställning till vad som lett till den nuvarande situationen. Blicken är riktad på framtiden — på bättre service och effektivare förvaltning.

## **2 Tillgången till tjänster som kommunerna ska tillhandahålla och hur de ska garanteras på ett hållbart, effektivt och ekonomiskt sätt.**

Enligt grundlagen är Finland indelat i kommuner, vilkas förvaltning ska grunda sig på självstyrelse för kommunens invånare. Om de allmänna grunderna för kommunernas förvaltning, kommunernas uppgifter och kommunindelningen föreskrivs i lag.

Vi har 431 kommuner, 236 samkommuner och 273 enheter för regionalt samarbete, alltså totalt över 900 separata organisatoriska enheter för kommunal förvaltning. Av samkommunerna är totalt 56 förbund på landskapsnivå som bygger på obligatoriskt medlemskap och samkommuner för specialiserad sjukvård och specialomsorger. Kommunerna varierar till sina resurser, invånarunderlag, area, verksamhetsmiljö och uppgifter. Många uppgifter sköts också i samkommuner och inom ramen för det regionala samarbetet. Dessutom finns det kommunala affärsverk och kommunägda aktiebolag. Alla de här beskriver det mångförgrenade kommunala fältet som kan vara mycket svårt att gestalta och som spelar en exceptionellt stor samhällelig roll eftersom den kommunala förvaltningen står för omkring två tredjedelar av uppgifterna i den offentliga sektorn. Kommunstrukturen utgår från den gamla kyrkliga förvaltningsstrukturen trots att samhället strukturellt, funktionellt och tekniskt har förvandlats totalt.

Alla kommuner bör i princip tillhandahålla invånarna samma basservice. I praktiken inverkar kommunens omvärld och omständigheter på vilket slag av service den kan producera. Kommunerna har varit och är fortsatt tvungna att söka nya vägar att producera och tillhandahålla offentlig basservice. Kommunförvaltningen har åtminstone delvis förvandlats från serviceproducent till ansvarig tillhandahållare. Inte minst välfärdstjänsterna har redan länge krävt överkommunalt samarbete.

Kärvt med den kommunala ekonomin ser det ut att bli också i framtiden. Det finns betydande kommunvisa, regionala och kommungruppsvisa skillnader i kommunernas finansiella balans. Under ramperioden 2007—2009 ser det årliga bidraget ut att ligga under nettoinvesteringar, vilket ökar kommunernas skuldsättning. Det är oroväckande att det finns så många kommuner med ett negativt årsbidrag. Men det mest oroväckande är att kommunernas omkostnader har ökat, 2005 med något över 5 procent. Ökningen är alltför kraftfull för att den kommunala ekonomin ska klara av det, trots att skatteintäkterna och statsandelarna t.ex. i fjol ökade. Det som framför allt ökar kostnadstrycket är det växande behovet av service för den åldrande befolkningen. Skillnaderna enligt kommungrupp och region hotar också öka och därför behövs det sysselsättningsfrämjande åtgärder och åtgärder som stöder näringsverksamheten. Utskottet understyrker dessutom att staten måste sköta sin finansieringsandel till kommunerna på utsatt tid så att kommunernas möjligheter att ordna med basservice inte äventyras på grund av försenade utbetalningar.

Redogörelsen ställer som mål en garanterad tillgång och kvalitet på den kommunala basservicen i hela landet med skäliga skatter och avgifter. Utskottet noterar att om man vill tillhandahålla en behörig kommunal basservice måste man se om åtminstone strukturen på den service som kommunerna är förpliktade att tillhandahålla, införa nya metoder, se till att man har en fungerande kommunstruktur, samordna datasystemen och ordna finansieringen på ett hållbart sätt. Det kan påpekas att lejonparten av utgifter-

na inom den kommunala ekonomin hänför sig till social- och hälsovården och undervisningsväsendet. Inte minst inom social- och hälsovården är det viktigt att oavbrutna servicekedjor och elektroniska informationssystem får betydligt bredare tillämpning. Inom t.ex. det nationella hälsoprojektet har den finländska social- och hälsovården utvecklats med dessa mål för ögonen. Under en kort tid har det skett en positiv utveckling som uttryckligen gagnat hälso- och sjukvårdskonsumenter. Den s.k. vårdgarantin som trädde i kraft i mars 2005 har förbättrat vårdtillgängligheten och ökat jämlikheten i detta avseende. Trots ekonomiska satsningar har resultaten inom delar av projektet varit anspråkslösa. Utskottet vill i detta sammanhang också generellt framhålla betydelsen av ordentlig förhandsplanering och lokalt engagemang för genomförandet. På detta sätt kan kostnadsutvecklingen och de framtida servicebehoven skötas inom ramarna för den offentliga ekonomin. För att få kontroll över utgifterna måste de behöriga aktörerna koppla greppet för att få till stånd förändringar.

Redogörelsen gör en välfärds-kategorisering av kommunerna i fyra grupper som är kategorisk men beskrivande. Till den första gruppen hör de snabbast växande koncentrationerna av den högsta kompetensen och den mest innovativa produktionen. De har den största tillväxtpotentialen, men samtidigt urholkar den osäkra ekonomin och sociala problem befolkningens allmänna välfärd. Till den andra gruppen kan hänföras kommuner i närheten av tillväxtcentra, med en landsbygdsliknande struktur men samtidigt nära till arbetsplatser och ett brett utbud av högkvalitativ service i centrum. Till den tredje gruppen hör relativt starka kommuner på längre avstånd från huvudcentrumen men med tillgång till arbete och ett tillräckligt stort befolkningsunderlag för basservice. Till den fjärde gruppen hör perifera områden där befolkningsstrukturen förtvinar och basservicen småningom försvinner. Som det ser ut nu förvandlas de tätbebyggda delarna av Finland till ett Finland med livskraftiga centra med närområden och bosättning utmed huvudtrafiklederna. På andra håll ser bo-

sättningen ut att vara beroende av befolkningens preferenser, lönsamma näringar och en stark fritidsbosättning.

Helsingforsregionen är exceptionellt betydelsefull bl.a. på grund av sin ekonomiska volym både för hela den kommunala ekonomin och samhällsekonomin. Den europeiska integrationen blir allt djupare, inte bara politiskt utan också i den mån ekonomiska relationer och nätverk internationaliseras. Om vi vill göra vårt enda metropolområde internationellt attraktivare krävs det genuin och aktiv samverkan mellan staten och huvudstadsregionen kommuner samt andra aktörer.

I Helsingforsregionen finns det kompetenskluster av världsklass inom vissa områden. Regionen räknas dessutom till de stora centra som internationella företag kan förväntas etablera sig i i norra Europa. Här finns tillgång till ett stort stadsområdes breda och varierade arbetsmarknad, hög kompetens och innovativitet. Huvudstadsregionen hör de facto till en av de snabbast växande storstäderna i Europa. Tillväxten är ett plus för effektiviteten i näringslivet men ställer hårda krav på bostads- och serviceproduktionen, den sociala sammanhållningen och en hållbar utveckling av samhällsstrukturen. Också en del andra tillväxtcentra i Finland står inför likadana utmaningar.

Utskottet anser att det för Finlands utveckling är nödvändigt att förstärka Helsingforsregionens internationella konkurrenskraft eftersom den är vårt enda metropolområde. Det förutsätter en samordnad och gemensam planläggnings-, mark-, bostads-, trafik-, närings- samt forsknings-, utbildnings- och kulturpolitik. Den demografiska strukturen leder på mycket kort sikt till att vi t.ex. behöver allt mer utländsk arbetskraft.

Regeringen har inlett en kommun- och servicestrukturreform och inrikesministeriet har tillsatt ett kommun- och servicestrukturreformprojekt för att förbereda reformen (i projektet PARAS) för tiden 11.5.2005—31.5.2006. Projektet har till uppdrag att bedöma och komma med förslag till lämpliga ansvarsområden för lagfäst service och service som kommunerna själva åtagit

sig att tillhandahålla. Det ska ta hänsyn till servicens innehåll och särdrag, tillgången, kvaliteten och kommunernas bärkraft på sikt samt regionala och språkliga särdrag. Projektet ska se på hur kommunindelningen kan ändras och gränsöverskridande samarbete införas på alla regionala nivåer alltifrån kommunal till nationell nivå. Projektet kommer att utreda och främja bästa praxis för att tillhandahålla och producera tjänster framför allt med hänsyn till tillgång, kvalitet, effektiva produktionsmetoder, bättre produktivitet, datateknisk utveckling och effekter för personalen. Styrningen och utvecklingen av tjänster och forskningen på området utvärderas och utvecklingsförslag läggs fram. Dessutom ska kostnadsfördelningen mellan staten och kommunerna bedömas och nödvändiga förslag läggas fram. Pågående projekt inom social- och hälsovården samt undervisnings- och kulturväsendet kommer att stödjas och utvecklas. Resultaten av produktivitetsprojektet kommer att vägas in i arbetet. Vidare förbereds viktiga och nödvändiga normativa och legislativa ändringar i hur den kommunala servicen ordnas och genomförs i den mån ändringarna gäller kommunernas uppgifter och finansiering, organiseringen av den kommunala servicen, samarbetet mellan kommuner och hur det ska ordnas samt kommunindelningen och ändringar i den.

Utskottet påpekar att det på det hela taget råder en bred samsyn om behovet av att se över de kommunala servicestrukturerna. Kraven på balans i den offentliga ekonomin inför den internationella konkurrensen ställs på det lokala planet mot ett kärvare läge i den kommunala ekonomin och ett brett ansvar för att tillhandahålla service. Befolkningen åldras och därmed ökar servicebehovet inte minst i vård- och omsorgsbranschen. Samtidigt har vi allt färre barn och allt mindre årsklasser av elever. Ju mer utbildningsnivån och förmögenheten ökar bland dem som anlitar servicen desto större krav ställer de på den. Det uppstår allt mer varierade och effektiva metoder och modeller att producera service, också med hjälp av den privata och tredjesektorn, och det kräver helt ny kompetens.

Den interna migrationen i landet bidrar till en tätare samhällsstruktur och befolkningstillväxten koncentreras i första hand till ett fåtal tillväxtcentra. Skillnaderna i både ekonomi och försörjningsbalans ökar mellan kommunerna. Den demografiska strukturen är i balans bara i områden med ett växande befolkningsunderlag. Migrationen, pendeltrafiken och behovet av ett effektivare samarbete mellan kommunerna suddar ut betydelsen av kommungränserna.

Befolkningens åldrande förvränger åldersstrukturen och återspeglas i tillgången på arbetskraft. Konkurrensen om kompetent arbetskraft skärps när de stora åldersklasserna går i pension. Bristen på arbetskraft urholkar tillgången på tjänster ytterligare och är ett problem för finansieringen. Den arbetsbaserade invandringen kommer uppenbarligen att öka också i utflyttningsområden och ju större befolkningen med främmande språk blir, desto mer mångkulturella centra får vi.

Projektet PARAS tillsattes i maj 2005 och därför kvitteras den i redogörelsen med hur regeringen avser att inleda reformprocessen. Meningen med den omfattande samrådsprocess på kommun- och landskapsnivå som tagit fyra månader och som avslutades i februari 2006 var att få fram ett underlag för det fortsatta arbetet. Mandatperioden för projektet PARAS löper ut den 31 maj 2006 och därefter ska beslut fattas om det egentliga genomförandet.

De sakkunniga som utskottet har hört har lämnat in sina utlåtanden mellan maj och december 2005, vilket har inverkat på deras möjligheter att kommentera kommun- och servicestrukturprojektet. Deras kommentarer t.ex. om hur servicen bör ordnas, samarbetet mellan kommunerna och den kommunala demokratin visar i vilket fall som helst hur många olika aspekter som kan anläggas på frågan. Enligt vad utskottet har erfarit har detta också noterats i projektet PARAS. I vissa utlåtanden har också den konstitutionella dimensionen lyfts fram. Enligt uppgift har man i början av projektet inte medvetet bedömt frågan ur denna synvinkel eftersom man har velat hålla diskussionen öppen.

Utskottet understryker att den fortsatta beredningen av projektet framför allt bör ta fasta på servicegarantierna och på satsningar på utveckling och välfärd snarare än på organisation och förvaltning. Det är viktigt att se på vilka åtgärder som krävs bl.a. för att se över servicestrukturerna, utveckla samarbetet mellan kommunerna, samla och förbättra den överkommunala servicen, förbättra servicestrukturen, stärka styrningen och värna den kommunala demokratin. Dessutom gäller det att beakta regionala särdrag i Helsingfors metropolområde, inom stora städer, i svenskspråkiga och samiskspråkiga områden, kommuner med långa avstånd och kommuner med stora ekonomiska problem. Utskottet vill samtidigt slå ett slag för en bredare uppsättning serviceproduktionsmetoder och ökad kompatibilitet och gemensam användning inom datatekniken samt utveckling av servicen med hjälp av datateknik.

Utskottet kompletterar det som sagts ovan och konstaterar i likhet med regeringen att kommunerna i allt högre grad får lov att fundera över hur deras område ska utvecklas och hur medborgarnas tillgång till välfärdstjänster ska garanteras. För att stärka kompetensen kräver arbetet allt större expertis, breda samarbetsnätverk och personalens engagemang. För att kommunerna ska klara av att producera välfärdstjänster måste de samarbeta intensivare och dessutom vara beredda att gå över gränserna för sin interna organisation och bedriva ett brett samarbete med andra aktörer. I de flesta branscher krävs det ett förebyggande tvärsektoriellt samarbete. Logistiken måste ses över, teknikens möjligheter nyttiggöras, samverkan med tredje sektorn förbättras och kommuninvånarna uppmuntras till en positiv attityd också till att själva ta ett större ansvar för sin fysiska och psykiska välfärd. Förvaltningsstrukturerna bör bedömas med tanke på ett hur stort ekonomiskt befolkningsunderlag det behövs för att producera varje enskild tjänst och på vilken nivå av förvaltningen tjänsterna lämpligen bör produceras.

Kommun- och servicestrukturen är ett exceptionellt viktigt och krävande projekt. Utskottet poängterar att alla kommuner och kom-

munala organisationer har anledning att fördjupa sig i hur de kan påverka hela närområdets, inte bara den egna kommunens eller organisationens utveckling och hur de genom sina egna åtgärder kan bidra till att garantera medborgarna tillgång till välfärdstjänster och bidra till utvecklingen av servicens innehåll och kvalitet. Särskilt när det gäller social- och hälsovård är det motiverat att ta till ett synsätt som betonar preventiva åtgärder och friskvård. Som utskottet ser situationen kan inga kommuners, samkommuners eller regionala enheters insatser enbart utmynna i krav på åtgärder från andra parter utan att det är fråga om samlade åtgärder som kräver kraftansträngningar och ett stort ansvar av varje led av den kommunala organisationen.

Utskottet är medvetet om att det finns planer på en ramlag som ska visa vägen för den fortsatta beredningen av kommun- och servicestruktur-reformen. Lagförslaget bör beredas som planerat och propositionen lämnas till riksdagen innan vårsessionen löper ut. Utskottet understryker också här att den fortsatta beredningen i första hand bör ta fasta på att garantera servicen och välfärden snarare än organisationerna och förvaltningen. Ramlagen bör möjliggöra och styra serviceproduktionen inom bredare ansvarsområden med hänsyn till servicens innehåll, kvalitet samt regionala och språkliga särdrag. Vidare bör ramlagen bidra till ett bredare spektrum av produktionsmetoder, nyttiggöra datatekniken och främja oavbrutna servicekedjor. Dessutom bör tidsplaner upprättas åtminstone för de viktigaste åtgärderna.

Kommunindelningen har haft och kommer även i fortsättningen att ha betydelse för planeringen av kommunernas markanvändning och för byggandet. Särskilt i huvudstadsregionen och i tillväxtcentrumen har de administrativa gränserna haft en stor betydelse för hur samhällsstrukturen utvecklats. Klara riktlinjer för hur problemen i framtiden kunde avhjälpas borde tas in i ramlagen.

För klarhetens skull påpekar utskottet i detta sammanhang den självklarheten att kommun- och servicestrukturen PARAS och dess effekter bör utvärderas som en del av en helhet

och i relation till den övriga lokal- och regionalförvaltningen.

### 3 Tryggad tillgång till statliga tjänster

#### 3.1 Häraderna

##### *Allmänt*

Enligt 2 § i lagen om grunderna för utvecklande av den statliga lokalförvaltningen är målen med häradsreformen att förbättra kvaliteten på tjänsterna och medborgarnas rättssäkerhet, att trygga tjänsternas tillgänglighet för alla på lika villkor och i tillräcklig omfattning i olika delar av landet och att skapa förutsättningar för koncentration av funktionerna, överföring av beslutanderätt till lokal nivå och produktion av tjänster på ett ekonomiskt sätt.

I ett uttalande om häradsreformen förutsätter riksdagen att regeringen bland annat ser till att tillgång till adekvat service på lika villkor säkerställs i olika delar av landet, framför allt när det gäller polis-, utöknings- och åklagaruppgifterna i häraderna (FvUB 6/2000 rd). I del 2 av redogörelsen behandlar regeringen verkställigheten av häradsreformen med beaktande av uttalandet.

Före häradsreformen fanns det 222 länsmansdistrikt för polis-, utöknings- och åklagaruppgifterna och för statens uppgifter som allmän förvaltningsmyndighet. Dessutom ingick det i statens lokalförvaltning att 26 så kallade gamla städer hade separata polisinrättningar, stadsfiskalsämbeten och stadsfogdeämbeten. Dessutom hade landskapet Åland motsvarande myndigheter för den lokala förvaltningen. Efter häradsreformen fick vi 90 härad som alla har en polisinrättning. I 13 av häraderna är polisinrättningen en fristående myndighet och i 77 härad en avdelning inom häradsämbetet. Sju härad har länsman.

I dagsläget finns det 51 utökningsdistrikt. Av dem är fjorton inklusive Åland fristående myndigheter och 37 integrerade myndigheter, alltså avdelningar vid häradsämbetena. Trots att utökningsdistrikten följer häradsindelningen har utökningen i 39 härad hand om av exekutionsver-

ken eller exekutionsavdelningarna i häraderna utifrån föreskrifter om samarbete som meddelats av justitieministeriet.

De lokala åklagarenheterna finns i 13 särskilda åklagarämbeten och i 51 åklagaravdelningar i häradsämbetena. Dessutom har Åland ett landskapsåklagarämbete. Nästan hälften av de lokala åklagarenheterna är bemannade med en eller två åklagare.

Magistraterna är lokala förvaltningsmyndigheter inom staten och de svarar för befolkningsdatasystemet, förmynderskapsfrågor, handels- och föreningsregistret, båtregistret och vissa allmänna förvaltningsärenden inom sina distrikt. Det finns 34 magistrater, varav 14 har 1–4 serviceenheter utöver huvudkontoret. Sammantaget består magistraternas servicenät av 59 kontor på det finska fastlandet och länsstyrelsen på Åland som har hand om magistratsfunktionerna. Inom varje magistratsdistrikt finns ett eller flera härad. Av magistraterna är 21 avdelningar vid häradsämbetena och 13 fristående ämbetsverk.

Häradsreformen har varit ett mycket viktigt steg i utvecklingen av den statliga lokalförvaltningen även om den inte i alla stycken har genomförts enligt den ursprungliga planen. Beträffande de gemensamma ämbetsverken påpekar utskottet att häradssystemet, det att uppgifter inom olika sektorer ordnas häradsvis, har underminerats av det faktum att åklagardistriktet och utökningsdistrikten har utvidgats genom ministeriebeslut. Allt oftare har det blivit så att polisinrättningen är den enda enheten vid häradsämbetet. Förvaltningsutskottet har för egen del bland annat genom redogörelseförfarandet eftersträvat att med hjälp av politisk styrning stödja en förvaltningsmodell som bygger på häradsindelningen, och riksdagen har godkänt utskottets strategier. Genom speciallagstiftning har dock andra typer av åtgärder tillåtits. Stick i stäv med de viktigaste principerna i häradsreformen har det i inget stadium av genomförandet funnits någon gemensam ambition att nyttiggöra de samlade fördelar som förvaltningsmodellen har. För tydlighetens skull kan det om magistraterna sägas att det ända från början var tänkt att de skul-

le ha större förvaltningsdistrikt än häradsindelningen.

I detta sammanhang bör det också apropå den politiska styrningen av häradsförvaltningen noteras att det i inrikesministeriet är region- och kommunministern som svarar för häradsindelningen, medan polisväsendet ingår i inrikesministerns ansvarsområde. Utsöknings- och åklagarfunktionerna hör till justitieministeriet. Dessutom ska man inte glömma bort att riksåklagaren spelar en faktisk roll för åklagarverksamheten. Erfarenheten har visat att den styrmodell som häradsförvaltningen har råkat in i inte har kunnat satsa på en samlad syn i tillräckligt stor omfattning eftersom en gemensam vilja saknas. Av denna anledning och oavsett vilken attityd man framöver intar till häradssystemet måste besluten om distrikten lyftas över till statsrådets allmänna sammanträde. Detta för att möjliggöra en övergripande syn och ansvarsfördelning i viktiga uppgifter inom den statliga lokalförvaltningen.

Om vi ska kunna garantera hög kvalitet och god tillgång till tjänster inom den statliga lokalförvaltningen i en förändrad och föränderlig värld behövs det en rad samordnade åtgärder, framhåller utskottet. När beslutet om en eventuell förlängning av häradssystemet tas tidigast 2008 utifrån en samlad bedömning måste beslutet enligt utskottets uppfattning grunda sig på möjligheterna att garantera god tillgång och hög kvalitet på tjänsterna. Dessutom måste beslutet väga in erfarenheterna hittills av dessa åtgärder. Utskottets bedömning är att en adekvat tillgång till tjänster i vilket fall som helst framöver måste utgå från länsmanssystemet när det gäller områdena längst i norr.

### *Polisen*

Enligt utskottet ska en översyn av polisens lokalförvaltning utgå från medborgarnas rätt till personlig säkerhet, det vill säga rätten att få säkerhetsrelaterade tjänster oavsett var de bor. Då är det extra viktigt att lyfta fram medborgarperspektivet och ett kundorienterat angreppssätt. Av redogörelsen framgår det att polisen har för avsikt att minska antalet verksamhetsområden.

Ledningen och resursanvändningen ska effektiviseras för att tillgången till tjänster ska säkerställas och kvaliteten på tjänsterna förbättras. Dessutom vill polisen i samma syfte öka produktiviteten bland annat med hjälp av informations- och kommunikationsteknologi och större samverkan. Vidare sägs det i redogörelsen att polislagstiftningen bör ändras för att verksamhetsområden för lokalpoliser med fullständig samverkan ska kunna inrättas.

När distrikten och enheterna är tillräckligt stora kan de specialisera sig och fler än en polispatrull kan vara i tjänst samtidigt. Utskottet menar att polissamverkan kan effektiviseras med hjälp av större distrikt, under förutsättning att en utvidgning genomförs så att polisen kan tillhandahålla tjänster och utföra sina uppgifter bättre än i dagsläget. Samtidigt framhåller utskottet att det finns skäl att också i framtiden hålla fast vid nuvarande samarbetsformer som upplevs som bra och fungerande.

Utskottet påpekar att polisen måste utveckla sin uttryckningsfunktion utifrån premissen att tjänsterna ska tillhandahållas nära medborgarna. För medborgarna är det av största vikt att polisen rycker ut snabbt och att uppdragen utförs på behörigt sätt. Alla polisinrättningar eller samarbetsområden bör kunna ta emot larm dygnet runt för att målen för uttryckningstiden ska kunna uppfyllas. Dessutom måste övriga uppgifter inom ordningspolisen kunna säkerställas nära medborgarna också i glesbygden. Om samarbetsområdena byggs ut kommer detta att kräva särskilda insatser för att säkerhetstjänsterna ska ligga på acceptabel nivå i glesbygden. Med avseende på medborgarna är det av stor vikt att det skapas god balans mellan de många simultana uttryckningarna i tätbebyggda områden och likadana uppdrag i glesbygden där avstånden är långa.

Vid utredning av brott behövs vanligtvis inte uttryckningar. Trots det bör reformer genomföras med utgångspunkten att glesbygdsområden måste ha tryggad tillgång till brottsutredning och att lokalkännedomen inte får gå förlorad. Där emot kan undersökningar som kräver specialisering, till exempel brott mot liv och andra allvar-

liga våldsbrott, miljö- och arbetarskyddsbrott och vanligen också utredning av tekniskt krävande brott, med fördel ordnas i större enheter och inom större distrikt. Det är extra viktigt att satsa på större samarbete med åklagarmyndigheterna. Av den anledningen spelar distriktsindelningen inom åklagarväsendet en viktig roll för avancerad brottsutredning. Utskottet vill här också framhålla centralkriminalpolisens viktiga roll, inte minst för bekämpningen av organiserad brottslighet på internationell nivå (bland annat ekobrottslighet, penningtvätt, bankbrott, en del av börsbrotten). Följaktligen bör den lokala polisen få större kompetens inom kriminalutredning och möjligheter att specialisera sig.

I ett medborgarperspektiv är det angeläget att tillståndsärenden är tillgängliga på rimligt avstånd, antingen där man bor eller arbetar. Polisens nuvarande servicenät kan gallras en del, om vissa serviceställen flyttas över till samservicekontor där också andra myndigheter tillhandahåller tjänster. Dessutom kan servicen bli bättre om man satsar på nya serviceformer, till exempel mobila och elektroniska tjänster.

#### *Åklagarväsendet*

Åklagarväsendet är en länk i de statliga myndigheternas kedja av viktiga samhällstjänster till medborgarna. Den statliga lokalförvaltningen måste därför ordnas med hänsyn till hur tillgängliga myndigheternas tjänster är och vilka särdrag servicen har. Polisen, åklagarväsendet, utsköningen och magistraterna tillhandahåller alla sina särskilda tjänster. Därutöver tillhandahåller varje sektor en rad andra tjänster. Därför måste till exempel den lokala polisen skilja mellan uttryckningar och brottsutredningar, förundersökningar.

Åklagarväsendet tillhandahåller enligt utredning inga tjänster som medborgarna får direkt över disk. Över lag har medborgarna mycket sällan ärende till den lokala åklagarenheten.

Åklagarväsendets arbete består i att tillhandahålla åtalsprövning med rätt innehåll och vid rätt tidpunkt och att på ett effektivt sätt driva brottmål i underrätter och överrätter. Dessutom måste åklagarväsendet för åtalsprövning samarbeta

på rätt sätt och vid rätt tidpunkt med den polisenhet som leder och gör förundersökningar. Det är åklagaren som i myndighetskedjan samarbetar med den polisenhet som leder och gör förundersökningar, och mindre med de polisenheter som har hand om ordningsärenden och uttryckningar.

Enligt vad utskottet har erfart finns det planer på att bilda 18 lokala åklagarenheter. Tanken är att ledarskapet på så sätt ska koncentreras och förbättras och att slutresultatet är att besluten blir mer samordnade. När de administrativa enheterna är tillräckligt stora går det bättre att anpassa personalstrukturen och resursfördelningen enligt kraven på åklagarväsendet. Med avseende på medborgarnas rättssäkerhet framhåller utskottet att åklagarna måste ha tillräckligt mycket tid för att ägna sig åt sitt normala arbete. I vilket fall som helst får serviceenheterna inte bli färre än nu. Framöver måste det således finnas drygt 60 serviceställen.

Ett fungerande samarbete med den polisenhet som utför och leder förundersökningen är A och O för goda resultat i åklagararbetet. Servicen till medborgarna förbättras när de ärenden som inte går vidare till domstol avslutas i tid och åklagaren och den polisenhet som leder förundersökningen tillsammans planerar huvudförhandlingen av domstolsärenden redan när förundersökningen är aktuell.

#### *Effektivare utskökning*

Reformen av den statliga förvaltningen tar sikte på större produktivitet, och detta ska genomföras med hjälp av effektiviseringar och ekonomiska lösningar. Samtidigt eftersträvas större tillgänglighet och bättre kvalitet på tjänsterna.

Inom exekutionsväsendet, liksom över lag inom justitieministeriets förvaltningsområde, har utgifterna redan i flera år varit större än anslagen i budgeten. Följaktligen har det ekonomiska spelrummet krympt. Merparten av utgifterna går till löner för fastanställd personal.

Enligt vad utskottet har erfart går planerna ut på att exekutionsväsendet ska bli effektivare och klara sig ekonomiskt bättre med hjälp av stor driftsvinster i större enheter och genom en översyn av utskökningsprocesserna. Bland de viktiga

gaste målen märks bättre resursfördelning, effektivare resursanvändning och kostnadsdämpning på sikt.

Utskottet påpekar att den viktigaste uppgiften inom utsökningen är att generera rätt indrivningsresultat så snabbt som möjligt. Dessutom ska utsökningens myndigheterna också vara kapabla att ingripa när gäldenärer smiter under utsökning och gör sig skyldiga till missbruk, men också att ta itu med den svarta ekonomin. Dessutom måste samordnade regler gälla för utsökning i hela landet. Utsökningens lagstiftningen och anknytande praxis har setts över. Hela processen, inbegripet tjänster, är inriktad på elektronisk kommunikation. I stället kan de personella resurserna sättas in på frågor som gäller medborgarnas rättssäkerhet och saker som är viktiga för servicekvaliteten.

Denna utvecklingslinje kan betecknas som naturlig också med avseende på servicebehovet bland parterna vid utsökning, borgenärer och gäldenärer. Merparten av borgenärerna är yrkesmässiga aktörer, visar utredningar. Företrädare för borgenärerna eller borgenären själv i de fall då en enskild medborgare är borgenär, har sällan personligen ärende till exekutionsmyndigheterna. För det mesta har borgenärerna kontakt med exekutionsmyndigheterna elektroniskt, per post eller per telefon. Utsökningens gäldenärer behöver vanligen inte infinna sig personligen annat än på initiativ av myndigheten vid vissa förrättningar. Betalningar görs till exempel nästan alltid via bank och information om gäldenärens tillgångar kommer till största delen från elektroniska register.

Enligt vissa bedömningar kommer elektronisk kommunikation att få ännu större betydelse i framtiden i kontakterna mellan borgenärer och exekutionsmyndigheten. När en gäldenär på eget initiativ vill ta kontakt med exekutionsmyndigheterna är det viktigt att myndigheten är lätt tillgänglig och dessutom finns relativt nära. Utskottet understryker att det också för utsökningen är viktigt att de biträdande utmätningsmännen finns så nära utsökningens gäldenärerna som möjligt och känner till gäldenärernas förhållanden.

Också framöver måste högkvalitativa och heltäckande tjänster kunna garanteras, framhåller utskottet. Det kan genomföras med hjälp av ett heltäckande servicenät, större satsningar på elektronisk kommunikation och bättre kvalitet och större expertis vid myndigheterna. Vidare är det angeläget att myndigheterna tar vara på möjligheterna att tillhandahålla gemensam service.

### *Magistraterna*

Också magistraternas distrikt ska enligt tillgänglig information utvidgas och magistraten vara 22 till antalet. Antalet och distrikten är således nästan desamma som inom exekutionsväsendet. Också i fråga om magistraterna handlar det om en utbyggnad av de administrativa områdena med målet att lyfta över resurser från förvaltningen till produktion av tjänster. Tjänster ska tillhandahållas vid ungefär lika många ställen som nu. Om enskilda serviceställen inte kan finnas kvar måste tjänsterna tryggas med hjälp av verksamhet inom samservicen. I överensstämmelse med policyn i förvaltningsredogörelsen måste beslutanderätten angående serviceställen föras över till politiska beslutsfattare, det vill säga ministrarna, för att garantera att tillräckligt många serviceställen får finnas kvar. Den planerade omställningen är motiverad om man ser till vilken roll magistraterna fick i den ursprungliga häradsreformen, påpekar utskottet.

### **3.2 Arbetskraftsbyråerna**

Arbetskraftsbyråerna har till uppgift att effektivt genomföra den offentliga arbetskraftsservicens strategi inom det egna området. Utskottet framhåller att arbetskraftsbyråerna bör kunna svara på allt större utmaningar när det gäller kundservice. Byråerna måste ta fram konkreta lösningar för att få in svårt sysselsatta personer på arbetsmarknaden. När det gäller utlänningar ska hänsyn dessutom tas till att det inte bara ställs krav på yrkesskicklighet utan även på språkkunskaper och utlänningar måste med utgångspunkt i detta faktum erbjudas service som hjälper dem att finna sysselsättning som motsvarar deras utbildning. Styrningen av arbetskrafts-

byråerna bör därför förbättras och personalen utbildas.

### 3.3 Målen för servicen

För första gången har det lagts upp mål för de viktigaste tjänsterna inom den statliga regional- och lokalförvaltningen. Målen trädde i kraft i och med 2006 och innebär att respektive förvaltning är förpliktad att avsätta resurser för de tjänster som målen avser. Polisen har till exempel tidsmässiga mål för uttryckningar och brottsutredningar i varje härad. Dessutom har det lagts upp mål för upplysningsprocenten vid brottsutredning. Enligt redogörelsen kommer målen att integreras för varje förvaltningsområde i budgetpropositionen. Dessutom skrivs målen in i resultatavtalen med ämbetsverken. Måluppfyllelsen ska rapporteras rikstäckande i samband med länsstyrelsernas rapporter om utvärderingen av basservicen. Enligt utskottet är det inte helt opproblematiskt att regeringen kopplar ihop servicemålen med statsbudgeten. För att möjliggöra en innehållslig översyn av tjänsterna förutsätter förvaltningsutskottet att ministeriet årligen lämnar en utredning till utskottet om måluppfyllelsen inom regional- och lokalförvaltningen och om den basservice som omfattas av länsstyrelsernas utvärdering.

Sett i ett brukarperspektiv kan servicemålen betraktas som ett myndighetslöfte om till exempel längsta tillåtna handläggningstider eller väntetider. Det är befogat att brukarna får följa upp om verksamhet ordnas i enlighet med målen och också får reagera på eventuella brister. Servicemålen är ändå ingen subjektiv rätt för brukarna att få den service som finns inskriven i målen.

Utskottet utgår från att den styrande myndighetens servicemål i ett förvaltningsperspektiv är bindande för den tillhandahållande myndigheten. Servicemålen måste förankras i den normala styrprocessen och skrivas in i resultatavtalen med ämbetsverken. Om målen inte nås ska frågorna tas upp vid resultatsamtalen och åtgärder för året därpå avtalas. Åtgärderna kan till exempel bestå i att ämbetsverken ändrar sin interna resursfördelning, satsar mer på arbetsmetoder

och diversifierar sina metoder för serviceproduktion. Om det förekommer upprepade eller allvarliga försummelser måste respektive tjänstemäns, främst chefernas, resultat- och tjänsteansvar kunna utvärderas och anknytande åtgärder vidtas.

Målen är viktiga med avseende på tjänsternas tillgänglighet, framhåller utskottet. Samtidigt är det också viktigt att ta ställning till hur realistiska målen är. Det är den styrande myndigheten som ansvarar för felsatta eller överoptimistiska mål eftersom myndigheten är skyldig att se till att adekvata resurser avsätts. Vidare påpekar utskottet att ministern bär det politiska ansvaret för verksamheten inom sitt förvaltningsområde och att det i sista hand är regeringen som är ansvarig.

### 3.4 Samservice

I redogörelsen intar åtgärder för att trygga tillgången till service en framträdande roll. I avsnitten om häraderna lyfts satsningar på samservice extra mycket fram. Målet för samservicen bör vara att medborgarna på ett och samma ställe, ett samservicekontor, ska få alla viktiga tjänster som kommunen, häradet, skatteförvaltningen, arbetsförvaltningen, folkpensionsanstalten och andra regionala och lokala myndigheter tillhandahåller och lämpligen kan lyftas över till samservicekontoren. Samservicen ska ha en kundtjänst med nödvändig rådgivning och handledning. Dessutom ska kontoret kunna initiera ärenden så att brukarna får den tjänst de behöver med ett enda besök, antingen direkt eller så snart som möjligt efter besöket. Beroende på ärendets karaktär måste brukarna få individuell och fungerande vägledning till experttjänster (till exempel tidsbeställning till en namngiven expert) eller till en myndighet.

På samservicekontoren bör brukarna ha möjlighet att få vägledning i eller på egen hand använda elektroniska tjänster. En välfungerande samservice med kontakter till nödvändiga experter och beslutsmekanismer är den övergripande service som varje brukare bör få. Med tiden kan personlig vägledning och anknytande elektronis-

ka interaktiva tjänster på samservicekontoret integreras till en ny och lätthanterlig servicekedja.

Gemensamma tjänster kommer framöver att spela en viktig roll för en tryggad tillgång till offentliga tjänster, är utskottets bedömning. Samservicekontoret är ypperliga medborgarkontor där brukarna får all nödvändig offentlig service på ett och samma ställe. Målet bör vara att verksamheten tar fasta på brukarnas behov och att förvaltningsgränserna inte ställer hinder i vägen för tjänstetillhandahållandet. Tack vare serviceställena kan vi ha kvar ett regionalt heltäckande servicenät och tillhandahålla tjänsterna effektivt. Serviceutbudet måste omfatta alla nödvändiga tjänster och tillgängligheten ligga på samma nivå vid alla kontor, vilket bör beaktas extra. När staten ser över sina servicekontor inom olika sektorer eller kommunerna står i beråd att bygga ut sina strukturer bör det vara naturligt att väga in en delegering av tjänsterna till ett samservicekontor. I större kommuncentra är det tack vare samservicen lättare att sätta in expertresurserna effektivare där de behövs.

I avsnittet om häradena talar regeringen om en utbyggnad av samservicen till elektronisk samservice och en utvidgning av elektronisk kommunikation. På den punkten hänvisar utskottet till avsnitt 7 om informationssamhället.

#### **4 Större produktivitet inom offentlig förvaltning**

##### *Diversifierad tjänsteproduktion*

Enligt redogörelsen ska tjänsteproduktionen inom den offentliga förvaltningen ytterligare diversifieras, bland annat affärsverk eller bolag bildas och tjänster läggas ut på privata aktörer och den tredje sektorn.

Utskottet påpekar att affärsverk, bolagisering, beställar-utförarmodeller och partnerskap är tillämpade reformmetoder inom förvaltningen. Vidare påpekar utskottet att bland annat affärsverk och bolagisering noga måste tänkas igenom i varje enskilt fall utifrån respektive myndighetsuppgifter. Det är inte säkert att det finns så många nya möjligheter inom den statliga sektorn, medan kommunerna har ett större spek-

trum. Offentliga förvaltningsuppgifter kan bara genom lag eller med stöd av lag åläggas andra än myndigheter om det är nödvändigt för ett ändamålsenligt handhavande och inte äventyrar de grundläggande fri- och rättigheterna, rättssäkerheten eller andra garantier för god förvaltning. Uppgifter som innebär betydande utövning av offentlig makt får bara åläggas myndigheter. Därför kräver bland annat privatisering uppgifter som är jämförlig med privata tjänster. I dessa fall bör man också noga tänka över fördelar och nackdelar i ett längre perspektiv. Det får till exempel inte uppstå privaträttsliga monopol som på sikt medför ökade kostnader för den offentliga sektorn.

##### *Servicecentraler*

I syfte att förbättra produktiviteten inom offentlig förvaltning har ett projekt för att föra samman stödtjänsterna inom förvaltningen startat. I en första fas ses stödtjänsterna inom ekonomi- och personalförvaltningen över. Siktet är inställt på att tjänsteproduktionen ska koncentreras till större enheter antingen inom respektive förvaltningsområde eller i servicecentraler gemensamma för flera förvaltningsområden. Projektet eftersträvar betydande besparingar i de personella resurserna. Projektet är också ett sätt att föregripa den framtida minskningen i utbudet på personal på arbetsmarknaden och väga in personalbortfallet på grund av pensionsavgångar.

Huvudkontoret för servicecentralen inom inrikesministeriets förvaltningsområde ska inrättas i Joensuu. Dessutom kommer en servicecentral för justitieministeriets förvaltningsområde enligt planerna att starta i år. Inom inrikesministeriets förvaltningsområde ska servicecentralen ha hand om personal-, ekonomi- och telefonväxeltjänster och tillhandahålla andra stödtjänster till inrikesförvaltningen och andra statliga ämbetsverk och inrättningar, till självkostnadspris enligt serviceavtal. Utskottet understryker att stödtjänster bör samordnas mellan olika förvaltningsområden och förläggas till befintliga serviceställena. På så sätt genererar centraliseringen största möjliga nytta.

### *Åtgärdsplan för produktiviteten*

Regeringen har för avsikt att se över förvaltningsstrukturerna och verksamheten. Översynen ska resultera i påvisbara produktivitetsökningar och produktivitetsvinster i enlighet med planerna för förvaltningen och den statliga serviceproduktionen. Arbetet ska bland annat resultera i särskilda produktivetsprogram för varje förvaltningsområde. Den allt tydligare sektoriserade verksamhetsmodellen, som är mest uppenbar inom centralförvaltningen, är en produktivetsminskande faktor. Många ärendehelheter är tvärsektoriella och detta bör bättre än hittills beaktas i åtgärdsplanen och i konkreta åtgärdsförslag.

Produktivetsprogrammen måste vara realistiska, understryker förvaltningsutskottet. I annat fall kan de ha motsatt effekt. I stället för att generera bättre service kan programmen utmynna i sämre service och ineffektivitet i stället för en effektiv förvaltning. Tjänster och uppgifter måste kunna ses över förutsättningslöst. Produktiviteten kan i inget fall med automatik bli bättre genom systematiska personalneddragningar. I övrigt hänvisar utskottet till avsnittet om personalpolitiken nedan.

## **5 Satsningar på förvaltningsstrukturer och samarbete**

### **5.1 Översyn av statens centralförvaltning**

Ett generellt mål, som också uttalats av flera regeringar, har inom statens centralförvaltning varit att föra över en del uppgifter från ministerierna till lägre förvaltningsnivåer. Tanken har varit att ministerierna ska vara små och effektiva enheter som förbereder politiska beslut och koncentrerar sig på att styra den underlydande förvaltningen. Tyvärr har reformprojektet inte gjort några större framsteg på riktigt. Enligt utskottet måste förvaltningen ses över i ett helhetsperspektiv på alla nivåer samtidigt.

I överensstämmelse med redogörelsen bör regeringen snabbt starta en reform av centralförvaltningen. Vi har länge haft en orubbad ministeristruktur och en reform på den punkten bör

komma i gång med målet att den nya indelningen är tillgänglig när en ny regering bildas efter nästa riksdagsval. Reformen bör ta hänsyn till behovet av att bland annat sammanföra de funktioner som hänför sig till näringar och arbetskraft, funktioner inom ramen för förvaltningsutveckling och funktioner inom invandrapolitiken.

Vidare påpekar utskottet att centralförvaltningen kan bli mer produktiv genom att slå ihop organisationer eller delar av organisationer med så gott som identiska uppgifter, undanröja överlappningar med andra medel och förenkla arbetsprocesserna. Därmed krävs det också en utvärdering av de utvecklingsorganisationer som är knutna till centralförvaltningen.

Både centralförvaltningen och regional- och lokalförvaltningen har fortfarande ganska stora resurser placerade i stödtjänster inom ekonomi- och personalförvaltning. En effektivisering av ekonomi- och personalförvaltningen är av nöden inom alla förvaltningsområden, påpekar utskottet. Också inom upphandling, facilitymanagement, men också inom IT och data finns det stora effektiviseringsmöjligheter.

### **5.2 Ny regional förvaltning**

#### *Regionalisering*

Av redogörelsen framgår att arbetet på att utveckla förvaltningsstrukturerna fortsätter genom att bitar av centralförvaltningens verksamhet och uppgifter placeras utanför huvudstadsregionen. På denna punkt hänvisar utskottet till sitt betänkande FvUB 14/2004 rd om den regionalpolitiska redogörelsen (SRR 3/2004 rd).

#### *Landskapsförbunden får en starkare ställning*

Landskapsförbunden har redan länge haft rollen som intressebevakningsorganisationer på landskapsnivå. Redan före länsreformen ålades de ansvaret att i samverkan med statliga myndigheter och kommuner utveckla regionerna. Deras position som regionutvecklingsmyndigheter stärktes avsevärt genom regionutvecklingslagen (602/2002), som trädde i kraft den 1 januari 2003. Enligt en ändring av lagen som trädde i

kraft den 1 januari 2006 ska anslag med särskild relevans för regionutvecklingen sammanställas till större helheter i statsbudgeten. Beslutsfattandet på landskapsnivå förstärks på två sätt i reformen. För det första utgör landskapsprogrammets genomförandeplan, till den del det gäller statens finansieringsandel, landskapets budgetförslag, vilket ger landskapets egna förslag större tyngd när statens budgetproposition bereds. För det andra blir det lättare för landskapsförbunden att prioritera fördelningen av alla resurser för regionutvecklingen och tidsbestämma dem för bästa resultat. Utskottet konstaterar att det är en förlängning av den fastslagna policyn att landskapsförbunden ges en ännu starkare ställning som regionutvecklingsmyndighet och att den demokratiska styrningen av regionförvaltningen effektiviseras tack vare dem.

#### *Länsförvaltningen*

Efter länsreformen 1997 finns det med Åland medräknat sex län kvar i vårt land. Reformen har tydliggjort länens uppdrag som en multisektoriell statlig regionförvaltningsorganisation med uppgifter som hänger samman med intern säkerhet och ordning, tillståndsförvaltning och övervakning, premisser för näringsliv och välfärd samt informationsstyrning och informationsutvärdering. Att under centralförvaltningens och ministeriets ledning göra utvärderingar av basala tjänster hör numera till de viktigaste av de lagstadgade uppgifterna, eftersom resultaten används såväl för kommunernas tjänsteproduktion som av centralförvaltningen. Dessutom är länsstyrelserna klagomålsmyndigheter.

Med hänsyn till länsstyrelsernas nuvarande förvaltningsövergripande uppgifter finner utskottet det sakligt att möjligheten att i allt större utsträckning koncentrera myndighetsuppgifter av tillsyns- och förvaltningskaraktär till länsstyrelserna utreds. Som exempel kan nämnas att integrationen av asylsökande och andra som kommit till landet eventuellt kunde anförtros de tvärssektoriella länsstyrelserna som har hand om polis-, social-, hälsovårds- och utbildningsfrågor. Länsförvaltningens uppgifter har ökat och blivit mer mångfacetterade efter länsreformen och i

konsekvensens namn bör resurserna avpassas härfter. Utskottet betonar att länsstyrelser med vidsträckt verksamhetsområden i sitt arbete ska beakta de olika behoven och möjligheterna att utveckla sin egen verksamhet över hela länet.

Den nuvarande länsstrukturen är enligt utskottets mening funktionell och det finns ingen anledning att öka antalet länsstyrelser. En annan fråga är sedan om länsgränserna i vissa fall borde ses över.

#### *Arbetskrafts- och näringscentralerna*

Arbetskrafts- och näringscentralerna styrs uppifrån av tre ministerier. För deras vidkommande finns det rum för förbättringar när det gäller deras förvaltningsövergripande arbetsmetoder och styrning. Så länge de funnits till har centralernas verksamhet förbättrats, men de har ännu inte lyckats profilera sig som starka tillskyndare av bättre villkor för näringslivet. Åtminstone vid vissa centraler har det också förekommit en viss rigiditet i verksamheten, och en orsak till att insatserna för att främja näringspolitiken blivit splittrade kan vara att de 15 centralerna har något från varandra avvikande attityder till företagen inom respektive centralers områden.

#### *Miljöcentralerna och miljösektorn i övrigt*

Utskottet anser att det behövs en rikstäckande evaluering av miljösektorn. I det sammanhanget bör det utredas vilken organisation som lämpligen kan ta hand om vilka uppgifter och i vilken utsträckning. Då vore det också befogat att klarlägga vilka uppgifter som ska skötas av vilken organisation och i vilken omfattning. Rationalisering, arbetsfördelning och samverkan kan eventuellt generera besparingar och öka effektiviteten.

### **6 Bättre kontroll över utvecklingsprojekt inom förvaltningen**

Idén i redogörelsen att åtgärderna för att utveckla förvaltningen ska genomföras inom ramen för statsfinanserna väcker vissa farhågor. Utskottet poängterar att de anslag som behövs för att reformarbetet ska framskrida smidigt måste avsät-

tas i ramförfarandet. I normala fall betyder det ökade kostnader särskilt i initialskedet, men de jämnar ut sig och betalar senare tillbaka sig i form av besparingar.

I handlingsprogrammen måste definitivt stakas ut konkreta riktlinjer särskilt för hur kontrollen över stora utvecklingsprojekt inom förvaltningen kunde förbättras. Det är angeläget att dessa projekt (t.ex. regionalisering, utveckling av e-tjänster, inrättande av servicecentralen, övergång till gemensam kundtjänst och inrättande och utrustning av nya samservicekontor) får adekvat startfinansiering. Om reformerna måste göras inom de normala ramarna kommer vi inte att få några nya produktionsförbättrande sätt att ordna förvaltningen.

När det gäller ramförfarandet för statsfinanserna erkänner utskottet dess betydelse för den ekonomiska politiken. Med tanke på den ekonomiska politikens trovärdighet är ramarna av stor betydelse. För närvarande gäller förfarandet endast utgiftsramen medan exempelvis en gynnsam inkomstutveckling inte beaktas. Men förfarandet behöver trots allt läggas om bl.a. för att tillåta att man under valperioden kan vidta behövliga och inte minst nödvändiga utgiftshöjande åtgärder som plötsligt aktualiseras utan att skära i andra utgifter. Någon ingående analys blir det knappast annars heller tal om när ramarna sakligt sett spikas för hela valperioden i en mycket snabb process. Detta är den andra stora svagheten i det nuvarande systemet, om man ser till det politiska beslutsfattandet. Med tanke på den totala effektiviteten och lönsamheten är ofta projekt som genomförs med en splittrad finansiering, såsom vägbyggen, problematiska. Vid utvecklingen av finansförvaltningen påpekar utskottet att det vore skäl att skapa helhetsuppfattningar om dessa frågor som sträcker sig utöver sektortjänstemännens egna behörighetsområden.

## **7 I snabbare takt mot ett IT-samhälle**

De av regeringen utstakade riktlinjerna för att snabba upp utvecklingen till ett IT-samhälle är ytterst angelägna, menar utskottet. Premissen

bör vara att medborgarna i framtiden får de flesta kommunala och statliga tjänster direkt som elektroniska interaktiva tjänster. Tjänsteprocesserna bör analyseras och utvecklas så att kunderna i görligaste mån kan få de tjänster de behöver i elektronisk form. Att tillhandahålla tjänster i elektronisk form utgör en stor produktivitetspotential och bidrar i kombination med fysiska samservicekontor till att tjänsterna blir lättillgängligare för medborgarna.

Utskottet är helt för förslaget att vi senast 2009 ska ha en gemensam aktör för hela den offentliga förvaltningens informationsförvaltning (arbetsnamn JultIT). Tanken är att det under en övergångsperiod ska finnas tre nationella aktörer: en styrgrupp för statens informationsförvaltning (ValtIT), KuntaIT samt en aktör för social- och hälsovården.

För statens informationsförvaltning har skapats en för alla förvaltningar och ämbetsverk gemensam styrenhet som ska svara för ledningen och den strategiska styrningen av statens informationsförvaltning. Ämbetsverksgemensamma informationsförvaltningstjänster ska produceras över ett gemensamt nät. Däremot är det tänkt att kärntjänsterna inom de statliga verkens informationsförvaltning ska produceras vid respektive ämbetsverk.

Drivfjädern bakom översynen av statens IT-funktioner är att ta fram kundorienterade tjänster, höja kostnadseffektiviteten och öka kompetensen. Det behövs också bättre datateknik för kärnverksamheten.

Region- och kommunminister Hannes Manninen har tillsatt projektet KuntaIT. Den nya enheten inleder sin verksamhet vid inrikesministeriet i september 2006. Ambitionen är att intensifiera kommunernas och hela den offentliga förvaltningens samarbete inom informationsförvaltning för att därmed effektivisera verksamheten inom den offentliga förvaltningen och förbättra de offentliga tjänsterna tillgänglighet, kvalitet och effektivitet. KuntaIT-projektet är kopplat till projektet PARAS och till projektet att utveckla statens informationsförvaltning.

Utskottet understryker vikten av att KuntaIT fungerar fullt ut redan från början av 2007 och

att följande regering får en minister och ministergrupp som är ansvariga för att utveckla informationsförvaltningen inom hela den offentliga förvaltningen.

## 8 Personalpolitik

Antalet statsanställda nådde sin kulmen 1988. Från att då ha varit 215 000 har personalen inom budgetekonomin minskat till 124 000 personer. Minskningen på mer än 40 procent beror huvudsakligen på att ämbetsverk och inrättningar omvandlats till affärsverk, bolagiserats och kommunaliserats. Drygt 10 procent av minskningen är resultatet av personalminskningar inom ämbetsverken.

Enligt regeringens rambeslut den 11 mars 2005 ska före 2011 i snitt bara hälften av de arbetsplatser tillsättas som blir lediga inom statsförvaltningen till följd av pensionering eller arbetsgivarbyte. Jämfört med nuläget skulle alltså 17 500 färre personer ha hand om statens uppgifter framöver.

De uppgifter som staten ålagts sköts av en personal vars andel av löntagarna inte är större än drygt 5,5 procent. Redan nu är resurserna inadekvata för många uppgifter som skulle behöva extra personal. Om man inte exempelvis genom produktivitetsförbättrande åtgärder lyckas dra ner på statliga uppgifter som kräver personella insatser kommer arbetsbördan att drabba en allt mer krympande personal. Sannolikt kommer det då att bli allt vanligare med sjukfrånvaro och invalidpensioner. Sjukfrånvarokostnaderna samt det arbetsrelaterade psykiska illamåendet som påverkar arbetet inte bara ökar lönekostnaderna och sänker produktiviteten utan leder också till en ökad arbetsbörda och psykisk press för kollegerna.

Inskolningen av nyanställda och överföringen av kunskap från erfarna anställda till yngre blir också svårare. Om den personliga arbetsbördan är oskälig eller blir det i framtiden kommer ämbetsverkens produktivitet de facto inte att öka utan deras serviceförmåga tvärtom att försämrats. Att de anställda skulle stanna kvar längre i arbetslivet är också ett mål som inte uppfylls.

Med tanke på statens personalpolitik, och med hänsyn till att förvaltningen skall utvecklas, är det problematiskt att det samtidigt pågår en mängd ändringsprojekt med diametralt motsatta effekter. Utskottet understryker vikten av att koordinera åtgärderna.

Utskottet vill lyfta fram den kritik förvaltningarna riktat mot skyldigheten att med hård hand schablonmässigt skära ner personalen. Utskottet påpekar att det inte kan bero på en matematisk kalkylmodell om vakanta arbetsplatser tillsätts eller inte. Personalen bör avpassas efter statens uppgifter, universiteten inkluderade, och de adekvata personella resurserna för olika uppgifter bör bygga på en ingående analys. De statsanställda spelar en viktig roll för vår nationella konkurrenskraft. Det som också bör vägas in är att medborgarna helt berättigat förväntar sig tjänster och att dessa förväntningar har en samhällspolitisk grund som är förankrad i lagstiftningen (krav som exempelvis följer av förvaltningslagen, offentlighetslagen och språklagstiftningen).

Det är helt klart, menar utskottet, att produktiviteten bör ökas och att staten i framtiden inte har en lika stor personal som nu. Men besluten om personalnumerären får inte bara kopplas till specifikationen av statens uppgifter utan också till andra produktivitetshöjande projekt och processer som den samhälleliga utvecklingen öppnar nya dörrar för. Först sedan kan man bedöma hur många anställda med en skälig personlig arbetsmängd det behövs och vilka resurser som kan frigöras.

Utskottet utgår från att bedömningen av personalnumerären bygger på produktivitetshöjande åtgärder typ nya sätt att producera tjänster (elektroniska tjänster, samtjänster, naturliga administrativa block, servicecentraler för stöd-tjänster, uppgiftsanalys och processintegrering). De frigjorda resurserna bör sättas in där resurserna är inadekvata eller där uppgifterna blivit fler eller är helt nya. Det som däremot inte går för sig är att på förhand ställa matematiska skyldigheter visavi personalnedskärningarna. Alla sektorer och områden har inte samma möjligheter att öka produktiviteten. Ta till exempel polis-

män och gränsbevakningspersonal. Om man ser till dagens uppgifter kommer det att behövas minst lika mycket av dem i framtiden. Bland intellektuellt arbete som kräver personella resurser kan nämnas åtalsprövning och lagskipning. Över lag hör uppgifter som har att göra med upprätthållande av rätts- och samhällsordningen och med verkställighet till statens viktigaste uppdrag.

Personalorganisationerna bör fullt ut involveras i arbetet på att förbättra produktiviteten och allt igenom i det personalpolitiska arbetet, understryker utskottet.

De flesta arbetsuppgifter hos staten kräver hög utbildning. För att staten ska kunna locka till sig utbildad personal och behålla den så länge som möjligt behöver de personalpolitiska riktlinjerna omsättas i praktiken genom konkreta åtgärder som får staten att framstå som en ytterst bra, konkurrenskraftig och attraktiv arbetsgivare. Det är ju faktiskt så att uppgifterna hos staten i många stycken är intressanta, utmanande och krävande.

I slutet av 2005 omfattades ca 75 procent av de statsanställda av de nya lönesystemen. Men tydligen har de nya lönesystemen inte förbättrat statens positioner på lönefronten gentemot den privata sektorn. För att få genomslagskraft måste de nya systemen vara arbetsmotiverande och ämbetsverken få de pengar som behövs för lönerna. Något som i högsta grad påverkar konkurrenskraften och arbetsmotivationen är att ingen behöver jobba oskäligt mycket övertid och att ersättning betalas för övertidsarbete. Med tanke på att boendekostnaderna är höga i huvudstadsregionen behövs det dessutom ett särskilt huvudstadstillägg för att den offentliga sektorn ska kunna rekrytera och hålla kvar utbildad och kompetent personal också i Helsingforsnejden (alla kan inte regionaliseras). Hos staten utgör expertuppdragen ett viktigt inslag. Dessa uppdrag bör lyftas fram när lönesystemen utvecklas.

Det behövs en välmående och frisk personal för att arbetet hos staten ska vara attraktivt och ge resultat. Statsrevisorerna ansåg i sin berättelse för 2000 det viktigt att man systematiskt och i

god tid försöker bearbeta de faktorer som utgör en risk för de statsanställdas arbetsförmåga.

Utskottet vill för egen del påpeka att det blivit allt viktigare med arbetshälsofrämjande åtgärder i och med förändringarna i arbetslivet. Därför bör arbetsplatsen och arbetsförhållandena sammantagna högprioriteras som utvecklingsobjekt. Arbetshälsan påverkas t.ex. av utbildning, kompetens, ledarskap, rehabilitering, motion och hälsofrämjande. Ett bättre ledarskap, ett gott arbetsklimat och hjälp från företagshälsans experter är A och O när det gäller att främja arbetshälsan.

Det som enligt utskottets mening definitivt behövs är bättre ledarkompetens och ledarmetoder och ett rejält tillskott av ledarutbildning för alla i chefsposition. Det ställs andra krav på ledarskap inom den offentliga sektorn än inom den privata sektorn med sin kommersiella verksamhet. Ledarskapet för en organisation inom den offentliga förvaltningen handlar i mångt och annat om att skapa och upprätthålla en bra arbetsmiljö. För det krävs vanligen också adekvata kunskaper om substansfrågorna inom uppgiftsområdet. Allmänt ledarskap utan kunskaper om substansfrågor ger enligt utskottets mening i regel inte några goda resultat. Med tanke på statens viktigaste uppgifter är det uttryckligen kompetens och expertis som behövs. Att hålla sakkunskapen, en av förvaltningens bärande krafter, om ryggen och ta ut mer av den är ett angeläget ledarskapselement i god personalledning. Utskottet applåderar inte tanken att ledningen inom statsförvaltningen skulle sitta på allmänna tjänster. Det som däremot behövs är experter med ledarförmåga.

## 9 Stärkt kommunal demokrati

Av redogörelsen framgår att regeringen avser bereda förslag till lagstiftning och ta fram andra förslag för att stärka den kommunala demokratin när det gäller kommunkoncernen, serviceproduktion på marknadsvillkor, samarbete mellan kommuner och förutsättningarna för förtroendevaldas arbete.

Som ett led i regeringens politikprogram för medborgarinflytande genomförs ett utvecklingsprojekt avseende kommunal demokrati. Enligt erhållen utredning har strategierna i redogörelsen omsatts i form av lagstiftningsprojekt, insatser för kommunutveckling samt undersökningar och utredningar inom detta område.

Som ett led i projektet att utveckla den kommunala demokratin tillsatte inrikesministeriet i mars 2005 en arbetsgrupp för att utreda behovet av att se över lagstiftningen om kommunkoncernen och de kommunala affärsverken och hur kommunernas offentliga upphandling och kommunsamarbetet kunde samordnas. Regeringen kommer enligt uppgift att hösten 2006 förelägga riksdagen förslag till ändring av lagstiftningen om kommunkoncernen och de kommunala affärsverken.

Inom projektet har lagar också beretts för att ge de förtroendevalda bättre arbetsförutsättningar. De ändringar i kommunallagen som behövs på denna punkt är planerade att föreläggas riksdagen åren 2006. Det handlar om en begränsning av rätten enligt 51 § i kommunallagen att ta upp ett ärende i kommunala samorgan och en partiell utvidgning av denna rätt till direktioner för att beställarens och utförarens ansvar ska tydliggöras. Det ska också bli möjligt för förtroendevalda att få ledigt från arbetet utan lön för att sköta förtroendeuppdrag. Dessutom kommer det att föreslås nya bestämmelser om fullmäktigegrupper och stöd för deras verksamhet. Riksdagen har redan fått en proposition från regeringen där möjligheten till kommunala borgmästare introduceras (RP 8/2006 rd).

Det är viktigt, menar utskottet, att man i arbetet på att stärka den kommunala demokratin också försöker utveckla och skapa en plattform för en stärkt politisk och demokratisk styrning i kommunkoncernen och i det interkommunala samarbetet. Dessutom gäller det att i samråd med kommunerna ringa in de kommunala funktioner där demokratisk styrning behövs för att

klarlägga inom vilka funktioner styrningen kan vara indirekt. Möjligheterna till elektronisk röstning är något som fördomsfritt bör utredas.

Utskottet understryker att man absolut inte får ge avkall på den starka roll det kommunala demokratiska beslutssystemet har när kommun- och servicestrukturerna ses över.

## 10 Uttalanden och andra ställningstaganden

Med hänvisning till det ovan sagda föreslår utskottet att riksdagens godkänner följande tre uttalanden:

— Riksdagen förutsätter att regeringen ser till att förvaltningsutskottet under 2008 får en i 47 § 2 mom. i grundlagen avsedd utredning om läget i fråga om central-, regional- och lokalförvaltningen och den offentliga sektorns personalpolitik, vilka åtgärder som vidtagits och vilka resultat som uppnåtts samt vilka utvecklingsbehov som finns. (*Utskottets förslag till uttalande 1*)

— Riksdagen förutsätter att regeringen i bl.a. det statsfinansiella ramförfarandet ser till att antalet statsanställda inte fastställs utifrån en schematisk matematisk kalkylmodell utan med hänsyn till statens uppgifter samt de fördelar produktivitetshöjande projekt och processer genererar. (*Utskottets förslag till uttalande 2*)

— Riksdagen förutsätter att regeringen sörjer för att förvaltningsutskottet årligen får en utredning enligt 47 § 2 mom. i grundlagen om vilka servicemål som uppställts för regional- och lokalförvaltningen och hur de realiserats, om läget i fråga om den offentliga basservice som länsstyrelserna skall utvärdera och om basserviceprogrammet. (*Utskottets förslag till uttalande 3*)

Utskottet vill avslutningsvis komma med en kritisk kommentar till redogörelsen. Regeringen har behandlat övervägandena i riksdagens betänkanden främst utifrån uttalandena utan hänsyn till ståndpunkterna i övrigt.

Utskottet tillstyrker redogörelsen med anmärkningarna och ställningstagandena ovan.

**Förslag till beslut**

Med stöd av det ovan anförda föreslår förvaltningsutskottet

*att riksdagen godkänner redogörelsen med anmärkningarna och ställningstagandena i detta betänkande,*

*att riksdagen sänder betänkandet till statsrådet för kännedom och för att beaktas och*

*att tre uttalanden godkänns (Utskottets förslag till uttalanden).*

**Utskottets förslag till uttalanden**

1. *Riksdagen förutsätter att regeringen ser till att förvaltningsutskottet under 2008 får en utredning om läget i fråga om central-, regional- och lokalförvaltningen och den offentliga sektorns per-*

*sonalpolitik, vilka åtgärder som vidtagits och vilka resultat som uppnåtts samt vilka utvecklingsbehov som finns.*

2. *Riksdagen förutsätter att regeringen i bl.a. det statsfinansiella ramförfarandet ser till att antalet statsanställda inte fastställs utifrån en schematisk matematisk kalkylmodell utan med hänsyn till statens uppgifter samt de fördelar produktivitetshöjande projekt och processer genererar.*
3. *Riksdagen förutsätter att regeringen sörjer för att förvaltningsutskottet årligen får en utredning om vilka service-mål som uppställts för regional- och lokalförvaltningen och hur de realiserats, om läget i fråga om den offentliga basservice som länsstyrelserna skall utvärdera och om basserviceprogrammet.*

Helsingfors den 9 mars 2006

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Matti Väistö /cent  
vordf. Veijo Puhjo /vänt  
medl. Sirpa Asko-Seljavaara /saml (delvis)  
Lasse Hautala /cent  
Rakel Hiltunen /sd  
Hannu Hoskonen /cent  
Esko Kurvinen /saml

Kari Kärkkäinen /kd  
Lauri Oinonen /cent  
Heli Paasio /sd  
Satu Taiveaho /sd  
Tapani Tölle /cent  
Ahti Vielma /saml  
Tuula Väättä /sd.

Sekreterare var

utskottsråd Ossi Lantto.

## RESERVATION 1

**Motivering**

Den kommunala förvaltningen svarar för ungefär två tredjedelar av verksamheten inom offentlig sektor. I princip ska alla kommuner ge sina invånare likadan basservice. På senare år har kommunerna fått överta en lång rad nya skyldigheter och uppgifter, till exempel en utbyggd tandvård, eftermiddagsverksamhet för skolelever och vårdgarantin.

Av allt att döma kommer årsbidraget att ligga under nettoinvesteringarna ramperioden 2007—2009, vilket ökar kommunernas skuldsättning. Det är oroväckande att förhandsinformationen om boksluten för i fjol pekar mot att hela 187 kommuner har ett negativt årsbidrag. Dessutom har kommunernas utgifter för verksamheten ökat nominellt sett med drygt 5 procent per år de senaste fem åren. Den försämrade ekonomin beror till viss del också på den åldrande befolkningen, de långsamt ökande skatteinkomsterna och de snabbt ökande utgifterna och sist men inte minst också på de ständigt nya uppgifter som påförs kommunerna.

I fjol höjde 136 kommuner skatteöret och i år stiger kommunalskatten i 140 kommuner. På sikt är högre kommunalskatt och skuldsättning inga

hållbara lösningar om vi vill garantera att också den kommande generationen får service.

Vi måste få bukt med kommunernas kostnader utan att inkräkta på servicens tillgänglighet och kvalitet. Staten måste betala sin del av de lagstadgade tjänsterna och låta bli att påföra kommunerna nya uppgifter med underdimensionerade resurser över hela linjen. Kommunerna måste få förutsättningar och möjligheter att ge medborgarna högkvalitativa och flexibla tjänster många decennier framöver.

**Förslag**

På grundval av det ovanstående föreslår vi att ett nytt uttalande 4, som inte ingår i betänkandet, godkänns enligt följande:

*Riksdagen framhåller att det råder obalans mellan kommunernas uppgifter och finansieringen av dem och att statens nuvarande utgiftsramar resulterar i en avsevärd försämring av den viktigaste servicen till medborgarna, och förutsätter att staten gör större satsningar på den kommunala sektorn.*

Helsingfors den 9 mars 2006

Veijo Puhjo /vänst  
Sirpa Asko-Seljavaara /saml  
Esko Kurvinen /saml

Ahti Vielma /saml  
Kari Kärkkäinen /kd

## RESERVATION 2

### **Motivering**

Med hänsyn till avsnittet om personalpolitik i utskottets betänkande borde utskottets förslag till uttalande 2 ha formulerats tydligare.

### **Förslag**

På grundval av det ovan sagda föreslår jag att utskottets förslag till uttalande 2 får följande lydelse:

*Riksdagen förutsätter att regeringen omprövar behovet att reducera de an-*

*ställda inom statens budgetekonomi, då det är uppenbart att det högt satta nedskärningsmålet leder till en ohållbar situation där en skälig arbetsinsats inte förslår för att uppgifterna skall bli utförda på ett adekvat sätt.*

Helsingfors den 9 mars 2006

Veijo Puhjo /vänst