



FINANSMINISTERIET

Statsrådets redogörelse till riksdagen om verkställandet och utfallet av regionförvaltnings- reformen

Februari 2013

FINANSMINISTERIET
PB 28 (Snellmangatan 1 A) 00023 STATSRÅDET
Telefon 0295 16001 (växeln)
Internet: www.finansministeriet.fi
Layout: Pirkko Ala-Marttila/FM, informationen

Innehåll

1	Redogörelsens syfte	5
2	Utgångspunkterna och målsättningarna för regionförvaltningsreformen	7
3	De nya regionförvaltningsmyndigheterna	11
3.1	Regionförvaltningsverken.....	12
3.2	Närings-, trafik- och miljöcentralerna	18
3.3	Regionförvaltningsmyndigheternas styrsystem	22
3.4	Landskapsförbunden	25
4	Verkställandet av reformen	27
4.1	Förändringar i omvärlden efter reformen	27
4.2	Arbetsfördelningen inom regionförvaltningen	32
4.3	Regionindelningarna	49
4.4	Styrningen av regionförvaltningen	51
4.5	Oberoende, opartiskhet och tillgodeseende av rättssäkerheten.....	58
4.6	Tillgodeseendet av de språkliga rättigheterna och servicen på svenska.....	62
4.7	Ledningen av regionförvaltningsverken och NTM-centralerna	64
4.8	Personalen.....	68
4.9	Den statliga regionförvaltningens ICT-modell.....	74
4.10	Ekonomi och produktiviteten.....	80
5	Reformens verkningar	91
5.1	Kundresultat.....	91
5.2	Samarbetet med intressentgrupper	93
5.3	Regionförvaltningens prestationsförmåga.....	95
5.4	Personal.....	107

6	Uppnåendet av de centrala målen för regionförvaltningsreformen	115
6.1	Målen för reformen	115
6.2	Uppnåendet av målen för arbetsfördelning och uppgifter	116
6.3	Koncentreringen av funktioner som blivit utanför reformen	120
6.4	Uppnåendet av målen för landskapsförbunden	120
6.5	Uppnåendet av målen för regionindelningen	121
6.6	Uppnåendet av målen för styrningssystemet och ledningen	123
6.7	Uppnåendet av målen för produktiviteten och resultaten	126
6.8	Kundorienteringen och tillgången på service	130
7	Utvecklingsbehov inom regionförvaltningen enligt bedömning	133
7.1	Utvecklingsbehov i anslutning till regionförvaltningen som helhet	133
7.2	Utvecklingsbehov som gäller styrningen och ledningen av regionförvaltningen	135
7.3	Utvecklingsbehov som gäller behörigheten	136
7.4	Balansering av regionförvaltningens uppgifter och resurser	137
7.5	Utvecklingsbehov som gäller särskilt regionförvaltningsverken	138

1 Redogörelsens syfte

När riksdagen antog de lagar som ingår i regeringens proposition med förslag till lagstiftning om revidering av regionförvaltningen (RP 59/2009 rd) och regeringens proposition med förslag till ändring av lagstiftningen om regionförvaltningsmyndigheternas uppgifter (RP 161/2009 rd), vilka beretts i samband med projektet för att reformera regionförvaltningen, gjorde riksdagen två uttalanden. I uttalandet om den förstnämnda propositionen (RSv 150/2009 rd) förutsatte riksdagen att regeringen ser till att riksdagen senast 2012 får en ingående redogörelse om hur regionförvaltningsreformen verkställts och utfallit bl.a. med avseende på 1) reformens olika mål, 2) verkens och centralernas verksamhetsidé, ansvarsområde och uppgifter, 3) hur regionindelningen fungerar, 4) vilket genomslag kund- och medborgarorienteringen fått och om tjänster, språkliga tjänster inbegripna, finns att tillgå, 5) styrsystem och ledning, 6) ekonomiska resurser och personalens ställning, 7) produktivitet och effektivitet, 8) om behandlingen av ärendena skett oberoende och opartiskt och om rättssäkerheten tillgodosetts, 9) hur myndighetssamarbetet fungerar på och mellan olika förvaltningsnivåer och 10) vilket genomslag regionernas uttalade vilja får i statens åtgärder, och i förekommande fall redan tidigare vidtar åtgärder som uppföljningen av reformen ger upphov till. I uttalandet (RSv 205/2009 rd) om den senare propositionen förutsatte riksdagen att regeringen ser till att 1) det genast inleds utredningar av de frågor som möjligtvis gäller de inbördes juridiska motsättningarna i fråga om beslutanderätt och annan talerätt hos de nya regionförvaltningsmyndigheterna, att 2) de oklarheter i regleringen av förvaltningsdomstolarnas regionala behörighet som möjligtvis beror på reformen samtidigt undersöks och att 3) de åtgärder som utredningsarbetet eller andra faktorer kräver vidtas i brådskande ordning

Syftet med denna redogörelse är att på det sätt som riksdagen förutsatte utvärdera hur reformen verkställts och utfallit samt att utifrån utvärderingen lägga fram förslag till hur regionförvaltningen kunde utvecklas ytterligare.

Den 27 juni 2011 tillsatte finansministeriet en arbetsgrupp som beredde en omfattande rapport som ligger till grund för denna redogörelse. I sitt arbete utnyttjade arbetsgruppen bl.a. Tammerfors universitets utvärdering av regionförvaltningsreformen, ”Hiljainen radikaali uudistus”, som genomfördes 2009 - 2010. Utvärderingen fortsätter och gäller nu 2011 - 2013. Endast en liten del av resultaten av den fortsatta utvärderingen har varit färdiga inom ramen för tidtabellen för redogörelsen. Dessutom har arbetsgruppen genomfört flera enkäter och utnyttjat resultaten av utvärderingar och enkäter som gjorts av andra, självutvärderingar som gjorts av närings-, trafik- och miljöcentralerna (NTM-centralerna) samt uppföljnings- och rapportmaterial. Arbetsgruppen överlämnade sin slutrapport till

finansministeriet den 31 augusti 2012 (Verkställandet och utfallet av regionförvaltningsreformen, finansministeriets publikationer 28/2012). Yttranden om rapporten har erhållits av ministerierna (ej utrikesministeriet), regionförvaltningsverken, Statens ämbetsverk på Åland, NTM-centralerna, landskapsförbunden (ej Mellersta Finlands förbund), Finlands skogscentral, Lantmäteriverket, magistraterna, Esbo arbets- och näringsbyrå, personalorganisationerna, centralorganisationerna (ej Finlands näringsliv), Statstjänstemännen inom den regionala bildningsförvaltningen SRB rf, Undervisningssektorns Fackorganisation OAJ, Finlands Biblioteksörening, Finlands naturskyddsförbund samt Svenska Finlands folkting. I den fortsatta beredningen av denna redogörelse har finansministeriet beaktat responsen i yttrandena samt förslagen från utredningsmännen Saari och Rainio.

2 Utgångspunkterna och målsättningarna för regionförvaltningsreformen

En omfattande reform av regionförvaltningen inleddes 2007. Utgångspunkt var följande riktlinje i programmet för Matti Vanhanens II regering: ”Förvaltningen revideras och görs mera demokratisk. Länsstyrelsernas, arbetskrafts- och näringscentralernas, övriga distriktsförvaltningsmyndigheters och landskapsförbundens arbetsfördelning preciseras, överlappande verksamhet rationaliseras och antalet förvaltningsmyndigheter minskas. Samtidigt utvärderas deras regionindelning. Den nuvarande länsförvaltningens uppgifter omorganiserar. Statens regionalförvaltning revideras genom att tillstånds-, tillsyns- och rättssäkerhetsuppgifter sammanförs. Utvecklingspolitiska befogenheter överförs till den demokratiska styrningen. En sammanföring av medlen för regionutveckling enligt landskap och enligt ministerium under ett moment i statsbudgeten och en överföring av beslutsfattandet om dem till regionerna utreds. Beredningen inleds omedelbart och reformerna genomförs senast år 2010.” Enligt regeringsprogrammet skulle också statens centralförvaltning revideras bland annat genom att andra än nationella utvecklingsuppgifter och verkställande uppgifter från ministerierna överförs till regional- och lokalförvaltningen.

För att genomföra riktlinjerna i regeringsprogrammet tillsatte finansministeriet den 29 juni 2007 ett projekt för att reformera regionförvaltningen (ALKU-projektet). Projektarbetet organiserades i en styrgrupp och en beredningsgrupp, som rapporterade om sitt arbete till ministerarbetsgruppen för förvaltning och regional utveckling. För projektet fanns dessutom flertalet underarbetsgrupper. Tidsfristen för projektet gick ut den 31 december 2009.

Det övergripande målet för reformen av regionförvaltningen var att åstadkomma en medborgar- och kundorienterad regionförvaltning som fungerar effektivt och resultatrikt. Målet var också att stärka och utöka landskapsförbundens roll och ställning i det regionala utvecklingsarbetet samt att främja samarbetet mellan statens regionförvaltning och landskapsförbunden.

I beslutet om tillsättande av projektet preciserades det ovannämnda övergripande målet som följer:

”När det gäller utvecklandet av uppgifter och befogenheter sätts som mål att

- regionförvaltningsmyndigheternas uppgiftshelheter utreds utan att man exkluderar en enda regionförvaltningsmyndighet
- arbetsfördelningen mellan regionförvaltningsmyndigheterna förtydligas
 - tillstånds-, övervaknings- och rättsskyddsuppgifterna slås ihop som en del av omorganiseringen av länsförvaltningen
 - regionala utvecklingsuppgifter och beslutsrätten i frågor som gäller regionutvecklingsresurser koncentreras till landskapsförbunden till en fungerande regionutvecklingshelhet och samtidigt utvärderas de nuvarande uppgifterna
 - regionförvaltningsmyndigheternas övriga uppgifter definieras, t.ex. verkställande av lagstiftning och resultatstyrning
 - en tydlig arbetsfördelning skapas mellan regionförvaltningen samt ministerierna och den övriga centralförvaltningen genom att verkställighetsuppgifter och andra än förvaltningsuppgifter på nationell nivå överförs till region- och lokalförvaltningen
- det utreds vilka slags regionala förvaltningsexperiment i syfte att stärka regionutvecklingen och regionstrukturen samt medborgarnas påverkningsmöjligheter som är möjliga att genomföra om landskapen och kommunerna så önskar
- uppgifter som blivit eller blir onödiga i och med att lagstiftningen, förvaltningen och informationstekniken utvecklas gallras bort.

När det gäller utvecklandet av antalet regionindelningar och myndigheter sätts som mål att

- regionindelningarna görs funktionellt ändamålsenliga, ekonomi- och pendlingsregionerna beaktas och de utgör en meningsfull helhet med tanke på medborgarna, företag och samfund
- målet är att förenhetliga regionindelningarna så att myndigheternas verksamhetsområden motsvarar varandra eller att de större områdena består av hela mindre områden
- antalet myndigheter minskas avsevärt, i syfte att uppnå en regionförvaltningsorganisation som bygger på tydliga uppgiftshelheter
- den nuvarande länsförvaltningens uppgifter omorganiseras
- för att framhäva kundaspekten och effektivisera resursanvändningen utnyttjas nätverksliknande verksamhetsmodeller vid samarbetet mellan regionförvaltningsmyndigheterna och andra myndigheter och intressentgrupper.

Som övriga mål för projektet sätts att

- styrningen av den statliga regionförvaltningen utgör en fungerande del av styrningen av förvaltningen som helhet
- regionförvaltningen kan förenhetligas och att den stöder utvecklingen av den statliga lokalförvaltningen
- regionförvaltningens produktivitet och effektivitet förbättras
- när regionförvaltningen utformas beaktas forskningsdata om förvaltningsutvecklingen och de europeiska utvecklingstrenderna.

I projektet för att reformera regionförvaltningen beaktas hur kommun- och service-strukturen framskrider.

Genom en utvärdering av de språkliga konsekvenserna i enlighet med regeringsprogrammet garanteras medborgarna service på finska och svenska. Vid behov genomförs detta med hjälp av särskilda språkliga lösningar.”

3 De nya regionförvaltningsmyndigheterna

Reformen av regionförvaltningen innebar att länsstyrelsernas, arbets- och näringscentralernas, de regionala miljöcentralernas, miljötillståndsverkens, vägdistriktens och arbetarskyddsdistriktens arbetarskyddsbyråers uppgifter sammanfördes till två branschövergripande myndigheter, regionförvaltningsverken (RFV) samt närings-, trafik- och miljöcentralerna (NTM-central). På Åland är Statens ämbetsverk på Åland statlig regionförvaltningsmyndighet.

BILD 1. Hur myndigheterna bildades i samband med regionförvaltningsreformen



BILD 2. Regionförvaltningsverken och närings-, trafik- och miljöcentralerna



främjar den regionala **utvecklingen** genom att i regionerna sköta statsförvaltningens verkställighets- och utvecklingsuppgifter.

(Lagen om NTM-centralerna 2 §)



främjar regional **jämlikhet** genom att i regionerna sköta verkställighets-, styrnings- och tillsynsuppgifter som har samband med lagstiftningen.

(Lagen om RFV 2 §)

3.1 Regionförvaltningsverken

För regionförvaltningsverken har 2011 godkänts en vision och verksamhetsidé:

Vision

Finland är ett jämlikt, välmående och tryggt samhälle. Regionförvaltningsverket är en sakkunnigmyndighet och samarbetspartner som enligt etiska principer verkar inom flera sektorer och främjar likabehandling och uppskattas av kunderna, partnerna och de anställda.

Verksamhetsidé

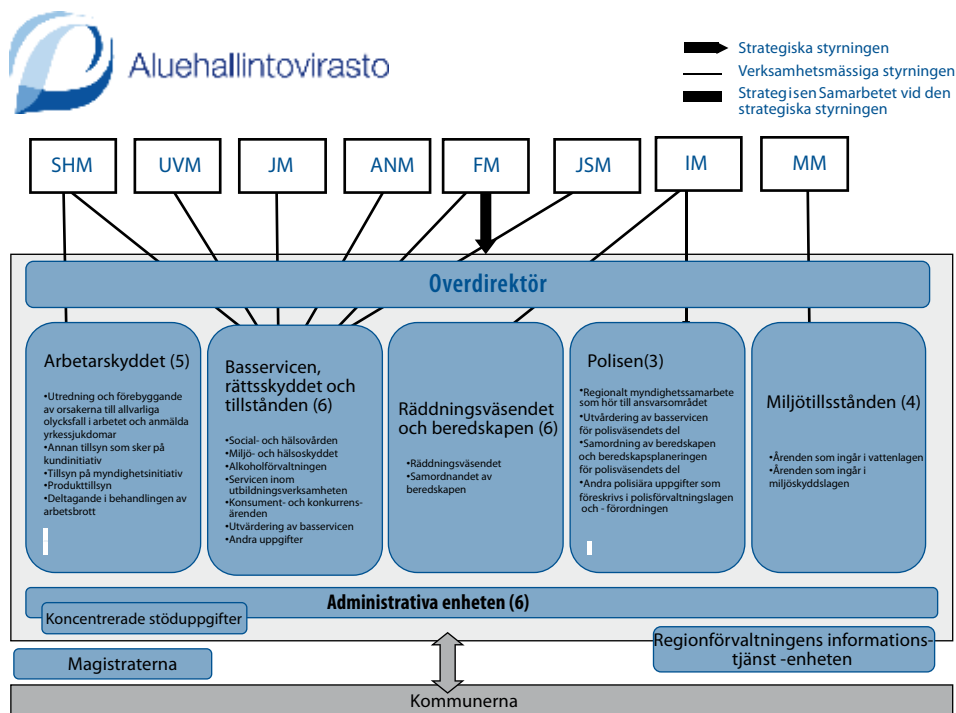
Regionförvaltningsverket genomför regional jämlikhet genom att främja rättsskyddet, välfärden och säkerheten i samarbete med andra parter.

Regionförvaltningsverkens gemensamma värderingar utgörs av kundorientering, rättvisa, ansvarighet och samarbetsinriktning.

I Fastlandsfinland finns sex regionförvaltningsverk. För skötseln av de uppgifter som ankommer på regionförvaltningsverken är de indelade i fem ansvarsområden, som är: bas-servicen, rättsskyddet och tillstånden; räddningsväsendet och beredskapen; polisväsendet; arbetarskyddet och miljötillstånden. Vid regionförvaltningsverken i Östra Finland, Norra Finland och Västra och Inre Finland finns samtliga fem ansvarsområden. Vid regionförvaltningsverken i Södra Finland och Sydvästra Finland finns fyra ansvarsområden och vid

regionförvaltningsverket i Lappland två ansvarsområden. Vid varje regionförvaltningsverk finns dessutom en enhet som ansvarar för verkets förvaltningstjänster. Regionförvaltningsverken sköter vissa stöd- och specialiseringsuppgifter även på andra regionförvaltningsverks verksamhetsområde.

BILD 3. Regionförvaltningsverkens organisation



Regionförvaltningsverkens regionindelning, huvudsakliga verksamhetsställen och övriga verksamhetsställen framgår av bild 4.

BILD 4. Regionförvaltningsverkens regionindelningar, huvudsakliga verksamhetsställen och övriga verksamhetsställen

Regionförvaltningsverken

Regionförvaltningsverket i Södra Finland

Regionförvaltningsverket i Sydvästra Finland



Regionförvaltningsverket i Östra Finland

Regionförvaltningsverket i Västra och Inre Finland

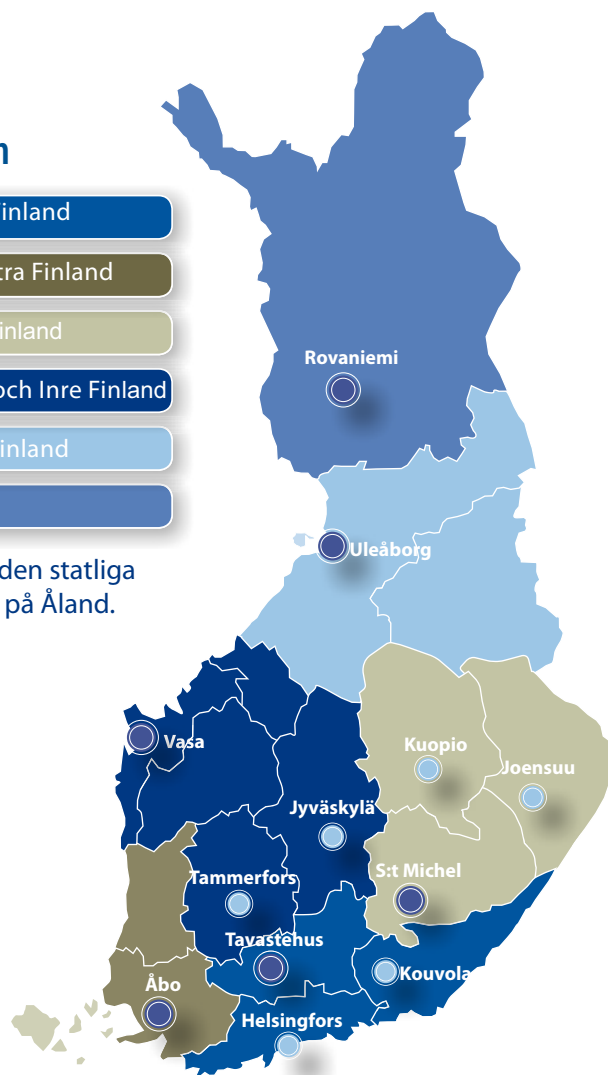
Regionförvaltningsverket i Norra Finland

Regionförvaltningsverket i Lapland

Statens ämbetsverk på Åland är den statliga regionförvaltningsmyndigheten på Åland.

-  **Huvud-
verksamhetsställe**
-  **Verksamhetsställe**

Regionförvaltningsverket beslutar om personalens arbetande på andra orter.



Uppgifter

Enligt 4 § i lagen om regionförvaltningsverken (896/2009) och 2 § i statsrådets förordning om regionförvaltningsverken (906/2009) sköter regionförvaltningsverkens ansvarsområden inom följande verksamhetsområden de uppgifter som särskilt föreskrivs för dem:

1. ansvarsområdet för basservicen, rättsskyddet och tillstånden:
 - social- och hälsovård
 - miljö- och hälsoskydd
 - utbildningsväsendet och det övriga bildningsväsendet
 - främjande och förverkligande av rättsskyddet
 - konsument- och konkurrensförvaltning
 - utvärdering av den regionala tillgången till basservice
2. ansvarsområdet för miljötillstånden:
 - tillstånds- och övriga ansökningsärenden som hör till området för miljöskydds- och vattenlagstiftningen
3. ansvarsområdet för arbetarskyddet:
 - tillsyn över och utvecklande av arbetarskyddet, produkttillsyn över produkter som används i arbetet samt i egenskap av arbetarskyddsmyndighet tillsyn över att arbetarskyddslagstiftningen iakttas
4. ansvarsområdet för räddningsväsendet och beredskapen:
 - räddningsväsendet
 - samordning av beredskapen i regionen och ordnande av anknyttande samverkan, samordning av beredskapsplaneringen, ordnande av regionala försvarskurser, stödjande av kommunernas beredskapsplanering, ordnande av beredskapsövningar och främjande av säkerhetsplanering inom region- och lokalförvaltningen
 - stödjande av behöriga myndigheter då myndigheterna leder säkerhetssituationer i regionen och vid behov samordning av deras verksamhet
5. ansvarsområdet för polisväsendet:
 - det regionala myndighetssamarbetet inom polisväsendet samt samordning av beredskapen och beredskapsplaneringen för polisväsendet.

Regionförvaltningsverket övervakar att de offentliga och privata social- och hälsovårdstjänsterna ligger på den nivå som lagen förutsätter samt beviljar regionala privata social- och hälsovårdsproducenter tillstånd. Verket beviljar serveringstillstånd och detaljhandelstillstånd för alkoholdrycker samt övervakar serveringen och detaljhandeln. Regionförvaltningsverket ansvarar för utvecklandet och övervakningen av arbetsförhållandena i sitt område i enlighet med verksamhetsprinciperna, resurserna samt resultatmålen inom förvaltningen.

Regionförvaltningsverket styr och övervakar magistraterna samt utvecklar deras verksamhet.

Regionförvaltningsverket sköter verkställigheten och tillsynen över efterlevnaden av den lagstiftning som hänför sig till livsmedelssäkerheten samt djurens hälsa och välfärd samt tillgången till veterinärvård i sitt område.

Regionförvaltningsverket är besvärs-, omprövnings- och laglighetsstillsynsmyndighet enligt lagstiftningen om undervisningsväsendet och ordnar fortbildning för undervisningspersonal i anslutning till sitt uppgiftsområde. Regionförvaltningsverket svarar också för utvärdering av tillgången till basservice inom bildningsväsendet. Dessutom är regionförvaltningsverket sakkunnig i frågor som gäller utbildning för den svenskspråkiga befolkningen och som hör till närings-, trafik- och miljöcentralernas uppgiftsområde.

Regionförvaltningsverket utreder konkurrensbegränsningar samt främjar konkurrensen, övervakar marknadsföringen av konsumentkrediter och prismärkningar samt utför prisjämförelser och prisutredningar. Verket beviljar koncessioner för indrivningsverksamhet, upprätthåller registret över fastighetsförmedlingsrörelser och rörelser för förmedling av hyreslägenheter och hyreslokaler samt övervakar att dessa och paketreserörelser iakttar lagen. Regionförvaltningsverket svarar för att det finns tillräcklig tillgång till ekonomisk rådgivning och skuldrådgivning.

Regionförvaltningsverket sköter de uppgifter i anslutning till räddningsväsendet som ålagts verket i räddningslagen. Det är dessutom regionförvaltningsverkets uppgift att samordna beredskapen i området och att ordna samarbetet i anslutning till den, att samordna beredskapsplaneringen, att ordna regionala försvarskurser, att stödja kommunernas beredskapsplanering, att ordna beredskapsövningar samt att främja säkerhetsplaneringen inom region- och lokalförvaltningen. Dessutom stödjer regionförvaltningsverket de behöriga myndigheterna och samordnar vid behov verksamheten med dem när myndigheten leder säkerhetsrelaterade situationer i sitt område.

Regionförvaltningsverket sköter det regionala myndighetssamarbetet inom polisväsendet samt utvärderingen av basservicen och samordningen av beredskapen och beredskapsplaneringen när det gäller polisväsendet.

Regionförvaltningsverket behandlar tillstånds- och andra ansökningsärenden enligt miljöskyddslagen och vattenlagen samt stödjer den kommunala miljöförvaltningsmyndighetens verksamhet i ärenden som hör till verkets verksamhetsområde.

Regionförvaltningsverken utvärderar den regionala tillgången till social- och hälsovårdstjänster, grundläggande utbildningstjänster, polis- och räddningstjänster, samservice samt dagligvaruhandels-, bank- och postservice. Närings-, trafik- och miljöcentralerna bereder utvärderingen av basservice inom trafiken samt biblioteks-, idrotts- och motions- samt ungdomsväsendet för regionförvaltningsverken.

Regionförvaltningsverken ser för egen del till att medborgarnas rättsskydd tillgodoses bl.a. genom att behandla klagomål.

Internationellt samarbete och närområdessamarbete är en del av regionförvaltningsverkens verksamhet i frågor som hör till deras verksamhetsområde.

Ledningssystemet

Varje regionförvaltningsverk leds av en överdirektör som statsrådet utnämner för fem år. Överdirektören svarar för att verkets verksamhet leder till resultat och för att verkets gemensamma resultatmål uppnås. Överdirektören svarar också för riktlinjerna för utvecklande av verksamheten och personalens kompetens och för arbetshälsan samt för kommunikationen och den interna kontrollen. Överdirektören svarar dessutom för samordningen av gemensamma regionala beredskapsfrågor och för uppgifter i anslutning till detta.

Ansvarsområdena leds av direktörer som de ministerier eller centralförvaltningsmyndigheter som ansvarar för styrningen av ansvarsområdets verksamhet utnämner för en tid av fem år. Chefen för verkets ansvarsområde för polisväsendet och direktören för ansvarsområdet för arbetarskyddet utnämns dock tills vidare. Direktören för ett ansvarsområde ansvarar för att verksamheten inom ansvarsområdet leder till resultat och för att resultatmålen uppnås. Direktörerna för ansvarsområdena förordnar bland tjänstemännen inom ansvarsområdet chefer för enheterna inom ansvarsområdet och överdirektören förordnar cheferna för fristående verksamhetsenheter för högst fem år i sänder.

Direktörerna för de ansvarsområden vid regionförvaltningsverket som sköter arbetarskyddsuppgifter, miljötillståndsärenden samt räddnings- och beredskapsuppgifter utser personalen inom sina verksamhetsområden. Polisstyrelsen utser personalen inom det ansvarsområdet som sköter polisuppgifter. Verkets övriga anställda utses av överdirektören, om inte något annat bestäms i verkets arbetsordning.

Regionförvaltningsverket överdirektör avgör ärenden som hör till verkets behörighet, om det inte har föreskrivits eller i arbetsordningen bestämts att de ska avgöras av någon annan tjänsteman vid verket. Ärenden som hör till behörigheten för det ansvarsområdet som sköter uppgifter inom polisväsendet, arbetarskyddet och räddningsväsendet samt miljöskyddsärenden avgörs dock av direktören för ansvarsområdet i fråga, om det inte föreskrivs eller i ansvarsområdets arbetsordning bestäms att de ska avgöras av någon annan tjänsteman inom ansvarsområdet eller om det inte föreskrivs något annat om beslutsfattandet.

Regionförvaltningsverkets överdirektör kan åta sig att avgöra ett ärende som enligt arbetsordningen får avgöras av en tjänsteman vid verket. Överdirektören får emellertid inte åta sig att avgöra ett ärende som hör till behörigheten för det ansvarsområde som sköter uppgifter inom polisväsendet, arbetarskyddsuppgifter eller miljötillståndsärenden eller som hör till behörigheten för det ansvarsområde som sköter uppgifter inom räddningsväsendet och som gäller sådant som avses i räddningslagen.

Vid regionförvaltningsverket finns ledningsgrupper vilkas uppgift är att samordna ledningen av de olika ansvarsområdena till en övergripande ledning. Ledningsgruppernas arbete stödjer samarbetet mellan verkets olika sektorer och främjar informationen.

3.2 Närings-, trafik- och miljöcentralerna

För närings-, trafik- och miljöcentralerna har 2011 godkänts en vision och verksamhetsidé:

Vision

NTM-centralen är en kund- och medborgarorienterad, kunnig och pålitlig regional utvecklings- och serviceorganisation. Som en ansvarig myndighet känner NTM-centralen till utmaningarna och möjligheterna i sin omvärld. NTM-centralen producerar mervärde för sina kunder och är en pålitlig partner som värdesätts av sina intressenter. NTM-centralen är en professionellt ledd, kunnig och effektiv aktör samt en god arbetsgivare med en kunnig personal som mår bra.

Verksamhetsidé

NTM-centralen främjar regional utveckling genom att sköta statsförvaltningens verkställighets- och utvecklingsuppgifter.

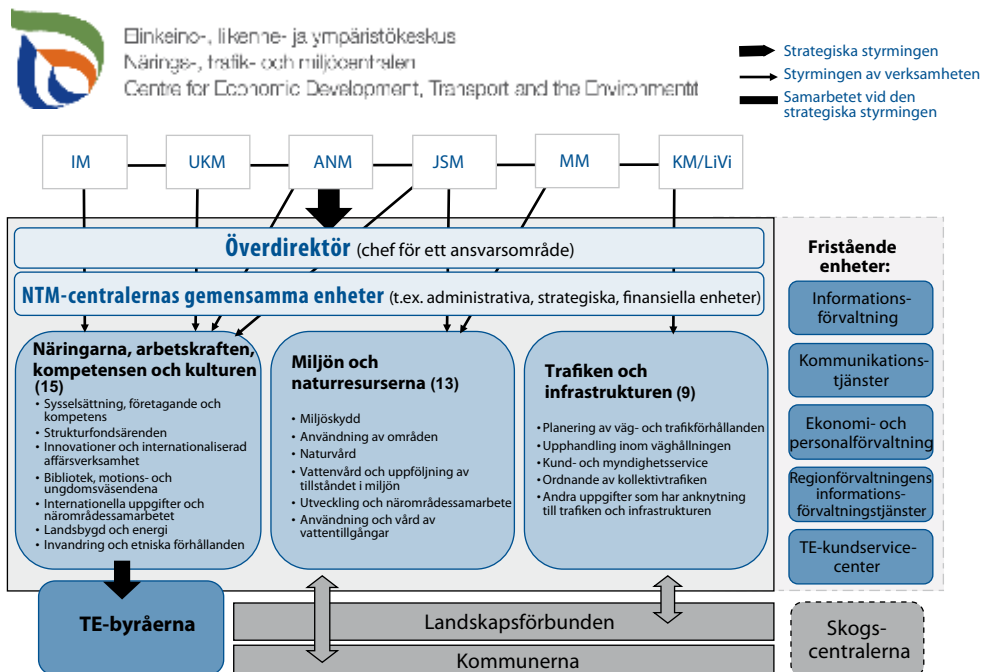
NTM-centralernas gemensamma värderingar är kundorientering, kompetens, samarbete och öppenhet.

I Fastlandsfinland finns 15 närings-, trafik- och miljöcentraler. Vid nio NTM-centraler finns tre ansvarsområden (näringarna, arbetskraften, kompetensen och kulturen; trafiken och infrastrukturen; miljön och naturresurserna). Dessa NTM-centraler är Lappland, Norra Österbotten, Södra Österbotten, Mellersta Finland, Birkalanda, Egentliga Finland, Nyland, Norra Savolax och Sydöstra Finland. NTM-centraler med två ansvarsområden (näringarna, arbetskraften, kompetensen och kulturen; miljön och naturresurserna) är Tavastland, Kajanaland, Norra Karelen och Södra Savolax. Vid NTM-centralerna i Österbotten och Satakunta finns ett ansvarsområde (näringarna, arbetskraften, kompetensen och kulturen).

Inom ramen för de specialiseringsuppgifter som inskrivits i förordningen om NTM-centralerna sköter NTM-centralerna uppgifter över gränserna för de egna verksamhetsområdena.

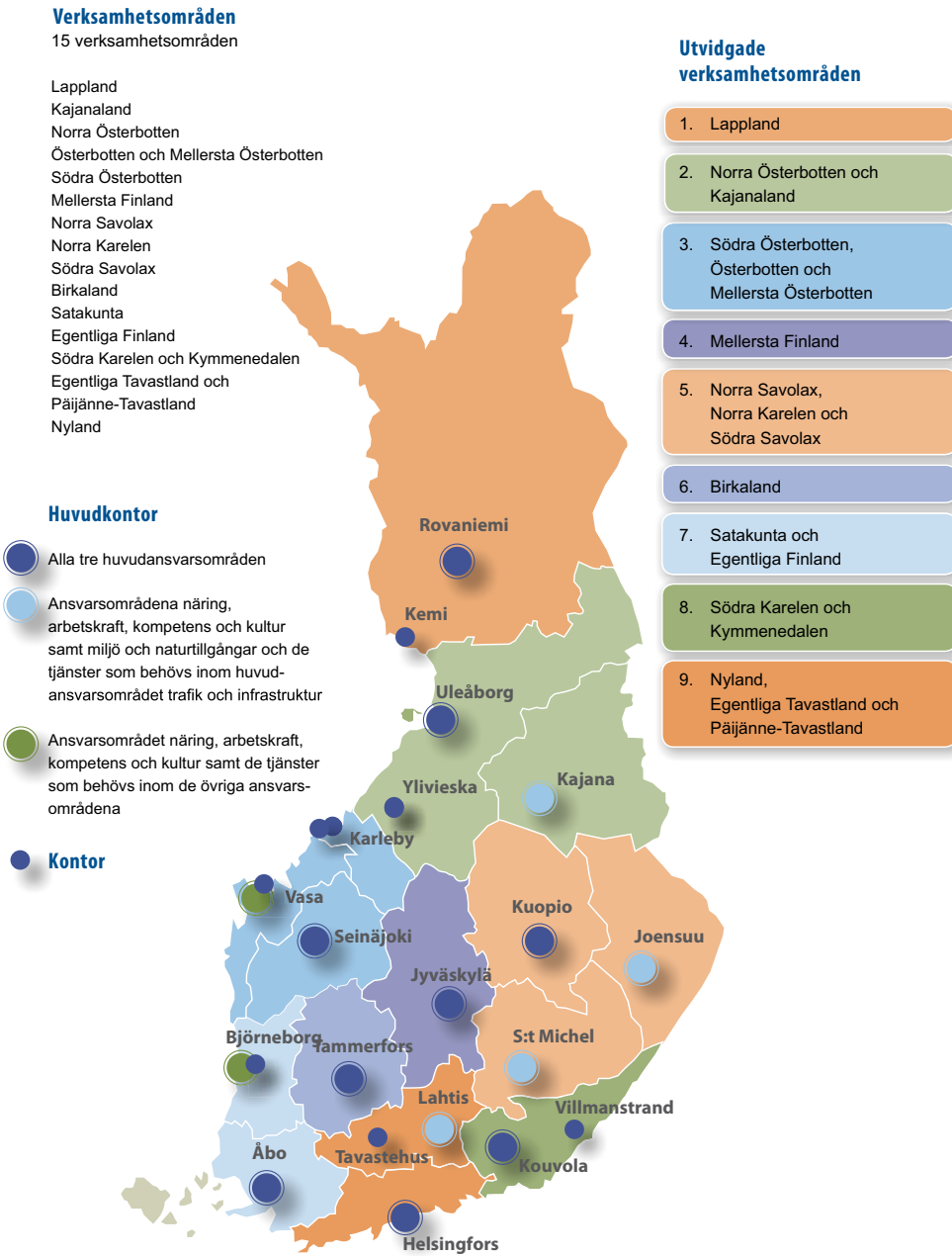
Arbets- och näringsbyråerna lyder under NTM-centralerna. NTM-centralerna samarbetar med landskapsförbunden.

BILD 5. Närings-, trafik- och miljöcentralernas organisation



Närings-, trafik- och miljöcentralernas regionindelningar, huvudsakliga verksamhetsställen och övriga verksamhetsställen framgår av bild 6.

BILD 6. Närings-, trafik- och miljöcentralernas regionindelningar, huvudsakliga verksamhetsställen och övriga verksamhetsställen



Uppgifterna

Enligt 3 § i lagen om närings- trafik- och miljöcentralerna (897/2009) sköter NTM-centralernas ansvarsområden inom följande verksamhetsområden de uppgifter som särskilt föreskrivits för dem:

- 1 främjande av företagsamhet och näringsverksamhet
- 2 innovationer och affärsverksamhet under internationalisering
- 3 fungerande arbetsmarknader, tillgången på arbetskraft och sysselsättningen
- 4 utbildning, kunnande och kultur
- 5 biblioteks-, idrotts- och ungdomsväsendet
- 6 invandring, integration och goda etniska relationer
- 7 gårdsbruket, fiskenäringen och landsbygdsutvecklingen, systemet för identifiering av djur samt säkerheten hos produktionsförnödenheterna och växthälsan inom jord- och skogsbruket
- 8 energi och energiproduktion
- 9 trafiksystemets funktion, trafiksäkerheten, väg- och trafikförhållandena, landsväghållningen och ordnandet av kollektivtrafiken
- 10 miljövard, markanvändning, styrning av byggandet, vård av kulturmiljön, skydd och ett hållbart nyttjande av naturens mångfald samt nyttjande och vård av vattentillgångarna
- 11 lönegarantiärenden
- 12 vissa strukturfonds- och regionutvecklingsuppgifter som hänför sig till ovannämnda uppgifter.

Närings- trafik- och miljöcentralerna ska dessutom:

- 1 styra och övervaka de arbets- och näringsbyråer som avses i 3 kap.
- 2 bereda en utvärdering av den regionala tillgången till basservice inom trafiken samt biblioteks-, idrotts- och ungdomsväsendet
- 3 bevaka allmänt intresse i miljö- och vattenärenden, producera och distribuera miljöinformation och förbättra miljömedvetenheten, förebygga och bekämpa miljöskador och miljöolägenheter, sköta statens vattenrättsliga tillstånd och privaträttsliga avtal samt sörja för genomförandet av miljö-, vattenförsörjnings- och vattendragsarbeten.

Ledningssystemet

En närings-, trafik- och miljöcentral leds av en överdirektör som statsrådet utnämner för fem år. Överdirektören leder ett av centralens ansvarsområden vid sidan av sin egen

tjänst. Centralens överdirektör svarar för att verksamheten leder till resultat och för att centralens gemensamma resultatmål nås. Överdirektören avgör ärenden som hör till centralens behörighet, om det inte bestämts eller i arbetsordningen föreskrivits att någon annan tjänsteman vid centralen ska avgöra dem. Överdirektören har rätt att avgöra ärenden som gäller centralens gemensamma funktioner samt ärenden som gäller centralens gemensamma strukturfondsprogramarbete. Överdirektören har emellertid inte rätt att avgöra ärenden som omfattas av ett ansvarsområdes uppgifter och behörighet.

Ett ansvarsområde leds av direktören för ansvarsområdet. Direktören svarar för att verksamheten inom ansvarsområdet leder till resultat och för att resultatmålen nås.

En närings-, trafik- och miljöcentral har en ledningsgrupp som sörjer för samordningen av centralens funktioner. Centralens överdirektör är ordförande i ledningsgruppen. Direktören för en skogscentral som avses i lagen om skogscentraler och skogsbrukets utvecklingscentral (1474/1995) och som är verksam på centralens verksamhetsområde deltar som sakkunnigmedlem i ledningsgruppens arbete när ledningsgruppen behandlar ärenden som gäller skogsbruket. I fråga om ledningsgruppens övriga sammansättning bestäms i centralens arbetsordning.

3.3 Regionförvaltningsmyndigheternas styrsystem

Den strategiska planeringen och styrningen av regionförvaltningsverken och närings-, trafik- och miljöcentralerna sker i samarbete mellan de ministerier och centralförvaltningsmyndigheter som styr dem. Vid behov deltar även landskapsförbunden i detta samarbete.

Justitieministeriet, inrikesministeriet, finansministeriet, social- och hälsovårdsministeriet, undervisnings- och kulturministeriet, jord- och skogsbruksministeriet, arbets- och näringsministeriet, miljöministeriet och Polisstyrelsen, eller en centralförvaltningsmyndighet som särskilt har stadgats eller ålagts att sköta styrningen, styr regionförvaltningsverkens verksamhet inom sina egna ansvarsområden (styrning av verksamheten). Centralförvaltningsmyndigheter som styr regionförvaltningsverken är Livsmedelssäkerhetsverket Evira, Konkurrens- och konsumentverket och kemikalieverket Tukes.

Kommunikationsministeriet, jord- och skogsbruksministeriet, undervisnings- och kulturministeriet, inrikesministeriet, arbets- och näringsministeriet och miljöministeriet styr närings-, trafik- och miljöcentralernas verksamhet inom sina egna ansvarsområden. Centralförvaltningsmyndigheter som utöver de ovannämnda styr närings-, trafik- och miljöcentralerna är Livsmedelssäkerhetsverket Evira, Landsbygdsverket Mavi, Trafikverket Livi, Utvecklingscentralen för teknologi och innovationer Tekes samt Säkerhets- och kemikalieverket Tukes.

De koordinerande ministerierna finansministeriet och arbets- och näringsministeriet sörjer för styrningen av verksamheten när det gäller myndigheternas gemensamma funktioner och övriga åtgärder som behövs med tanke på en enhetlig verksamhet. Bestämmelser om förfarandena för styrning av regionförvaltningsverkens och närings-, trafik- och miljöcentralernas verksamhet kan utfärdas genom förordning av statsrådet.

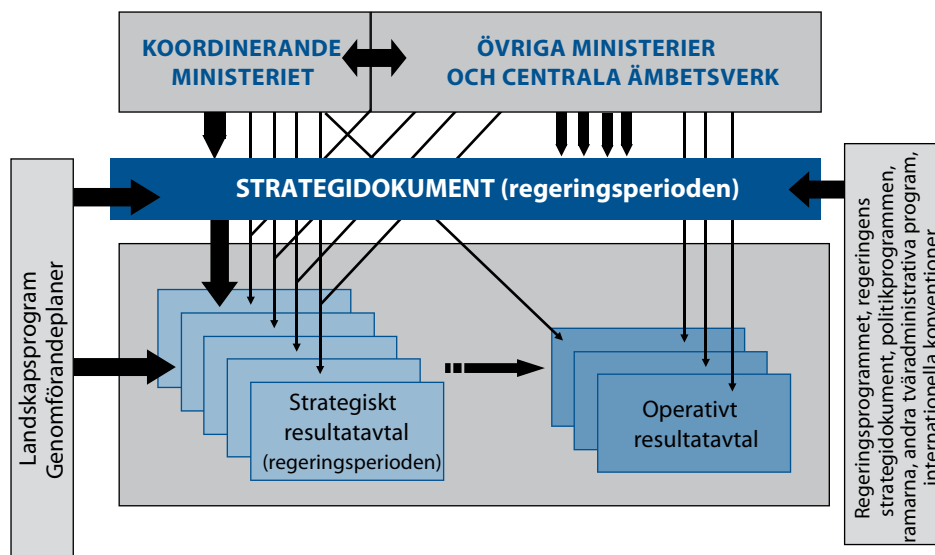
För myndigheterna utarbetas för regeringsperioden ett strategidokument, som innehåller mål som härleds ur bl.a. regeringsprogrammet, regeringens strategidokument, statsrådets rambeslut, landskapsprogrammen, regeringens politikprogram, andra tväradministrativa program samt lagstiftningen och omvärlden och en plan för allokering av resurserna för att dessa mål ska nås inom de olika förvaltningsområdena.

För respektive myndighet utarbetas ett strategiskt resultatavtal för regeringsperioden som ses över varje år. Det strategiska resultatavtalet baserar sig på de allmänna målen och målsättningarna i strategidokumentet samt på landskapsprogrammen för regionen och deras genomförandeplaner. I dokumentet anges de centrala riktlinjerna för verksamheten och resultatmålen för myndigheten, samarbetsfrågorna och anslagsramarna för de olika förvaltningsområdena. Dessutom fastställs ståndpunkten till de projekt som ingår i genomförandeplanerna för landskapsprogrammen.

Det ministerium eller den centralförvaltningsmyndighet som svarar för styrningen av myndigheternas verksamhet kan dessutom vid behov utarbeta en resultatmålshandling för myndighetens verksamhet.

Strategidokumentet och det strategiska resultatavtalet berör inte regionförvaltningsverkens ansvarsområde för arbetarskyddet. Ansvarsområdena för arbetarskyddet utarbetar endast ett operativt resultatavtal tillsammans med social- och hälsovårdsministeriets arbetarskyddsavdelning.

BILD 7. Styrningen av statens regionförvaltning



Styrning av den förvaltning som lyder under regionförvaltningsmyndigheterna

Magistraterna är myndigheter inom statens lokalförvaltning som lyder under regionförvaltningsverken. Magistraterna svarar för befolkningsuppgifter, förmynderskapsärenden, handels- och föreningsregistret, farkostregistret samt den riksomfattande konsumentrådgivningen inom sitt verksamhetsområde. Vid magistraterna utförs också uppgifter som notarius publicus och sköts civila vigslar och registreringar av partnerskap, bestyrkande av köp samt uppgifter i anslutning till val och folkomröstningar. Andra uppgifter som magistraten sköter är bl.a. namnändringar, prövning av hinder för äktenskap och fastställelse av delägarförteckningar i bouppteckningar. Från ingången av 2012 har det funnits 11 administrativt självständiga magistrater. Magistraterna har sammanlagt 43 verksamhetsställen på olika orter, och dessutom tillhandahålls magistratsservice på samservicekontoren. På Åland sköts magistratens uppgifter av Statens ämbetsverk på Åland. Fyra magistraters verksamhetsområde motsvarar regionförvaltningsverkets verksamhetsområde.

Finansministeriet svarar för resultatstyrningen av magistraterna. Dessutom svarar justitieministeriet, arbets- och näringsministeriet, kommunikationsministeriet, Befolkningsregistercentralen, Patent- och registerstyrelsen och Konkurrens- och konsumentverket för styrningen och utvecklingen av de olika verksamhetsområdena. Ärenden som gäller styrning och uppföljning av omfattande utvecklingsprojekt i anslutning till magistraternas verksamhet samt samordning av funktioner som ankommer på olika förvaltningsområden behandlas i magistraternas styrgrupp, som finansministeriet tillsätter för två år i sänder. I styrgruppen ingår företrädare för ovannämnda myndigheter som styr magistraterna, enheten för styrning och utveckling av magistraterna vid Regionförvaltningsverket i Östra Finland, magistraterna och personalorganisationerna.

Styrningen och utvecklingen av magistraternas verksamhet är koncentrerad till enheten för styrning och utveckling av magistraterna, som är placerad vid Regionförvaltningsverket i Östra Finland. Enhetens uppgift är att sköta de styr-, övervaknings- och utvecklingsuppgifter avseende magistraterna som avses i lagen om regionförvaltningsverken (896/2009) på riksnivå. Enheten svarar för resultatstyrningen av magistraterna, inledandet av resultatförhandlingar, beredningen av verksamhets- och ekonomiplaner och allokeringen av resurser. Till enhetens uppgifter hör dessutom att utveckla magistraternas verksamhet, serviceprocesserna och informationssystemen, strategiarbete, intern kontroll och klagomål.

Arbets- och näringsbyråerna är lokalförvaltningsmyndigheter som lyder under NTM-centralerna. Till arbets- och näringsbyråernas huvuduppgifter hör att främja företagsamhet, fungerande arbetsmarknader, tillgången på arbetskraft samt sysselsättningen.

År 2012 fanns det drygt 70 administrativt självständiga arbets- och näringsbyråer. Byråerna har sammanlagt över 200 verksamhetsställen på olika orter och dessutom tillhandahålls arbets- och näringsbyråservice på en del regionala företagsservicekontor och samservicekontor.

Den reform av arbets- och näringserviceverksamheten som trädde i kraft i början av 2013 minskade antalet självständiga arbets- och näringsbyråer till femton. Antalet servicekontor bestäms enligt regionens och kundernas behov. Reformen baserar sig på målen i programmet för statsminister Jyrki Katainens regering och riktlinjerna för sysselsättnings-

och företagsamhetsstrategin. Utgångspunkterna för den reviderade arbetskrafts- och företags servicen är kundorientering, likvärdig tillgång till service, samhälleliga effektivitet och produktivitet. Servicen ordnas i enlighet med kundernas servicebehov och den produceras via flera kanaler och med hänsyn till de regionala särdragen. Inom servicen koncentrerar man sig på kärnuppgiften: snabb sysselsättning för arbetsökande, tillgång till kompetent arbetskraft och tryggande av företagets verksamhetsförutsättningar.

NTM-centralerna svarar för styrningen av arbets- och näringsbyråerna. Direktören för en arbets- och näringsbyrå utnämns av direktören för ansvarsområdet för näringarna, arbetskraften, kompetensen och kulturen vid NTM-centralen. Arbets- och näringsministeriet fastställer verksamhetsstrategin och målen samt de anvisningar enligt vilka NTM-centralen styr arbets- och näringsbyråerna.

3.4 Landskapsförbunden

Landskapsförbunden är lagstadgade regionutvecklings- och landskapsplanläggningsmyndigheter och de är således sitt landskaps ledande planerings- och intressebevakningsenheter. Deras regionutvecklingsuppgifter kan betraktas som uppgifter på strategisk nivå.

När det gäller utvecklingen av regionerna har landskapsförbunden det övergripande ansvaret för utvecklingsarbetet i sitt område, det samarbete som hänför sig till det med bl.a. statens regionförvaltning, och omfattande planerings- och koordineringsuppgifter. Landskapsförbunden finansierar, administrerar och startar också utvecklingsprojekt samt sköter sitt områdes intressebevakning.

Landskapsförbundens viktigaste redskap för regionutvecklingsuppgiften är landskapsplanen, landskapsöversikterna och landskapsprogrammen samt deras genomförandeplaner. Landskapsförbundet ansvarar för ledningen av den strategibaserade utvecklingen av regionerna samt svarar för vissa av de lagstadgade uppgifterna i anslutning till utvecklingen av regionerna och för de uppgifter som kommunerna tilldelat landskapen.

I samband med regionförvaltningsreformen preciserades landskapsförbundens uppgifter och i lagen om utveckling av regionerna tillfogades följande uppgifter för förbunden:

Landskapsförbunden

- svarar för samordningen av den regionala prognostiseringen av utbildningsbehoven på lång och medellång sikt och för beredningen av de regionala utbildningsmålen som en del av utvecklingsplaneringen för utbildningen och forskningen, för att sätta igång planeringsprocessen och leda samarbetet kring planeringen och samordna den med landskapsplaneringen när det är fråga om regionala trafiksystemplaner, med undantag för Helsingforsregionens trafiksystemplan, och omfattande regionala planer för naturresurser och miljö.
- utarbetar en prioritetsordning för kommunernas och andra utbildningsanordnades projektförslag

- främjar samservice i sin region enligt lagen om samservice inom den offentliga förvaltningen (223/2007)
- tillsätter de regionala konstkommissionerna och idrottsråden

Våren 2010 bildades sex samarbetsområden. Tre landskap (Birkaland, Mellersta Finland och Lappland) stannade utanför samarbetsområdena. För Södra Karelen och Kymmenedalens samarbetsområde inrättades ett organ som sköter samarbetet och som kallas samarbetsgrupp. De övriga områdena sköter beslutsfattandet så att landskapen fattar överensstämmande beslut. Samarbetet omfattar de uppgifter som avses i lagen om utveckling av regionerna samt andra uppgifter som hänför sig till utvecklingen av regionerna eller landskapets planer och som samarbetsområdets landskapsförbund i sitt grundavtal eller genom överensstämmande beslut vill ge i uppdrag åt samarbetsområdet.

För myndigheterna inom statens regionförvaltning tillfogades skyldighet att i sin verksamhet beakta även genomförandeplanerna för landskapsprogrammen och se till att deras åtgärder inte försvårar genomförandet av dem. Till remissförfarandena enligt lagen om utveckling av regionerna fogades skyldighet för även kommunala myndigheter, utöver statliga myndigheter, att begära yttrande av landskapsförbundet i fråga om åtgärder som hänför sig till landskapsprogrammet.

För skötseln av ovannämnda nya uppgifter beviljades landskapsförbunden 2010 och 2011 tilläggsfinansiering på 500 000 euro vartdera året. Från och med 2012 har detta anslag på 500 000 euro ingått i kommunernas statsandelar.

4 Verkställandet av reformen

4.1 Förändringar i omvärlden efter reformen

Det nya regeringsprogrammet

Målet för Jyrki Katainens regering är ett engagerat och framgångsrikt Finland. Finlands utvecklas som nordisk välfärdsstat och som ett samhälle som bär sitt ansvar inte bara för de egna medborgarna utan också internationellt sett som en del av Norden, Europa och världen. Till regeringens prioriteringar hör att minska fattigdomen, ojämlikheten och utslagningen, stabilisera den offentliga ekonomin samt stärka en hållbar ekonomisk tillväxt, sysselsättning och konkurrenskraft.

Regeringsprogrammet innehåller riktlinjer som direkt berör regionförvaltningsmyndigheternas verksamhet. Regionförvaltningsverkens och närings-, trafik- och miljöcentralernas styrning ska effektiviseras och verksamheten utvecklas med utgångspunkt i dessa myndigheters nuvarande antal och struktur. Enhetligheten i statens regionförvaltningsverksamhet ska förbättras i olika delar av landet. Avsikten är att regionernas egen vilja enligt landskapsprogrammen ska beaktas vid styrningen. Förhållandet mellan den styrning som statens centralförvaltning utövar och regionförvaltningen ska förtydligas och förenhetligas. Dessutom innehåller regeringsprogrammet flera riktlinjer som gäller regionförvaltningsmyndigheternas olika verksamhetsområden.

Situationen för den offentliga ekonomin

Euroområdet ekonomiska utveckling förblir svag under hela prognosperioden. Till skillnad från det tidigare kommer både handeln och produktionen inom världsekonomin att växa ungefär i samma takt. Till skillnad från t.ex. Tyskland och Sverige kommer Finlands marknadsandel att minska ytterligare inom världsexporten.

Den svaga internationella efterfrågan och de strukturella förändringarna dämpade Finlands export 2012. Exportvolymen sjönk med 1,7 % från år 2011 och exportens andel av BNP minskade till mindre än 40 procent. År 2013 kommer exporten att öka med ungefär en procent.

Totalproduktionen ökade inte alls under 2012. År 2013 beräknas BNP öka med 0,5 %, och tillväxten vilar både på inhemsk efterfrågan och på nettoexport. År 2014 blir tillväxten 1,7 %.

Förutsättningarna för konsumtionstillväxten har minskat. År 2013 kommer ökningen av den privata konsumtionen att vara blygsamma 0,6 procent. Hushållens skuldtagning kommer att överskrida ökningen av de disponibla inkomsterna även 2013. Totalproduktionen kommer inte att uppnå 2008 års nivå ens i slutet av 2014. Industrin genomgår i synnerhet en strukturell förändring som återspeglar sig i tillväxtsiffrorna.

Sysselsättningen började minska i slutet av 2012 och trenden håller i sig även 2013. År 2013 kommer arbetslöshetsgraden att stiga till 8,1 procent, men den förväntas å andra sidan inte minska i någon väsentlig mån året därpå, även om ekonomin återhämtar sig.

Recessionen försvagar utsikterna för den offentliga ekonomin. Statsfinanserna kommer fortfarande att ha ett tydligt underskott under prognosperioden trots anpassningsåtgärderna, och inlåningen fortsätter.

Centralförvaltningsreformen

I december 2011 tillsatte finansministeriet ett projekt för att reformera centralförvaltningen. Projektets mandatperiod är 1.1.2012-31.12.2013.

Bakgrunden till projektet var en skrivning i programmet för statsminister Jyrki Katainens regering enligt vilken ett projekt för utredning av behoven av en översyn av statens centralförvaltning kommer att inledas.

Enligt beslutet om tillsättande av projektet är målet att:

- skapa en enhetlig politik-, lagstiftnings- och resursstyrning inom statsrådet,
- stödja verkställandet av regeringens strategiska vision och genomslagningen inom den offentliga förvaltningen och samhället på ett effektivare sätt än i dagsläget,
- utöka personalens och de ekonomiska resursernas rörlighet och att främja uppkomsten av en enhetlig verksamhetskultur inom statsrådet, samt
- utreda omvandlingen av ministerierna till ett enda ämbetsverk som ett alternativ, dock så att reformen inte förändrar ministrarnas ställning som medlemmar av statsrådet och ledare av verksamheten inom sina ministerier.

Kommunreformen

Enligt regeringsprogrammet för statsminister Jyrki Katainens regering kommer regeringen att genomföra en riksomfattande kommunreform som syftar till en livskraftig kommunstruktur i starka primärkommuner. En stark primärkommun består av naturliga pendlingsområden och är tillräckligt stor för att självständigt kunna sörja för basservicen, med undantag för den specialiserade sjukvården och krävande socialvårdstjänster. En stark primärkommun kan framgångsrikt bedriva näringspolitik och utvecklingsarbete och den kan effektivt bemöta utmaningen i allt mer splittrade samhällsstrukturer. Det viktigaste målet med reformen är att trygga offentlig service överallt i Finland även i framtiden.

Kommunreformen består av en kommunstrukturlag, en totalreform av kommunallagen, en reform av kommunernas statsandels- och finansieringssystem, en lag om organi-

seringen, finansieringen, utvecklingen och övervakningen av social- och hälsovården, en förvaltningslösning för metropolområdet samt en utvärdering av kommunernas uppgifter. Beredningen har inletts inom samtliga ovannämnda delområden och avsikten är att den lagstiftning som gäller reformen i huvudsak ska träda i kraft vid ingången av 2015.

Regeringens proposition som gäller kommunstrukturen är som bäst ute på remiss i kommunerna. Avsikten är att i kommunstrukturlagen föreskriva om skyldighet för kommunerna att utreda en sammanslagning av kommuner när de i lagen föreskriva utredningsgrunderna föreligger, om förfarandena och tidtabellen i anslutning till kommunreformen samt om ekonomiskt stöd för kommunsammanslagningen. Kommunerna ska göra de utredningar som avses i lagen före den 1 april 2014. Utgångspunkten i propositionen är att den nya kommunstrukturen ska träda i kraft 2015 eller senast 2017. Avsikten är att regeringens proposition ska överlämnas till riksdagen våren 2013.

Ändringen av kommunstrukturen kommer att avspeglas i regionindelningarna och uppgifterna för både statens regionförvaltning och särskilt landskapsförbunden.

Effektivitets- och resultatprogrammet

Finansministeriet tillsatte den 21 oktober 2011 ett projekt för ett effektivitets- och resultatprogram (VATU), som i enlighet med regeringsprogrammet ska ersätta produktivhetsprogrammet inom statsförvaltningen. Projektet ska pågå till den 30 april 2015.

Enligt regeringsprogrammet ska genom en god personalpolitik och ett sporrande och engagerande arbetsklimat produktiviteten och personalens förutsättningar för att orka i arbetslivet förbättras och arbetshälsan främjas i syfte att trygga tillräcklig tillgång på arbetskraft. Målet med programmet är att uppnå resultat genom åtgärder som är genuint inriktade på att öka produktiviteten. Avsikten är att arbetet samtidigt ska bli mer meningsfullt för arbetstagarna, att kunderna upplever att kvaliteten i servicen blir bättre samt att arbetet bidrar till förbättrad samhällelig effektivitet.

I projektförberedelserna beaktas de projekt som nämns i regeringsprogrammet och som har kopplingar till programmet, dvs. kompetensutveckling för de anställda, bättre arbetsförmåga och delaktighet, ledning och chefsarbete, ICT-utvecklingsprojekt, strukturell utveckling av statsförvaltningen såsom reformen av centralförvaltningen, utvecklandet av kundservicens struktur och samservicen samt utvecklande av styrsystemen, särskilt resultatstyrningen.

I programmet betonas särskilt kompetensutveckling för de anställda, deras möjligheter att påverka sitt eget arbete, verksamhet som stödjer arbetsförmågan samt ledningens och chefsarbetets betydelse som förutsättningar för resultatrik verksamhet. Programmet bereds i växelverkan med de anställda inom statsförvaltningen.

Ekonomisk-politiska ministerutskottet följer hur effektivitets- och resultatprogrammet framskrider och drar upp riktlinjerna för det. En styrgrupp och en beredningsgrupp svarar för programförberedelserna. I styr- och beredningsgrupperna ingår företrädare för alla förvaltningsområden och statens huvudavtalsorganisationer. Programförslagen behandlas också på ministeriernas kanslichefers möten. För projektet har tillsatts följande underarbetsgrupper: arbetsgruppen för mänskligt kapital, utvecklingsgruppen för resultatänkande

och utvärdering och gruppen för analys av kärnverksamheten. Effektivitets- och resultatprogram för de enskilda förvaltningsområdena bereddes före utgången av 2012 och beslut om dem fattas i enlighet med ramtidtabellen.

Projektet kundservicen 2014

Finansministeriet tillsatte den 12 januari 2012 ett projekt för att utveckla kundservicen som omfattar hela den offentliga förvaltningen (projektet Kundenservicen 2014) för tiden 15.1.2012 – 31.5.2013. Utgångspunkt för projektet är de mål som satts för samservicen i regeringsprogrammet:

- Ett heltäckande nätverk av samservicekontor ska skapas på kommunnivå i hela landet. Vid varje samservicekontor fastställs de statliga tjänster, kommunala tjänster och olika myndighetstjänster som ska vara tillgängliga åtminstone som distansservice.
- Kommunernas möjlighet att vara verksamma som ansvarig myndighet för samservicekontoren och som det enda centrala kundgränssnittet till offentliga tjänster ska utredas.

Enligt de riktlinjer som godkänts för projektet sammanförs kundservicen inom den offentliga förvaltningen efter en övergångsperiod som inleds i början av 2014 i så stor utsträckning som möjligt till gemensamma landsomfattande kundservicekontor för den offentliga förvaltningen. Kundenservicen omfattar

- kundservice som kundservicepersonalen tillhandahåller i gemensamma kundservicekontor samt
- kundservice som myndighetens egen expert tillhandahåller antingen via distansförbindelse eller på plats i ett gemensamt kundservicekontor (vid behov med tidsbeställning).

Enligt de riktlinjer som ministerarbetsgruppen för förvaltning och regional utveckling förordat inför den fortsatta beredningen av projektet kommer av de statliga myndigheterna bl.a. NTM-centralernas, arbets- och näringsbyråernas och magistraternas kundservice som förutsätter besök alltid att tillhandahållas i gemensamma kundservicekontor för den offentliga förvaltningen. Avsikten är att föreskriva genom lag om de kommuner som ska upprätthålla kontoren och den service som alltid ska tillhandahållas i kontoren.

Projekttiden går ut den 31 maj 2013. Avsikten är att den lagstiftning som gäller reformen ska träda i kraft vid ingången av 2014.

TORI-projektet

Mandatperioden för projektet för att koncentrera de branschberoende informations- och kommunikationstekniska (ICT) uppgifterna inom statsförvaltningen (TORI-projektet) är 7.5.2012 - 31.12.2014. Målet är att man koncentrerar både de statliga ICT-servicecentrens

och myndigheternas branschberoende informations- och kommunikationstekniska uppgifter så att

- koncentreringsen av uppgifterna bevisligen leder till helhetsekonomiska besparingar inom statsförvaltningen
- tjänsternas driftssäkerhet och serviceförmåga garanteras även i övergångsfasen
- det nya servicecentret som producerar branschberoende informations- och kommunikationstekniska tjänster för statsförvaltningen kan inleda sin verksamhet enligt den tidtabell som planerats av projektet
- reformen sker med beaktande av god statlig personalpolicy och statsrådets principbeslut om ordnande av statsanställdas ställning vid organisationsförändringar samt anvisningar och beslut som utfärdats med stöd av det

Som ICT-servicecenter har i projektet uppräknats de 11 center som Statens revisionsverk började granska våren 2011. Regionförvaltningens enhet för informationsförvaltnings-tjänster AHTi hör till dessa center.

Ekonomisk-politiska ministerutskottet förordade den 26 november 2012 finansministeriets förslag att inrätta ett servicecenter som svarar för branschberoende informations- och kommunikationstekniska (ICT) bastjänster inom statsförvaltningen. Enligt ministerutskottets riktlinje inrättas servicecentret våren 2013 då man också förbereder det egentliga sammanförandet av verksamheten. Servicecentret inleder sin verksamhet sommaren 2013 och de första överföringarna genomförs hösten 2013. Vid överföringarna beaktas slutförandet av projektet för säkerhetsnätet inom statsförvaltningen. Inom TORI-projektet har man börjat utarbeta en affärsverksamhets- och startplan för servicecentret samt det koncept och den överföringsplan som ska användas vid myndigheternas överlåtelse av rörelse. Planerna blir klara i mars 2013.

Utredningar i syfte att utveckla regionförvaltningen

Våren 2012 diskuterades regionförvaltningens resurser i flera olika sammanhang och de behandlades bl.a. i ekonomisk-politiska ministerutskottet.

Arbets- och näringsministeriet hade Rauno Saari att göra en utredning om anpassning av närings-, trafik- och miljöcentralernas samt arbets- och näringsbyråernas verksamhet till omkostnadsramen. I uppdraget konstaterades att närings-, trafik- och miljöcentralernas uppgifter och roller måste omvärderas. Saari överlämnade sin rapport "Enhetligare, effektivare och resultatrikare verksamhet vid närings- trafik- och miljöcentralerna och arbets- och näringsbyråerna" (ANM rapporter 31/2012) till arbets- och näringsministeriet den 11 december 2012.

På uppdrag av miljöministeriet utredde Riitta Rainio alternativa sätt att ordna de regionala miljöuppgifterna så att de lagstadgade uppgifter som är viktigast med tanke på miljöns tillstånd kunde skötas effektivare än nu med tanke på såväl kunderna som resurserna. Till miljöärendehelheten hör också ärenden som gäller vården och användningen av vattentillgångarna och som sköts inom NTM-centralernas ansvarsområde för miljön och natur-

resurserna och som styrs av jord- och skogsbruksministeriet. Rainio skulle utreda på vilka olika alternativa sätt NTM-centralernas och regionförvaltningsverkens miljöuppgifter kunde organiseras, hur alternativen påverkar rollen och uppgifterna för andra organisationer inom miljöförvaltningen samt bedöma hur realistiska de olika alternativen är och vilka åtgärder genomförandet av alternativen skulle förutsätta. Vid behov var det också möjligt att bedöma förhållandet mellan regionförvaltningens uppgifter och de riksomfattande uppgifterna. Rainio överlämnade sin rapport ”Alternativa sätt att organisera de regionala miljöuppgifterna inom miljöförvaltningen” (MM:s rapporter 25/2012) till miljöministeriet den 11 december 2012.

Utredningsmännens iakttagelser och förslag beskrivs i olika punkter i redogörelsen.

4.2 Arbetsfördelningen inom regionförvaltningen

Målen för arbetsfördelningen

I beslutet om tillsättande av ALKU-projektet sattes följande mål för arbetsfördelningen mellan regionförvaltningsmyndigheterna:

”Arbetsfördelningen mellan regionförvaltningsmyndigheterna förtydligas

- tillstånds-, övervaknings- och rättsskyddsuppgifterna slås ihop som en del av omorganiseringen av länsförvaltningen
- regionala utvecklingsuppgifter och beslutsrätten i frågor som gäller regionutvecklingsuppgifter koncentreras till landskapsförbunden till en fungerande regionutvecklingsenhet och samtidigt utvärderas de nuvarande uppgifterna
- regionförvaltningsmyndigheternas övriga uppgifter definieras, till exempel verkställande av lagstiftning och resultatstyrning
- en tydlig arbetsfördelning skapas mellan regionförvaltningen samt ministerierna och den övriga centralförvaltningen genom att verkställighetsuppgifter och andra än utvecklingsuppgifter på nationell nivå överförs till region- och lokalförvaltningen.”

I regeringens proposition med förslag till lagstiftning om revidering av regionförvaltningen konstateras att regionförvaltningens uppgifter kan indelas i två huvudlinjer, nämligen regionala utvecklingsuppgifter och jämlikhetsuppgifter och att fördelningen av regionalförvaltningens uppgifter mellan statens regionförvaltning och den kommunvisa förvaltning som landskapsförbunden utgör behöver tydliggöras, primärt genom att man genomför modellen med två pelare. Då kommer de regionala utvecklingsuppgifterna att höra till de uppgifter där påverkan till stor del sker nerifrån upp. Jämlikhetsuppgifterna utförs i högre grad i form av styrning uppifrån ned.

Regionförvaltningsmyndigheternas roller och arbetsfördelning definierades som följer i regeringens proposition: Statens regionförvaltning ansvarar för statsförvaltningens verk-

ställighets- och utvecklingsuppgifter och för styrningen av verkställandet i regionerna samt för tillsynen av verkställandet av lagstiftningen och till vissa delar för rättsskyddet i regionerna. Landskapsförbunden har det primära ansvaret för det strategibaserade utvecklandet av regionerna samt ansvarar för vissa lagstadgade uppgifter som hänför sig till regionutvecklingen och för de uppgifter som kommunen ger landskapen.

Enligt propositionen borde arbetsfördelningen vid statens regionförvaltning på ovan nämnda grunder göras tydligare, och uppgifter av en viss art borde koncentreras till att skötas av en enda organisation. De verkställighets- och utvecklingsuppgifter som statsförvaltningen sköter i regionerna och som stödjer regionutvecklingen ska samlas hos en myndighet, och de verkställighets-, styrnings- och tillsynsuppgifter som stödjer regional jämlikhet och som har samband med lagstiftningen ska samlas hos en annan myndighet.

Arbetsfördelningen mellan regionförvaltningsverken, NTM-centralerna och vissa centralförvaltningsmyndigheter

Uppgiftsfördelningen mellan regionförvaltningsverken och närings-, trafik- och miljöcentralerna följer i huvudsak målsättningen i motiveringen till regeringens proposition. Alla tillsynsuppgifter sammanfördes emellertid inte till regionförvaltningsverken. Tillsynen över jordbruksstöden förlades till NTM-centralerna. Miljötillsynsuppgifterna förlades till NTM-centralerna och miljötillstånden till regionförvaltningsverken, eftersom man ansåg att dessa uppgifter inte borde skötas inom samma organisation. Inom de organisationer som föregick reformen fanns det två sätt att organisera behandlingen och övervakningen av miljötillstånd: vid de regionala miljöcentralerna var tillstånden enligt miljöskyddslagen och tillsynen över dem placerad inom samma organisation, tillsynen över de tillstånd enligt miljöskyddslagen och vattenlagen som avgjordes av miljötillståndsverken var däremot förlagd till en annan organisation (även tillsynen över dem ankom på de regionala miljöcentralerna). Exempelvis social- och hälsovårdsväsendets regionala tillstånd och tillsynen över dem förlades emellertid helt och hållet till regionförvaltningsverken.

Tillståndsuppgifterna förlades i huvudsak till regionförvaltningsverken, men vissa av dem (bl.a. alla tillstånd som gäller trafiken) är förlagda till NTM-centralerna.

Av de uppgifter som hör till undervisnings- och kulturministeriets ansvarsområde har biblioteks-, idrotts- och ungdomsväsendets uppgifter beröringspunkter med både de regionala jämlikhetsuppgifterna och de regionala utvecklingsuppgifterna. I samband med beredningen av regionförvaltningsreformen och även riksdagsbehandlingen föreslog flera instanser att biblioteks-, idrotts- och ungdomsväsendets uppgifter skulle förläggas till regionförvaltningsverken. De experter som riksdagens kulturutskott hörde ansåg det vara ett klart dåligt alternativ att skilja biblioteks-, idrotts- och ungdomsväsendets uppgifter från regionförvaltningsverkens uppgifter, bl.a. de uppgifter som gäller den allmänbildande utbildningen. Enligt utskottets utlåtande talar bl.a. det faktum att åtgärder för att förebygga utslagning bland unga, bibliotekssatsningar och hälsofrämjande motion passar bättre in bland allmänbildande utbildning och social- och hälsovård på det regionala planet för att biblioteks-, ungdoms- och idrottsfrågor förläggs till regionförvaltningsmyndigheterna. Kulturutskottet föreslog att förvaltningsutskottet skulle ändra lagförslagen så att biblio-

teksverksamhet, idrottsverksamhet och ungdomsverksamhet kan förläggas till regionförvaltningsmyndigheterna. Dessa uppgifter förlades dock till närings-, trafik- och miljöcentralerna i enlighet med regeringens proposition.

Samtidigt med regionförvaltningsreformen trädde polisförvaltningens nya organisation i kraft, vilket i praktiken betydde att polisens regionala nivå försvann med undantag för det regionala samarbetet inom polisväsendet samt samordningen av beredskapen och beredskapsplanerna för polisväsendet och utvärderingen av basservicen.

För att bedöma hur lyckade de ovannämnda lösningarna varit genomförde finansministeriet våren 2012 följande enkäter:

- en enkät om polisens uppgifter inom regionförvaltningen
- en enkät om bildningsväsendets uppgifter inom regionförvaltningen
- en enkät om miljöförvaltningens uppgifter inom regionförvaltningen
- en enkät om arbetsfördelningen mellan regionförvaltningsverken och Valvira
- en enkät om konsekvenserna av regionförvaltningsreformen inom ansvarsområdet för arbetarskyddet

Polisens uppgifter

Ansvarsområdet för polisväsendet finns vid Östra Finlands, Sydvästra Finlands och Norra Finlands regionförvaltningsverk. Ansvarsområdets uppgifter är enligt 4 § 2 mom. 5 punkten i lagen om regionförvaltningsverken att sköta det regionala myndighetssamarbetet inom polisväsendet samt samordna beredskapen och beredskapsplaneringen för polisväsendet. Dessutom är det ansvarsområdets uppgift att utvärdera den regionala tillgången till basservice i enlighet med 4 § 2 mom. 1 punkten i fråga om polisservicen. Inom polisens ansvarsområde arbetar dessutom personer som är tjänstemän vid regionförvaltningsverket men sköter Polisstyrelsens uppgifter. I motiveringen till regeringens proposition med förslag till lagstiftning om revidering av regionförvaltningen konstateras att bestämmelser om andra uppgifter som hör till polisens ansvarsområden, t.ex. deltagande i styrningen av polisinsatsernas verksamhet och resultatstyrningen som en del av Polisstyrelsen finns i polisförvaltningslagen och polisförvaltningsförordningen. Enligt 4 § i polisförvaltningslagen (8110/1992) utfärdas närmare bestämmelser och föreskrifter om de av Polisstyrelsens uppgifter som sköts inom polisens ansvarsområde vid regionalförvaltningsmyndigheten genom förordning av statsrådet eller arbetsordningen för Polisstyrelsen. Polisförvaltningsförordningen (158/1996) innehåller inga sådana bestämmelser som avses ovan.

Målgrupp för den enkät som gällde polisväsendets uppgifter var de anställda vid regionförvaltningsverkens ansvarsområde för polisväsendet samt de personer som styr dessa uppgifter inom centralförvaltningen och regionförvaltningsverkens överdirektörer. Det kom 19 svar och svarsprocenten var 49.

I enkäten utreddes vilka av regionförvaltningsverkens och Polisstyrelsens uppgifter som i praktiken utförs inom ansvarsområdet för polisväsendet och hur många årsverken som används för dessa uppgifter samt hur ansvarsområdet fungerar i samarbete med regionförvaltningsverkets övriga ansvarsområden.

Enligt resultaten av enkäten används en mycket liten arbetsinsats för de uppgifter inom ansvarsområdet för polisväsendet som föreskrivits för regionförvaltningsverket. Denna arbetsinsats andel av arbetstiden för de personer inom ansvarsområdets om besvarade förfrågan var 0-0,1 årsverken. Enligt regionförvaltningsverkens bokslut för 2011 har sammanlagt 0,8 årsverken använts för dessa uppgifter. Sålunda sköter personerna inom ansvarsområdet i själva verket nästan uteslutande Polisstyrelsens uppgifter. Enligt svaren på enkäten har Polisstyrelsen inte definierat dessa uppgifter så att de skulle vara desamma eller liknande vid alla regionförvaltningsverk. Det gick inte att hitta någon gemensam nämnare hos personernas arbetsbeskrivningar. Det har inte förekommit mycket samarbete med regionförvaltningsverkets övriga ansvarsområden.

Bildningsväsendets uppgifter

Före regionförvaltningsreformen sköttes bildningsväsendets uppgifter vid länsstyrelserna. Av dessa uppgifter förlades i samband med regionförvaltningsreformen till NTM-centralerna de uppgifter i anslutning till utbildningen och kompetensen samt biblioteks-, idrotts- och ungdomsväsendet som föreskrivs särskilt, dock så att de uppgifter i anslutning till Europeiska regionala utvecklingsfonden som skötts vid länsstyrelsernas bildningsavdelningar överfördes till landskapsförbunden. Till regionförvaltningsverken förlades de uppgifter i anslutning till utbildningen och det övriga bildningsväsendet som likaså föreskrivs särskilt.

I samband med regionförvaltningsreformen förlades uppgifter som hänför sig till biblioteks-, idrotts- och ungdomsväsendet till sex närings-, trafik- och miljöcentraler (Nyland, Egntliga Finland, Österbotten, Norra Savolax, Norra Österbotten och Lappland), som alla förutom Lappland arbetar inom utvidgade verksamhetsområden. Kulturfrågorna blev en ny uppgift för alla NTM-centraler (15).

Närings-, trafik- och miljöcentralerna följer matchningen mellan arbetsliv och utbildning, svarar för den regionala prognostiseringen på kort sikt och deltar i den regionala prognostiseringen på medellång och lång sikt som landskapsförbunden ansvarar för. En del av NTM-centralerna fördelar också statsunderstöden för arbetslivsutveckling och arbetslivservice till dem som arrangerar yrkesinriktad påbyggnadsutbildning. Närings-, trafik- och miljöcentralerna i Egntliga Finland, Birkaland, Norra Savolax, Mellersta Österbotten, Norra Österbotten och Lappland sköter uppgifter som gäller läroanstalters anläggningsprojekt.

Närings-, trafik- och miljöcentralerna främjar uppnåendet av målen för den nationella bibliotekspolitikerna på sitt område samt följer och utvärderar tillgången till biblioteks- och informationstjänster och deras kvalitet som bas- och närservice för invånarna. NTM-centralerna främjar utvecklingen av biblioteks- och informationstjänster samt byggandet av bibliotek och byten av bokbussar med hjälp av statsunderstöd, informationsstyrning och fortbildning samt stödjer kommunernas regionala samarbete för att ordna biblioteks- och informationstjänster.

När det gäller idrottsväsendet främjar NTM-centralerna idrott och motion för olika ålders- och befolkningsgrupper samt byggandet av idrottsanläggningar med statsunderstöd, styrning och utbildning. Birkalands NTM-central sköter uppgifter i anslutning till

forsknings- och utvecklingsprojekt som avser byggande av idrottsanläggningar samt byggandet av idrottsanläggningar.

När det gäller ungdomsväsendet beviljar NTM-centralerna statsunderstöd bl.a. för genomförandet av det barn- och ungdomspolitiska utvecklingsprogrammet 2012-2015, verkstadsverksamhet och lokal hobbyverksamhet. Genom utbildning och informationsstyrning ser man till att 7-8 § i ungdomslagen genomförs i kommunerna.

När det gäller kulturen svarar NTM-centralerna för att stärka sysselsättningen verksamhetsförutsättningarna för aktörer i kultur- och kreativa branscher samt kulturserVICEN. De producerar en utvärdering av kulturaktörernas och den kreativa ekonomins verksamhetsförutsättningar och serviceproduktion. Dessutom sköter närings-, trafik- och miljöcentralerna strukturfondsuppgifter (ESF) inom undervisnings- och kulturministeriets ansvarsområde.

Regionförvaltningsverken utvärderar den regionala tillgången till basservice, är till vissa delar besvär- och rättsskyddsmyndighet för undervisningsväsendet och ordnar personalutbildning inom undervisningsväsendet. Regionförvaltningsverket i Södra Finland behandlas dispensärenden som gäller behörighetskraven för allmänbildande utbildning och Regionförvaltningsverket i Lappland statsunderstöd som beviljas för undervisning på och i samiska inom grundläggande utbildning, gymnasieutbildning och yrkesutbildning. Vid Regionförvaltningsverket i Västra och Inre Finland finns en svenskspråkig serviceenhet för undervisningsväsendet som har hela landet som sitt verksamhetsområde.

Angående bildningsväsendets uppgifter som sköts inom regionförvaltningen gjordes en enkät, genom vilken information insamlades om hur styrmodellen för regionförvaltningen fungerar med avseende på bildningsväsendets uppgifter, konsekvenserna för verksamheten av att bildningsväsendets uppgifter är uppdelade på två regionförvaltningsmyndigheter, hur regionindelningarna för regionförvaltningen fungerar och alternativa organisationsmodeller när det gäller dessa uppgifter.

Målgrupp var regionförvaltningsverkens och NTM-centralernas överdirektörer, direktörerna för ansvarsområdet för basservicen, rättsskyddet och tillstånden vid regionförvaltningsverken, direktörerna för ansvarsområdet för näringarna, arbetskraften, kompetensen och kulturen vid NTM-centralerna samt de anställda vid regionförvaltningsverken och NTM-centralerna vars uppgifter till minst 50 % består av bildningsväsendets uppgifter. Till målgruppen hörde dessutom de tjänstemän vid undervisnings- och kulturministeriet som deltar i resultatstyrningen av dessa organisationer. Det kom 83 svar och svarsprocenten var 54.

De som svarade ansåg att den uppdelning av bildningsväsendets uppgifter som gjordes i samband med regionförvaltningsreformen har negativa och delvis rentav mycket negativa konsekvenser för skötseln, styrningen och organiseringen av uppgifterna, tillgången till service och servicens kvalitet och uppnåendet av servicemålen samt regionindelningarnas funktion.

I 65 av de svar som kom från NTM-centralerna och regionförvaltningsverken togs ställning till organiseringen av bildningsväsendet inom regionförvaltningen. Av dem som svarade ansåg 27 att bildningsväsendets uppgifter borde sammanföras till en organisation inom regionförvaltningen utan att man i svaren i sig tog ställning till vilken denna orga-

nisation borde vara eller så föreslog man flera alternativ. I de övriga svaren understödde en klar majoritet att bildningsväsendets uppgifter sammanförs till regionförvaltningsverken. Svaren från dem som handhar styruppgifter vid undervisnings- och kulturministeriet iakttog samma fördelning som svaren från de anställda vid regionförvaltningsmyndigheterna.

I 66 svar framförde de som arbetar vid regionförvaltningsverken och NTM-centralerna synpunkter på regionindelningarnas funktionsduglighet. Överlag kritiserade flera av dem som svarade regionindelningarnas funktionsduglighet i fråga om bildningsväsendets uppgifter och särskilt det splittrade NTM-fältet i detta avseende. Av de öppna svaren framgick likaså i hög grad att hittills har skötseln av ärendena i många fall lyckats trots den splittrade strukturen därför att den personal som skött ärendena i fortfarande i stor utsträckning har varit densamma som före reformen och sålunda har man fortfarande kunnat och förstått att utnyttja de gamla och inofficiella samarbetsnätverk som uppkommit före reformen. Samtidigt uttrycktes i svaren oro för att när personalen byts ut och dessa samarbetskontakter bryts främjar den nuvarande strukturen och uppgiftsfördelningen inte längre knytandet av nya kontakter och en resultatrik och effektiv skötsel av uppgifterna.

Även Rauno Saari konstaterade i sin utredning att uppdelningen av bildningsväsendets uppgifter inte gått friktionsfritt, och han understödjer att biblioteks-, kultur-, idrotts- och ungdomsväsendets uppgifter kopplas till grundutbildningsuppgifterna vid regionförvaltningsverken.

Miljöförvaltningsuppgifterna

Av miljöförvaltningsuppgifterna sköter regionförvaltningsverken enligt 4 § 1 mom. 5 punkten i lagen om regionförvaltningsverken tillståndsärenden och övriga ansökningsärenden som hör till området för miljöskydds- och vattenlagstiftningen. Enligt 3 § 1 mom. 10 punkten i lagen om NTM-centralerna ankommer av dessa på centralerna miljövärd, områdesvårdning, styrning av byggandet, vård av kulturmiljön, skydd och hållbart nyttjande av naturens mångfald samt nyttjande och vård av vattentillgångarna. Ansvarsområdet för miljötillstånden finns vid fyra regionförvaltningsverk och ansvarsområdet för miljön och naturresurserna vid 13 NTM-centraler. Till regionförvaltningsverken överfördes miljötillståndsverkens uppgifter samt de regionala miljöcentralernas miljötillståndsärenden. De regionala miljöcentralernas övriga uppgifter överfördes till närings-, trafik- och miljöcentralerna.

Angående de miljöförvaltningsuppgifter som är förlagda till regionförvaltningen (miljötillstånd och miljötillsyn) gjordes en enkät, genom vilken man försökte få information om hur styrmodellen för regionförvaltningen fungerar med avseende på skötseln av miljöförvaltningsuppgifterna, vilka konsekvenser uppdelningen av dessa uppgifter har för verksamheten, hur regionindelningarnas fungerar med avseende på dessa uppgifter samt om alternativa organiseringsmodeller.

Målgrupp var regionförvaltningsverkens och NTM-centralernas överdirektörer, direktörerna för och de anställda inom regionförvaltningsverken ansvarsområde för miljötillstånden, direktörerna för och de anställda inom NTM-centralernas ansvarsområde för mil-

jön och naturresurserna samt de personer vid miljöministeriet och jord- och skogsbruksministeriet som deltar i styrningen av dessa uppgifter. Det kom sammanlagt 227 svar och svarsprocenten var 16¹.

Inverkan av uppdelningen av miljöförvaltningsuppgifterna på regionindelningarnas funktionsduglighet och styrningen av tillståndsuppgifterna har enligt svaren från dem som företräder regionförvaltningsverken och styr skötseln av uppgifterna vid ministerierna varit snarare negativ än positiv. Inverkan på skötseln av uppgifterna har däremot enligt flera svarande varit mera positiv än negativ.

Inverkan av uppdelningen av uppgifterna på styrningen och skötseln av miljötillsynsuppgifterna har enligt de flesta svarande som företräder NTM-centralerna och de styrande instanserna varit negativ. Nästan lika många svarande anser att inverkan på regionindelningarnas funktionsduglighet har varit negativ och positiv.

I enkäten ingick dessutom möjlighet att som svar på öppna frågor lägga fram förslag till hur miljötillstånden och miljötillsynen kunde organiseras inom regionförvaltningen. Det kom 124 sådana svar (av sammanlagt 227) från dem som svarade vid regionförvaltningsverken och NTM-centralerna. Av dem som kom med förslag ansåg ungefär hälften att tillstånden och tillsynen borde sammanföras till samma organisation. Största delen av dem tog inte ställning till vilken denna organisation borde vara eller så föreslog de flera alternativ. Av dem som svarade på de öppna frågorna föreslog en fjärdedel den nuvarande organiseringen eller åtminstone att tillståndsverksamheten och tillsynen borde organiseras separat från varandra.

Enligt de öppna svaren ansåg 7 % av dem som svarade (15 personer) att uppdelningen av miljötillstånden och miljötillsynen på två organisationer och de olika verksamhetsområdena orsakat behov av samordning. Av de öppna svaren framgick dessutom att det varit svårt att balansera resursstyrningen och substansstyrningen, att de två organisationerna orsakat behov av samordning samt att styrmodellen som baserar sig på samarbete mellan ministerierna fungerat dåligt.

Även Riitta Rainio, som miljöministeriet tillsatte som utredningsman, granskade uttryckligen miljöförvaltningsuppgifterna i sin utredning. Enligt hennes iakttagelser förorsakade uppdelningen av de regionala miljöcentralernas personal på två myndigheter brister i resurser och sakkunskap när de nya myndigheterna inledde sin verksamhet, brister som ännu inte har kunnat åtgärdas till alla delar. Organiseringsfasen har synts i organisationernas resultat. Separeringen av tillstånden och tillsynen har ökat behovet av samordning mellan myndigheterna och orsakat överlappande arbete hos bägge myndigheterna. Dessutom har man varit oroad för om miljö- och vattentillstånden samt tillsynen över dem, som är nära förknippade med varandra, sköts på ett tillräckligt sakkunnigt, mångsidigt och övergripande sätt.

¹ I NTM-centralerna delades enkäten ut till alla anställda inom ansvarsområdet för miljön och naturresurserna (1 246 personer). I NTM-centralerna arbetar dock sammanlagt cirka 120 personer inom ansvarsområdet i fråga med sådana miljötillsynsuppgifter som var tema för enkäten. Med beaktande av detta har svarsprocenten bedömts ligga på tillräckligt god nivå för att den information som fåtts genom enkäten ska kunna utnyttjas vid utvärderingen.

I sin utredning har Rainio också granskat om samarbetet mellan NTM-centralernas ansvarsområden och synergifördelarna ökat, vilket var ett mål för regionförvaltningsreformen. Iakttagelsen är att samarbetet, synergien och växelverkan mellan NTM-centralernas ansvarsområden har ökat, men synerginyttan har ändå varit relativt liten tills vidare. Samarbetet mellan trafiken och områdesanvändningen fungerar, på samma sätt som det gjorde före regionförvaltningsreformen. När det gäller jordbruksstöden, tillsynen över miljöstödet och tillsynen över djurstallar utreder man om det går att utveckla samarbetet, och det anses nödvändigt att ytterligare utveckla det samarbete som inletts i fiske- och vattenfrågor. Dessutom har det framförts att näringsverksamhetens felinvesteringar har minskat sedan miljöfrågorna började höra till NTM-centralen och när de beaktas redan i beredningsfasen. Å andra sidan har det konstaterats att NTM-centralens olika ansvarsområdens perspektiv och intressen kan avvika från varandra och att det uppstår intressekonflikter mellan ansvarsområdena.

En iakttagelse i Rainios utredning är att den nuvarande situationen har ansetts vara oklar för kunderna, eftersom regionförvaltningsverket beviljar miljötillstånd, medan NTM-centralen svarar för tillsynen och i egenskap av tillsynsmyndighet bestämmer tillståndsbehovet och även hur tillståndet bör tolkas. Också myndigheternas olika regionindelningar ökar oklarheten. Åsikterna om huruvida miljötillstånden och tillsynen borde vara förlagda till olika organisationer eller samma organisation går i sär. Bägge alternativen har sina företrädare, men det finns ingen klar majoritet för någotdera. Även före regionförvaltningsreformen var miljötillstånden, till den del miljötillståndsverken behandlade dem, och tillsynen förlagda till olika myndigheter.

I samband med Rainios utredningsarbete har man fört fram behovet av att se över regionindelningen för de nuvarande regionförvaltningsmyndigheterna. Man hänvisade särskilt till den pågående kommunstrukturreformen och dess inverkan på NTM-centralernas regionindelning och antal.

Även Rauno Saari, som arbets- och näringsministeriet tillsatte som utredningsman, har behandlat miljöuppgifter i sin utredning. Hans iakttagelse är att tillhörighet till två organisationer orsakar samordningsbehov, och styrsystemen möjliggör ingen likriktning av verksamheten och ger inte upphov till några synergifördelar.

Arbetsfördelningen mellan regionförvaltningsverken och Valvira

I samband med projektet för att reformera regionförvaltningen konstaterades följande angående arbetsfördelningen mellan regionförvaltningsverken och Tillstånds och tillsynsverket för social- och hälsovården Valvira:

”Den tillsyn, styrning och tillståndsförvaltning som gäller social- och hälsovården görs klarare och stärks genom att Rättsskyddscentralen för hälsovårdens (TEO) och Social- och hälsovårdens produkttillsynscentralens (STTV) verksamhet slås samman och till organisationen ansluts samtidigt den verksamhet som bedrivits vid länens social- och hälsovårdsavdelningar. Myndighetens verksamhet utvidgas också till tillsyn över socialvården. Detta betyder att 8-10 årsverken överförs från regionförvaltningen till organisationen.”

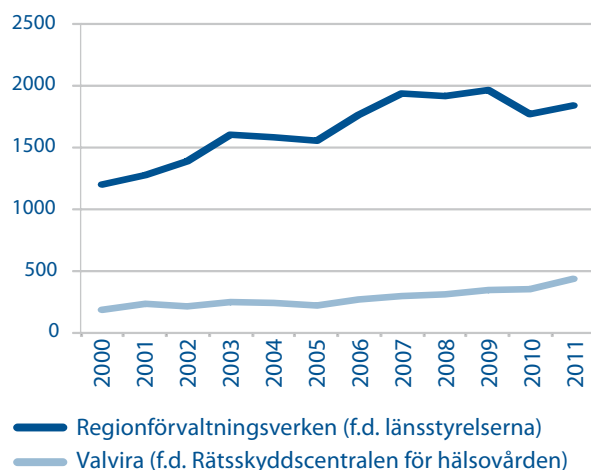
För att genomföra dessa riktlinjer överfördes i samband med regionförvaltningsreformen från de tidigare länsstyrelserna fr.o.m. den 1 januari 2010 resurser motsvarande sammanlagt 10 årsverken till Valvira.

Arbetsfördelningen mellan regionförvaltningsverken och Valvira har i regeringsprogrammet för statsminister Jyrki Katainens regering angetts som följer: Social- och hälsovårdens tillsynsuppgifter koncentreras till Valvira med beaktande av arbetsfördelningen i samarbetet med Säkerhets- och utvecklingscentret för läkemedelsområdet (Fimea). För att förbättra medborgarnas jämlikhet i regionala tillståndspraxis och i tillsynsverksamheten stärks och ökas Valviras koordinerande och styrande roll i förhållande till regionförvaltningsverken genom lagstiftning och andra åtgärder.

Det har dessutom lagts fram förslag till utveckling av arbetsfördelningen bl.a. i betänkandet av arbetsgruppen för tillsyn över hälso- och sjukvården (Social- och hälsovårdsministeriets rapporter och promemorior 2012:8).

Såväl Valviras som regionförvaltningsverkens uppgiftsmängder har ökat de senaste åren. Behandlingen av klagomål erbjuder ett relativt bra och jämförbart granskningsperspektiv på denna utveckling². Av bifogade bild framgår hur antalet klagomål utvecklats vid länsstyrelserna och regionförvaltningsverken samt å andra sidan Rättsskyddscentralen för hälsovården och Valvira 2000-2011 (bild 8).

BILD 8. Klagomål (st.) gällande social- och hälsovården som anhängiggjorts vid länsstyrelserna / regionförvaltningsverken samt Rättsskyddscentralen för hälsovården / Valvira 2000-2011.



² Man bör lägga märke till att klagomål är bara en del av Valviras och regionförvaltningsverkens arbete med att övervaka social- och hälsovården. Beträffande den övriga tillsynsverksamheten finns dock inte likadant material att tillgå för att jämföra dessa två myndighetshelheter.

Trenden när det gäller anhängiggjorda klagomål över social- och hälsovården har varit brant stigande vid både regionförvaltningsverken och Valvira. Vid regionförvaltningsverken är ökningen jämnare fördelad över hela granskningsperioden, medan antalet klagomål till Valvira har ökat i huvudsak från 2006 och framåt. Vid Valvira har ökningen under granskningsperioden varit relativt sett större jämfört med utgångsläget än vid regionförvaltningsverken. Ökningen av antalet klagomål till Valvira torde delvis förklaras med att Valvira ålades fr.o.m. den 1 januari 2010 som en ny uppgift att övervaka socialvården, och i detta sammanhang överfördes resurser från de dåvarande länsstyrelserna till Valvira för denna nya uppgift.

I april 2012 genomförde finansministeriet en enkät för att utreda hur arbetsfördelningen mellan regionförvaltningsverken och Valvira fungerar. Enkäten sändes till 149 personer. Vid regionförvaltningsverken bestod målgruppen av överdirektörerna, direktörerna för ansvarsområdet för basservicen, rättsskyddet och tillstånden samt den personal som sköter social- och hälsovårdsväsendets uppgifter. Vid Valvira sändes enkäten till de personer som handhar den tillsyn och tillståndsförvaltning som regionförvaltningsverken och Valvira sköter i fråga om social- och hälsovården. Vid social- och hälsovårdsministeriet var målgruppen de personer som styr regionförvaltningsverken och Valvira. Enkäten besvarades av 88 personer, varav 76 vid regionförvaltningsverken, sex vid Valvira och sex vid social- och hälsovårdsministeriet. Svartsprocenten var 59,1.

Av dem som svarade ansåg 42 % att arbetsfördelningen mellan regionförvaltningsverken och Valvira har genomförts på ett sätt som helt eller i huvudsak avviker från det som angavs i samband med regionförvaltningsreformen. De personer vid Valvira och social- och hälsovårdsministeriet som besvarade enkäten hade en något positivare syn än svaren från regionförvaltningsverken.

Av de personer vid regionförvaltningsverken som besvarade enkäten var 15 missnöjda med Valviras styrande roll när det gäller tillsynen. 47 % av dem som svarade ansåg att arbetsfördelningen mellan regionförvaltningsverken och Valvira fungerar dåligt eller mycket dåligt. Positivast till arbetsfördelningens funktionsduglighet förhöll sig de personer vid social- och hälsovårdsministeriet som besvarade enkäten.

Orsakerna till att arbetsfördelningen inte fungerar ansågs vid regionförvaltningsverken särskilt vara problem med styrningen (16 svar), små resurser (13), samarbetsproblem, såsom att samarbetsgrupperna inte fungerar (9), oklar arbetsfördelning i fråga om vissa uppgifter (8) och att resurserna överförts till Valvira medan uppgifterna blivit kvar vid regionförvaltningsverken (8). Dessutom förde man fram brister i Valviras sakkunskap och informationen. Av dessa kom problemen med styrningen, samarbetsproblemen och bristerna i informationen fram även i Valviras svar. I svaren från social- och hälsovårdsministeriet ansågs orsakerna till att arbetsfördelningen inte fungerar vara små resurser, oklar arbetsfördelning i fråga om vissa uppgifter samt problem med styrningen och samarbetsproblem.

Av dem som svarade ansåg 94 % att de resurser som regionförvaltningsverken förfogar över för social- och hälsovårdsväsendets tillstånds- och tillsynsuppgifter är otillräckliga. Av dem som svarade ansåg 48 % att de resurser som Valvira förfogar över för motsvarande uppgifter är otillräckliga. För Valviras del ansåg klart flera vid Valvira och social- och hälsovårdsministeriet än vid regionförvaltningsverken att resurserna är otillräckliga. Av dem

som svarade var det 20 % som inte tog ställning till denna fråga eller inte kände till saken. När man bedömer svaren måste man beakta att 86 % av dem som svarade var 86 % anställda vid regionförvaltningsverken.

Endast 12 % av dem som svarade ansåg att resurserna är rätt fördelade mellan regionförvaltningsverken och Valvira. Av dem som svarade var 33 % av helt annan åsikt medan 28 % var av delvis annan åsikt.

I svaren från regionförvaltningsverken betonades att resurserna är små i förhållande till arbetsmängden (25 svar), att resurser överförts till Valvira medan uppgifterna fortfarande sköts vid regionförvaltningsverken (11), att uppgifterna ökat och blivit mera krävande (5) samt sparkraven inom förvaltningen (5). Av dem som svarade ansåg 46 % att styrförhållandet mellan regionförvaltningsverken och Valvira fungerar dåligt eller mycket dåligt.

Orsakerna till problemen med styrförhållandet ansågs i svaren från regionförvaltningsverken vara särskilt Valviras bristande sakkunskap (18 svar), de oklara styrförhållandena (13), problemen med arbetet i arbetsgrupper (6), det långsamma arbetet med att dra upp riktlinjer (5), bristerna i styrningens planmässighet och klarhet (5) och att det inte till alla delar finns tillräckligt med nationella linjer (5). De personer vid Valvira som svarande ansåg åter att Valviras mandat och medel att styra regionförvaltningsverken är för svaga (2) och att regionförvaltningsverken vilja att framhäva sin självständiga roll försvårar styrningen (3). I svaren från social- och hälsovårdsministeriet framfördes att resurserna är otillräckliga, att Valviras styrmedel är svaga samt att det tar tid att klarlägga arbetsfördelningen och uppgifterna.

Ingen klar gemensam linje kunde skönjas i de utvecklingsförslag som gällde regionförvaltningsverkens och Valviras arbetsfördelning och styrning. I svaren framstår kraftigt att de resurser som står till förfogande för social- och hälsovårdsväsendets tillstånds- och tillsynsuppgifter är små särskilt vid regionförvaltningsverken, men också vid Valvira. Det finns också fortfarande ett stort behov av att utveckla arbetsfördelningen och det inbördes förhållandet mellan dessa två organisationer.

Arbetarskyddet

I samband med regionförvaltningsreformen organiserades arbetarskyddsdistriktens uppgifter som en del av regionförvaltningsverken så att det ansvarsområde som sköter arbetarskyddsuppgifterna är oberoende när det sköter tillsynsuppgiften. Ansvarsområdet för arbetarskyddet finns vid fem regionförvaltningsverk. Regionförvaltningsverket i Norra Finland sköter arbetarskyddsuppgifterna även på verksamhetsområdet för Regionförvaltningsverket i Lappland.

Målgruppen för enkäten om regionförvaltningsreformens inverkan på ansvarsområdet för arbetarskyddet var ansvarsområdenas ledning och alla anställda. Det kom 234 svar så svarsprocenten var 53,9.

Av svaren på enkäten framgick att 70 % av cheferna, 36 % av experterna och 39 % av stödpersonalen ansåg att regionförvaltningsreformen har haft en negativ eller mycket negativ inverkan på de personliga förutsättningarna att utföra det egna arbetet. Av experterna och stödpersonalen ansåg något under hälften att reformen inte har inverkat på förutsätt-

ningarna att utföra arbetet. Som motivering till de negativa verkningarna anfördes oftast att byråkratin ökat. De som svarade upplevde också att regionförvaltningsverkets gemensamma möten är för arbetskrävande. En annan stor missnöjesfaktor var informationstekniska problem, inklusive telefonväxels funktion. Positiva verkningar som nämndes var bl.a. att praxisen förenhetligats och verksamhetsområdet utvidgats, förändringarna på arbetsgemenskap och i arbetskulturen samt att uppgifterna blivit mångsidigare och intressantare.

Merparten av dem som svarade ansåg att reformen inte har påverkat resultatstyrningen eller resultatavtalen. Av cheferna ansåg ändå 50 % att reformen haft en negativ inverkan. Resultatstyrningen av ansvarsområdena för arbetarskyddet ändå inte förändrats till följd av reformen, utan social- och hälsovårdsministeriet resultatstyr ansvarsområdena för arbetarskyddet på samma sätt som före reformen. De negativa åsikterna motiverades bl.a. med att samarbetet med resten av regionförvaltningsverket tar för mycket tid.

Största delen av dem som svarade ansåg att ansvarsområdet för arbetarskyddet uppnått sitt resultatmål på samma sätt eller bättre jämfört med arbetarskyddsdistriktet. Ändå meddelade 55 % av cheferna att resultatmålen hade uppnåtts sämre. Svaren motiverades igen med deltagandet i regionförvaltningsverkens gemensamma ärenden och även arbetet med att få den nya organisationen i funktionsdugligt skick. Dessutom konstaterade de som svarade att den eftersträvande nivån och arbetstakten höjts efter reformen. Reformen bedömdes ha inverkat positivt på verksamhetsformerna och ledningen. De förändringar som inträffat i och med att sakkunskapen breddats och som främjar uppnåendet av målen betraktades likaså som positiva.

När man granskar utfallet inom ansvarsområdena för arbetarskyddet med avseende på de viktigaste prestationerna och servicemålen ser man att antalet arbetsplatsinspektioner, som är en viktig prestation för ansvarsområdet för arbetarskyddet, har ökat i jämn takt. Kontakter från kunderna har besvarats på ett heltäckande sätt och i fråga om överskridningarna av leveranstider och tillgänglighetstider för service har det inte inträffat några betydande förändringar jämfört med tiden före regionförvaltningsreformen.

Regionförvaltningsverkets verksamhetsformer har enligt merparten av cheferna inom ansvarsområdet för arbetarskyddet inverkat negativt, medan en majoritet av experterna och stödpersonalen ansåg att inverkan varit positiv eller att verksamhetsformerna inte har någon inverkan. Svaren fördelades på ungefär samma sätt på de frågor som gällde verksamhetsformernas inverkan på arbetshälsan, arbetsklimatet och arbetsförhållandena inom ansvarsområdet för arbetarskyddet. I motiveringen till svaren lyftes mest fram förändringar som inträffat och kommer att inträffa i fråga om lokalerna, problem med ledningen och missnöje med ojämlika anställningsvillkor. En positiv sak som framfördes var å andra sidan att ledningen förbättrats. En del av dem som svarade upplevde lokalförändringarna som positiva medan en del upplevde dem som negativa.

I svaren på frågan om regionförvaltningsverkets överdirektör har ingripit i den svarandes verksamhet eller uppgifter på ett sätt som äventyrar arbetarskyddets oberoende framkom inte ett enda fall där överdirektören skulle ha ingripit i den svarandes verksamhet eller uppgifter på ett sätt som skulle ha äventyrat arbetarskyddets oberoende.

De utvecklingsåtgärder som vidtagits i regionförvaltningsverket har enligt en stor del av dem som svarade inte haft någon inverkan på verksamhetsformerna inom ansvarsområdet

för arbetarskyddet. En majoritet av dem som svarade ansåg att utvecklingsarbetet inte hade haft någon inverkan på samarbetet med regionförvaltningsverkets andra ansvarsområden. Ungefär en fjärdedel av experterna ansåg att inverkan på samarbetet med andra partner varit positiv medan ungefär en lika stor del av dem ansåg att inverkan varit negativ. Cheferna hade inte upptäckt någon som helst positiv inverkan på samarbetet med andra partner.

Knappt en tredjedel av cheferna, 59 % av experterna och 79 % av stödpersonalen ansåg att lagom mycket av deras arbetstid går åt till gemensam utveckling av regionförvaltningsverket. Av experterna upplevde 8 % och av stödpersonalen 7 % att de kan delta för litet i utvecklingsarbetet.

I enkäten framgick rätt mycket missnöje till regionförvaltningsverkets förvaltningstjänster i alla grupper av svarande. Den klart största orsaken till missnöje var problem i anslutning till informationssystemens funktion och regionförvaltningens informationsförvaltningstjänster. En del av dem som svarade ansåg att inte heller andra förvaltningstjänster fås i tillräcklig utsträckning. Dessutom ansågs det råda oklarhet beträffande vem som sköter vilka uppgifter och det konstaterades också finnas en del överlappningarna i fråga om skötseln av uppgifter. En del av dem som svarade ansåg att överlappningarna beror på att ansvarsområdet för arbetarskyddet inte har avstått från uppgifter som borde skötas av regionförvaltningsverkets förvaltningstjänster.

Arbetsfördelningen mellan regionförvaltningsverken

Ett regionförvaltningsverk sköter inom sitt verksamhetsområde de uppgifter som föreskrivits för det och utövar den behörighet som tillkommer det, så som om detta bestäms. Ett regionförvaltningsverk kan dock sköta uppgifter också inom verksamhetsområdet för fler än ett regionförvaltningsverk, om en utvidgning av verksamhetsområdet kan effektivisera verkens verksamhet och användning av statens personalresurser och andra resurser, förbättra tillgången till service, främja tillgodoseendet av de språkliga rättigheterna för regionens finsk- och svenskspråkiga minoritet eller, inom samernas hembygdsområde enligt sametingslagen (974/1995), dess samiska minoritet eller säkerställa tillgången till sådan särskild sakkunskap som behövs för uppgifterna, eller om utvidgningen av verksamhetsområdet är ändamålsenlig av någon annan motsvarande orsak.

Vid alla regionförvaltningsverk finns ansvarsområdet för basservicen, rättsskyddet och tillstånden, ansvarsområdet för räddningsväsendet och beredskapen samt enheter som ansvarar för förvaltningstjänster. Ansvarsområdet för miljötillstånden finns vid fyra regionförvaltningsverk. Ansvarsområdet för miljötillstånden vid Regionförvaltningsverket i Södra Finland sköter miljötillståndsuppgifter även på verksamhetsområdet för Sydvästra Finlands regionförvaltningsverk medan ansvarsområdet för miljötillstånden vid Regionförvaltningsverket i Norra Finland sköter dem på verksamhetsområdet för Regionförvaltningsverket i Lappland. Ansvarsområdet för arbetarskyddet vid Regionförvaltningsverket i Norra Finland sköter arbetarskyddsuppgifter även på verksamhetsområdet för Regionförvaltningsverket i Lappland. Ansvarsområdet för polisväsendet finns vid tre regionförvaltningsverk, dvs. Sydvästra Finland, Östra Finland och Norra Finland.

I förordningen om regionförvaltningsverken anges de uppgifter där ett regionförvaltningsverk har behörighet som omfattar hela landet, alltså s.k. specialiseringsuppgifter. Förutom i förordningen om regionförvaltningsverken bestäms det om specialiseringsuppgifter för regionförvaltningsverken även i substanslagstiftningen.

Finansministeriet styr utvecklingen av regionförvaltningsverkens allmänna förvaltningsverksamhet. För utvecklingen av regionförvaltningsverkens verksamhet svarar i huvudsak specialiseringsenheterna och specialiseringsuppgifterna i samarbete med regionförvaltningsverken. Specialiseringsenheternas verksamhet omfattar hela landet och var och en av dem är koncentrerad till ett regionförvaltningsverk.

Regionförvaltningsverkens gemensamma specialiseringsenheter är enheten för utveckling av verksamheten, informationsförvaltningsenheten, enheten för arbetsgivar- och personalpolitik, upphandlingsverksamheten och lokalitetsförvaltningen samt verksamhetsenheten för intern revision.

Finansministeriet genomförde i april 2012 en enkät riktad till regionförvaltningsverkens överdirektörer, ansvarsområdenas direktörer, enheternas chefer, de personer som ansvarar för ekonomi- och personalförvaltningen samt kommunikationen och personalens företrädare om hur modellen med specialiseringsenheter fungerar. Enkäten besvarades av 67 personer, svarsprocenten var 60.

Utifrån enkäten kan man konstatera att modellen med specialiseringsenheter har förenhetligat regionförvaltningsverkens verksamhet. Det finns emellertid fortfarande utrymme för utveckling av modellens funktionsduglighet. Åsikterna om huruvida modellen har effektiviserat regionförvaltningsverkens verksamhet går i sär.

I fråga om varje specialiseringsenhet efterfrågades särskilt hur nöjd man är med tillgången till service och dess kvalitet, verksamhetens effektivitet och enhetens sakkunskap för skötseln av de uppgifter som tilldelats den. Specialiseringsenheterna fick i huvudsak positiv respons i enkäten.

Förutom specialiseringsenheterna har regionförvaltningsverken specialiseringsuppgifter.

Arbetsfördelningen mellan NTM-centralerna

Närings-, trafik- och miljöcentraler sköter inom sitna verksamhetsområden de uppgifter som föreskrivits för dem och utövar den behörighet som tillkommer dem, så som om detta bestäms. En NTM-central kan dock sköta uppgifter också inom verksamhetsområdet för fler än en central, om en utvidgning av verksamhetsområdet kan effektivisera centralernas verksamhet och användning av statens personalresurser och andra resurser, främja tillgodoseendet av de språkliga rättigheterna eller säkerställa tillgången till sådan särskild sakkunskap som behövs för uppgifterna, eller om utvidgningen av verksamhetsområdet är ändamålsenligt av någon annan motsvarande orsak.

Indelningen i ansvarsområden vid NTM-centralerna presenteras i kapitel 3.2. I förordningen om NTM-centralerna anges dessutom de uppgifter som en NTM-central sköter på ett större område än det egna verksamhetsområdet eller i hela landet. Även substanslagstiftningen innehåller rikligt med bestämmelser med stöd av vilka NTM-centralen sköter

uppgifter på ett större område än det egna verksamhetsområdet. Ett exempel på detta är att den riksomfattande uppgiften som tillsynsmyndighet för producentansvaret har ålagts Birkalands NTM-central i avfallslagen.

I förordningen om NTM-centralerna bestäms också om NTM-centralernas fristående enheter. Fristående enheter är NTM-centralernas informationsförvaltningsenhet, ekonomi- och personalförvaltningsenheten, enheten för kommunikationstjänster samt arbets- och näringsförvaltningens kundservicecenter. Administrativt arbetar enheterna i anslutning till någon NTM-central, men de är direkt resultatstyrda av arbets- och näringsministeriet.

Förverkligandet av den regionala viljeformuleringen

Målet för ALKU-reformen var att landskapsförbundens behörighet som den myndighet som samlar och samordnar det regionala utvecklingsarbetet stärks. Landskapsprogrammets slagkraft stärks och den statliga regionförvaltningens utvecklingsuppgifter överförs till landskapsförbunden.

Arbets- och näringsministeriet riktade i april 2012 en enkät till landskapsförbunden om deras nya uppgifter och samarbetet mellan landskapen som besvarades av samtliga landskapsförbund. Frågorna om landskapens samarbete besvarades gemensamt av förbunden inom Södra Finlands samt Österbottens samarbetsområden. Birkalands, Mellersta Österbottens och Lapplands förbund tillfrågades endast om eventuella olägenheter med samarbetet mellan landskapen och om förbundens nya uppgifter.

Landskapsförbunden upplever att de nya uppgifterna passar bra in i deras uppgiftsfält, utvecklingen och planeringssystemet på landskapsnivå. Uppgifterna har stärkt förbundens roll som koordinator och samordnare och t.o.m. fördjupat förbundens kunnande. Å andra sidan konstaterar man att en stor utmaning är att hitta tillräckliga resurser för att sköta uppgifterna. Prognostiseringen av utbildningsbehoven stödjer på ett bra sätt förbundens regionutvecklingsuppgift och har förstärkt den rådande situationen. Trafiksystemplaneringen stödjer likaså förbundens regionutvecklingsarbete och har ett starkt samband med deras planläggningsuppgift. När det gäller skötseln av planeringsuppgifterna rörande naturresurser och miljö nämner förbunden att det finns vissa behov av att förbättra samarbetet i anslutning till miljö- samt jord- och skogsbruksförvaltningens förfaringssätt.

Skötseln av uppgiften som gäller utbildningsprojektens prioritetsordning försvåras i hög grad av att anslagen är otillräckliga i förhållande till behovet. Dessutom konstaterar några förbund att uppgiften är ganska arbetskrävande och anser att uppgiften är något lösryckt från förbundens övriga uppgifter. Också förbundens resurser och kunskaper för att komma fram till rättvisa lösningar nämns som en utmaning.

Tillsättandet av konstkommissioner och idrottsråd konstateras i allmänhet lämpa sig väl som uppgifter för förbunden. På så sätt kan man säkerställa att sammansättningarna täcker och representerar hela landskapet. Södra Karelen nämner också att uppgiften främjar växelverkan mellan kultur- och idrottsaktörerna. Flera förbund berättar att de motsätter sig det lagförslag som undervisnings- och kulturministeriet bereder i syfte att ersätta de inom centralförvaltningen tillsatta regionala konstkommissionerna med regionala peer review-grupper. Enligt lagen om Centret för konstfrämjande (657/2012 rd) finns det fort-

farande 13 regionala konstkommissioner i Finland, men behörigheten att utse dem överfördes från landskapsförbunden till konstrådet, som finns i anknytning till Centret för konstfrämjande. De regionala idrottsråden har tillsatts och i fråga om dem har samarbetet enligt förbunden löpt väl.

Förbunden konstaterar att det visserligen passar som en uppgift för dem att främja samservicen, men uppgiften är utmanande och delvis motstridig, eftersom kommunerna delvis förhåller sig kritiska till att utöka samservicen. Förbunden saknar resurser och normstyrning i saken och därför stannar uppgiften vid att starta upp och upprätthålla samarbetet. Å andra sidan upplever flera förbund att de är rätt aktör att sammanföra kommuner, organisationer och statliga aktörer.

Typiska teman som behandlats i samarbete mellan landskapsförbunden har varit påverkan och mål i fråga om regeringsprogrammet och statsbudgeten, samarbetsområdenas gemensamma projekt- eller förhandlingsförslag i landskapsprogrammets genomförandeplan, trafikpolitiska redogörelser och projekt, nationell regionutveckling samt riktlinjer för EU:s kommande strukturfondsperiod. Åren 2010 och 2011 ville man särskilt uppmuntra samarbete genom att be samarbetsområdena att i landskapsprogrammets genomförandeplaner föreslå gemensamma projekt, vilkas genomförande ansågs förutsätta även åtgärder inom centralförvaltningen.

I landskapsprogrammets genomförandeplaner föreslogs 2010 inalles tretton projekt-helheter som gällde bl.a. åtgärder för att stödja näringslivets utveckling och kontroll över strukturförändringen, havsindustrins och energibranschens verksamhetsförutsättningar, högskole- och språkutbildning, internationellt vetenskapligt och forskningssamarbete, förbättrande av vattendragens tillstånd samt utvecklande av hälsotion. Ministerierna gav förbunden skriftlig respons på projektförslagen. Dessutom behandlades förslagen under närings-, trafik- och miljöcentralernas strategiska resultatavtalsförhandlingar, där landskapsförbunden deltog. Man kom överens om att fortsätta behandlingen.

Samtliga förbund konstaterar att landskapens samarbete inte har skadat regionernas övriga samarbete. Det tidigare samarbetet har fortsatt fast det orsakar vissa överlappningar och merkostnader. Dessutom bedrivs samarbete enligt behov i olika forum, i olika riktningar och kring olika teman. Satakunta förbund konstaterar att definitionen av samarbetsområden i 11 § i lagen är begränsande och därför borde samarbetsförpliktelsen definieras i lagen. Södra Savolax förbund och Norra Karelen förbund tar ställning till att staten i sina beslut måste beakta de etablerade samarbetsområden som redan finns och att de inte får splittras genom nya beslut. Som exempel nämns indelningen i valkretsar. Förbunden föreslås att finansministeriet och arbets- och näringsministeriet ska göra en helhetsutredning om nuläget, som läggs till grund för eventuella nya beslut. Förbunden i Södra Finland konstaterar att det innebär en ytterligare utmaning för samarbetet att området inte till alla delar sammanfaller med NTM-centralernas verksamhetsområde.

Sammanförandet av verksamheten till den nya regionförvaltningen

I regeringens proposition med förslag till lagstiftning om revidering av regionförvaltningen konstateras att vissa regionförvaltningsmyndigheter och regionala enheter inom central-

förvaltningen samt organisationer som på regional nivå sköter myndighetsuppgifter som hör till den indirekta offentliga förvaltningen fortfarande förblir utanför den reform som avses i propositionen. Enligt regeringens proposition är avsikten att regionförvaltningsreformen ska föras vidare så att de organisationer som inte omfattas av reformen, eller de myndighetsuppgifter som hör till dem, senare ska kunna tas in i den myndighetsorganisation för statens regionförvaltning som nu inrättas. Förvaltningsutskottet konstaterar i sitt betänkande om regeringens proposition (FvUB 13/2009 rd) att det är viktigt att reformarbetet kan fortsätta så snart regionförvaltningsreformen trätt i kraft. Enligt utskottet är det minst lika viktigt att med utgångspunkt i uppföljningen och erfarenheterna från verkställigheten bedöma möjligheterna och behovet av en fortsatt reformprocess, till exempel genom att titta närmare på substansen i olika verksamheter och analysera utvecklings- och reformpotentialen. I regeringens proposition och förvaltningsutskottets utlåtande är det fortsatta sammanförandet av regionförvaltningen inte begränsat till vissa organisationer. I halvtidsrapporten om ALKU-projektet (finansministeriets publikation 19a/2008) nämns som organisationer som blivit utanför reformen tulldistrikten, lantmäteribyråerna, jaktvårdsdistrikten, forststyrelsens naturresursverksamhet i regionerna, gränsbevakningen, museiverkets regionala enheter och kompetenscentrumen inom det sociala området. I rapporten konstateras dessutom att regionala uppgifter som gäller järnvägar och sjötransporter kan fogas till NTM-centralernas uppgiftshelhet trafiken och infrastrukturen.

Uppföljningsgruppen för reformen av regionförvaltningen tillsatte den 9 mars 2010 under sig en arbetsgrupp för att utreda vilken verksamhet som kunde sammanföras till de nya regionförvaltningsmyndigheterna. Denna arbetsgrupp kartlade de statliga regionförvaltningsmyndigheter som står utanför regionförvaltningsreformen samt de uppgifter som sköts inom centralförvaltningen och den indirekta offentliga förvaltningen. Utifrån kartläggningen utredde arbetsgruppen de uppgifter som har anknytning till närings-, trafik- och miljöcentralernas och regionförvaltningsverkens uppgifter.

Under arbetet hörde arbetsgruppen några av de instanser som berörts av kartläggningen samt utredde med hjälp av förfrågningar vilka andra än forskningsuppgifter som sköts vid fem forskningsinstitut samt lantmäteribyråernas, Forststyrelsens naturtjänsters och kompetenscentrumen inom det sociala områdets uppgifter. I arbetsgruppens rapport ingår jord- och skogsbruksministeriets och personalorganisationernas avvikande meningar.

Arbetsgruppen föreslog att lantmäteribyråernas uppgifter i sin helhet skulle anslutas till regionförvaltningsverken samt att vissa mindre uppgifter inom i huvudsak miljöministeriets förvaltningsområde skulle överföras till NTM-centralerna och regionförvaltningsverken. Miljöministeriet bereder de lagändringar som gäller de föreslagna uppgiftsöverföringarna inom förvaltningsområdet i samband med andra ändringar i de aktuella författningarna.

För den fortsatta beredningen av det arbete som utförts av den arbetsgrupp som utrett sammanförandet av verksamheten tillsatte finansministeriet den 21 februari 2011 en arbetsgrupp för att utreda möjligheten att överföra lantmäteribyråernas uppgifter till regionförvaltningsverken. Arbetsgruppen utredde de organisatoriska konsekvenserna av en eventuell överföring, konsekvenserna för ledningen, den strategiska och den operativa styrningen, konsekvenserna för organiseringen av lantmäteriuuppgifterna på regional nivå, konsekvenserna för personalen, regionindelningarna, nätverken av verksamhetsställen och infor-

mationssystemen samt de ekonomiska konsekvenserna. Efter att arbetsgruppen granskat modellen för överföringen och den förutsägbara nyttan och de potentiella riskerna med överföringen beslöt arbetsgruppen i sin rapport, som blev färdig den 18 april 2011 (finansministeriets publikation 23/2011) att föreslå att lantmäteribyråerna jämte uppgifter överförs till regionförvaltningsverken från början av 2014 och att beredningen av de lagstiftningsändringar som förslaget förutsätter påbörjas så att regeringens proposition kan överlämnas till riksdagen under 2012. I rapporten ingår jord- och skogsbruksministeriets, Lantmäteriverkets och justitieministeriets företrädares avvikande meningar.

I regeringens beslut om ramarna för statsfinanserna 2013-2016 anges att Lantmäteriverkets organisation lättas upp genom att man övergår till en riksomfattande verksamhetsmodell. Av de organisationer som nämns i halvtidsrapporten om ALKU-projektet har det dessutom fattats beslut som rör skogscentralen och jaktvårdsdistrikten genom lagen om Finlands skogscentral (418/2011) och viltförvaltningslagen (158/2011) så att dessa uppgifter inte sammanförs till den sektorövergripande .

4.3 Regionindelningarna

I reformen av regionförvaltningen ingick följande mål som gällde regionindelningarna eller hänförde sig till dem:

- regionindelningarna görs funktionellt ändamålsenliga, de ekonomiska och pendlingsregionerna beaktas och de utgör en meningsfull helhet för medborgare, företag och samfund,
- målet är att förenhetliga regionindelningarna så att regionförvaltningsmyndigheternas verksamhetsområden motsvarar varandra eller så att de större områdena består av hela mindre områden, samt
- antalet myndigheter minskas avsevärt, i syfte att uppnå en regionförvaltningsorganisation som bygger på tydliga uppgiftshelheter.

I regionförvaltningsverkens samt närings-, trafik- och miljöcentralernas regionindelningar beaktades de olika verksamheternas varierande regionindelningsbehov så att de olika verksamheterna har regionala befogenheter som avviker från den grundläggande regionindelningen. Detta arrangemang syns bl.a. så att de olika ansvarsområdena har olika verksamhetsområden.

I regionförvaltningsverken avviker verksamhetsområdena för ansvarsområdena för miljötillstånden (4/6)³, ansvarsområdena för arbetarskyddet (5/6) samt ansvarsområdena för polisväsendet (3/6) från den grundläggande regionindelningen. Dessa ansvarsområden sköter sina uppgifter även på ett annat eller flera andra regionförvaltningsverks område.

Vid närings-, trafik- och miljöcentralerna finns endast ansvarsområdet för näringsna, arbetskraften, kompetensen och kulturen vid samtliga 15 centraler. Ansvarsområdet för miljön och naturresurserna finns vid 13 centraler och ansvarsområdet för trafiken och

³ Ansvarsområdet för miljötillstånden finns vid fyra av sex regionförvaltningsverk.

infrastrukturen vid 9 centraler. En del av ansvarsområdena för miljön och trafiken sköter sina uppgifter på två eller tre centralers områden.

Regionförvaltningsverkens och närings-, trafik- och miljöcentralernas regionindelning bygger på landskapsindelningen. Regionförvaltningsverkens samt närings-, trafik- och miljöcentralernas nuvarande regionindelningar är enhetliga så att ett större område alltid består av hela mindre områden.

För en del av verksamheterna ändrades regionindelningarna. Regionindelningen för arbetarskyddet ändrades och verksamhetsområdet i Södra Finland växte kännbart. I fråga om miljötillståndsuppgifterna ändrades regionindelningarna i hela landet när man gick från de regionala miljöcentralernas 13 områden och miljötillståndsverkens 3 områden till 4.

För NTM-centralernas del var en betydande ändring att de huvudsakliga verksamhetsställena för ansvarsområdena för miljön och naturresurserna samt trafiken och infrastrukturen i Södra Österbotten flyttades från Vasa till Seinäjoki samt att ansvarsområdet för miljön och naturresurserna flyttades från Tavastehus till Lahtis. Andra ändringar gällde ansvarsområdet för trafiken och infrastrukturen.

När regionindelningarna gjordes beaktade man de rådande samarbetsrelationerna mellan landskapsförbunden samt faktorer som förenar dem och skiljer dem åt. De åsikter som framfördes kunde i regel samordnas och regionindelningen började omfatta hela ekonomiska regioner och pendlingsregioner.

Regionindelningarnas funktionsduglighet

Ur kundernas och intressentgruppernas synvinkel är den besvärligaste faktorn med regionindelningarna inom förvaltningen att samma myndighets olika ansvarsområden eller uppgifter har olika verksamhetsområden. Den valda modellen var en förutsättning för att de olika verksamheterna skulle placeras vid samma myndigheter, men samtidigt orsakar den svårigheter i vissa situationer.

För landskapsförbunden är situationen på flera områden den att förbundet måste förhandla med flera NTM-centraler, eftersom miljö- och trafikfrågorna på landskapets område sköts vid en annan NTM-central än näringsfrågorna. På samma sätt kan t.ex. företag ha ärenden anhängiga vid flera NTM-centraler. Samma sak gäller i mindre utsträckning fall där regionförvaltningsverkens ansvarsområden har avvikande regionindelningar.

I den enkät som finansministeriet gjorde våren 2012 om regionförvaltningsverkens och NTM-centralernas regionindelningar framgick att såväl regionförvaltningsverkens som NTM-centralernas ledning anser att regionindelningarna i huvudsak fungerar ganska bra eller mycket bra.

Svaren från de ministerier som styr myndigheterna på samma enkät följde i huvudsak samma linje som svaren från regionförvaltningsverkens och NTM-centralernas ledning. Största delen av dem som svarade ansåg att regionindelningarna fungerar ganska bra eller mycket bra. De ministerieanställda som svarade framställde dock kritik mot regionindelningarnas funktionsduglighet med avseende på styrningen. Ett centralt problem ansågs vara att NTM-centralernas verksamhetsområden är för små, vilket leder till att resurserna inte nödvändigtvis kan allokteras på bästa möjliga sätt för att uppnå de strategiska målen.

Landskapsförbundens företrädare bedömde i enkäten att regionindelningarna i huvudsak fungerar antingen bra eller mycket bra.

Det enda utvecklingsförslaget som i enkäten fick klart understöd från flera som svarade var att NTM-regionindelningen på ett heltäckande sätt ändras till en modell med nio myndigheter. Sammanlagt 12 av de totalt 120 som besvarade enkäten lyfte fram denna utvecklingstrend i sitt svar.

Det har inte gjorts några särskilda utredningar om regionindelningarnas betydelse för myndigheternas kunder och invånarna i regionerna.

4.4 Styrningen av regionförvaltningen

I beslutet om att tillsätta projektet sattes följande mål för styrningen:

- Styrningen av den statliga regionförvaltningen utgör en fungerande del av styrningen av förvaltningen som helhet
- Regionförvaltningen kan förenhetligas med och stödjer utvecklingen av den statliga lokalförvaltningen.

I regeringens proposition har dessutom satts som mål att man strävar efter att styra regionförvaltningsmyndigheterna i ministeriesamarbete med gemensamma förfarandemått och samtidigt flexibelt inom de olika förvaltningsområdena. Ett mål för styrningen är också att stärka ministeriernas strategiska styrning i nätverksform och kanaliseringen av den utvecklingsvilja som kommer från regionerna.

Avsikten var också att knyta landskapsprogrammen närmare samman med resultatstyrningsprocessen mellan centralförvaltningen och regionförvaltningsmyndigheterna. Landskapsprogrammet och dess genomförandeplan togs som en utgångspunkt för beredningen av regionförvaltningsmyndigheternas strategidokument och strategiska resultatavtal.

För att uppnå målen och kanalisera regionernas synpunkter har man för styrningen av de statliga regionförvaltningsmyndigheterna som ett nytt tillvägagångssätt tagit i bruk ett strategidokument som omfattar regeringsperioden och på motsvarande sätt resultatavtal som är lika långa som regeringsperioden. Styrningen av regionförvaltningsmyndigheterna sker i samarbete mellan ministerierna och centrala ämbetsverken. Ministeriernas styrning förmedlas till regionförvaltningsverken i huvudsak via de koordinerande ministerierna (FM och ANM).

I den utvärdering av projektet för att reformera regionförvaltningen som Tammerfors universitet gjorde 2009-2010 ”Hiljainen radikaali uudistus” (finansministeriets publikation 11/2011) framförs att ministerierna hade utvecklat fungerande samarbetsrelationer mellan sig i strategiska planeringsfrågor redan före genomförandefasen. Detta ansågs främja uppnåendet av de synergifördelar som eftersträvades med reformen. (2011, 58 och 126) Enligt utvärderingen fungerade den strategiska styrningen tämligen bra genast i verksamhetens inledningsfas.

Enligt utvärderingen fanns det skillnader i de styrande ministeriernas styrkulturer. Där som vissa ministerier ansågs nöja sig enkelt med riktlinjerna från den strategiska styr-

ningen, ansågs andra ministerier vilja trygga det egna förvaltningsområdets intressen med en stor mängd mål för verksamheten (2011, 58-59).

I utvärderingen konstateras att styrmodellerna för regionförvaltningsverken och NTM-centralerna också är förenade med särdrag som har sin bakgrund i verksamhetskulturerna hos de myndigheter som föregick de nya regionförvaltningsmyndigheterna. Detta syntes bl.a. så att för regionförvaltningsverkens del hade uppgörandet av resultatavtalen styrts uppifrån nedåt, medan avtalen för NTM-centralernas del hade börjat uppgöras utifrån regionernas förslag. Den viktigaste praktiska skillnaden hade dock sitt ursprung i vilka saker som intogs i de strategiska resultatavtalen och vilka som togs in i resultatavtalen om verksamheten (2011, 58-59).

I utvärderingarna framförs att resursstyrningen i beredningsfasen sågs som en potentiell problemkälla (2011, 58-59). I utvärderingen konstateras att i de ministerier som svarade för styrningen av verksamheten upplevde man att förmågan att påverka resursstyrningen försämrades. Framför allt den tunna personalresursen och de små uppgiftsområdenas förmåga att stå på sig vid fördelningen av myndighetens resurser hade blivit mera problematisk än förr. Särskilt inom de små sektorerna vid NTM-centralerna sågs detta som ett stort problem.

I intervjuerna framfördes särskilt för NTM-centralernas del att tyngdpunkten borde kunna förskjutas i riktning mot strategidokumentet och de strategiska resultatavtalen och tyngden hos de operativa resultatavtalen i motsvarande mån minskas. På det hela taget konstateras i utvärderingen på basis av erfarenheterna från den första rundan att planerings- och avtalsprocessen måste lättas upp i fortsättningen (2011, 127-218).

I sitt utredningsarbete har Riitta Rainio konstaterat att regionförvaltningsmyndigheternas planerings- och styrsystem är byråkratiskt och resurskrävande och har många nivåer, men att man har försökt utöka planerings- och styrsystemets strategiska grepp. Rauno Saari iakttagelser angående styrningen av NTM-centralerna framgår nedan.

I följande kapitel behandlas förfarandena, utfallet och utvecklingen i fråga om regionförvaltningsverkens och NTM-centralernas strategiska planering och styrning efter att verksamheten kommit i gång.

Regionförvaltningsverken

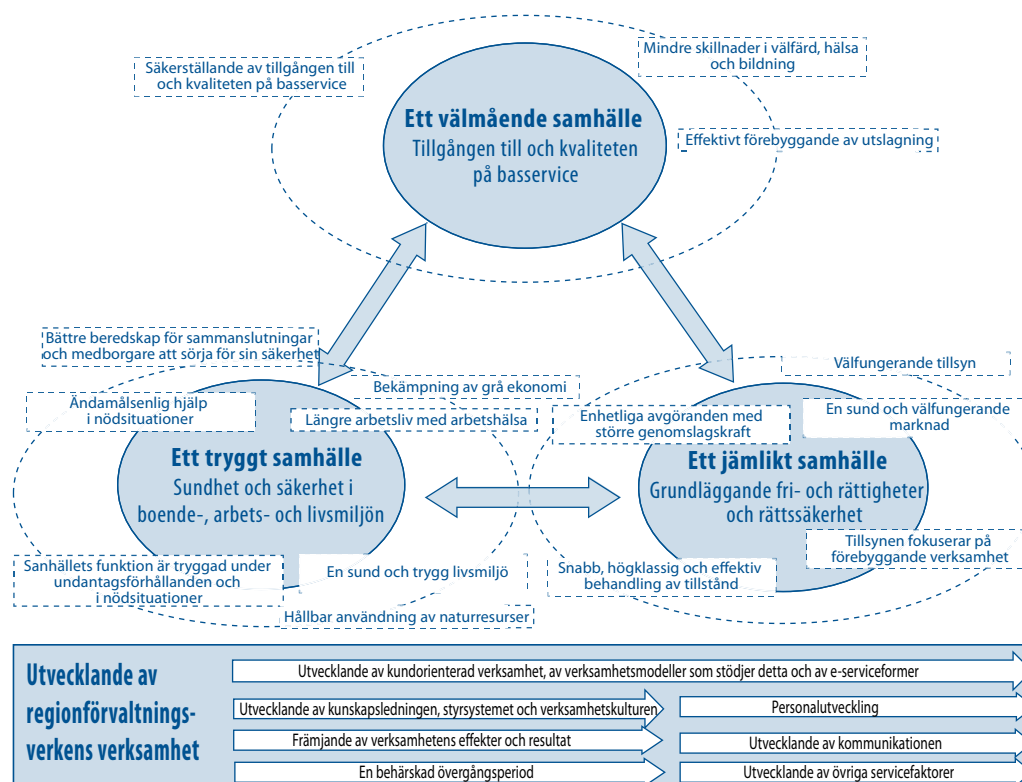
Den övergripande administrativa styrningen av regionförvaltningsverken ankommer på finansministeriet. Styrningen sker i samarbete mellan finansministeriet och de ministerier och centralförvaltningsmyndigheter som svarar för styrningen av verksamheten. För att förenhetliga och koordinera resultatstyrningen har finansministeriet tillsatt en styrgrupp och en resultatstyrningsgrupp för regionförvaltningsverken, av vilka den första fungerande som beslutande organ och den andra som organ som förbereder beslutsfattandet.

För regionförvaltningsverken utarbetades i det skede då ALKU-reformen förbereddes det första strategidokumentet och strategiska resultatavtal för 2010-2011. Hösten 2011 godkändes regionförvaltningsverkens första fyraåriga strategidokument 2012-2015. De strategiska resultatavtalen 2012-2015 undertecknades i januari 2012.

Regionförvaltningsverkens strategiska mål presenteras i dokumenten för 2012-2015, indelade i tre kategorier i enlighet med regionförvaltningsverkens kärnprocesser. Kärnprocesserna är:

- 1) Ett välmående samhälle – välfärdsprocesser: Tillgången till och kvaliteten på basservice
- 2) Ett jämlikt samhälle – rättsskyddsprocesser: Grundläggande fri- och rättigheter samt rättssäkerhet
- 3) Ett tryggt samhälle – säkerhetsprocesser: Sundhet och säkerhet i boende-, arbets- och livsmiljön.

BILD 9. Regionförvaltningsverkens strategiska mål 2012-2015



Enligt 9 § i lagen om regionförvaltningsverken finns i regionförvaltningsverkens strategidokument avsnitt som gäller planeringen och styrningen av uppgifter som gäller polisväsendet, arbetarskyddet och miljötillståndsärenden. Som bilaga till strategidokumentet finns ett avsnitt om arbetarskyddet, som har beretts under SHM:s ledning och enligt SHM:s anvisningar tillsammans med arbetsmarknadsparterna och behandlats i arbetarskyddsde-

legationen. Det har inte utarbetats något särskilt avsnitt om miljötillståndsärenden, utan de mål som gäller miljötillståndsärenden har tagits in i dokumentets indelning i kärnprocesser. För polisens del innehåller strategidokumentet endast målen för det regionala myndighetssamarbete som polisen ansvarar för samt för beredskapen och beredskapsplaneringen.

Målen för arbetarskyddet och polisväsendet ingår inte i de strategiska resultatavtalen. För arbetarskyddets del utarbetar social- och hälsovårdsministeriet ett separat resultatavtal om verksamheten tillsammans med ansvarsområdena för arbetarskyddet.

För regionförvaltningsverkens del har det förekommit inga projekt enligt genomförandeplanerna för landskapsprogrammen, beträffande vilka man skulle ha behövt fastställa statens ståndpunkt i de strategiska resultatavtalen. Landskapsförbunden har en representant i resultatstyrningsgruppen för regionförvaltningsverken, via vilken landskapsförbunden har varit med och berett strategidokumentet och de strategiska resultatavtalen. Landskapsförbunden har inte deltagit i förhandlingarna om regionförvaltningsverkens strategiska resultatavtal, men landskapsförbunden har haft möjlighet att kommentera och yttra sig om utkastet till dokument.

Med undantag för ansvarsområdet för arbetarskyddet upprättar de ministerier som svarar för resultatstyrningen av regionförvaltningsverkens verksamhet inte längre några egna operativa resultatavtal med verken under strategiperioden 2012-2015. Endast de centralförvaltningsmyndigheter som styr verken upprättar operativa resultatavtal.

En betydande ändring under strategiperioden 2012-2015 jämfört med de första åren när verksamheten inleddes 2010 och 2011 har varit övergången från målsättningar för de enskilda förvaltningsområdena till målsättningar enligt verkens kärnprocesser. Målsättningar som överensstämmer med kärnprocesserna knyter målen och åtgärderna till de eftersträlvade effekterna av verksamheten samt främjar tväradministrativt samarbete i verken.

En klar förändring jämfört med tiden före ALKU-reformen har också varit att styrmodellen utvecklats till en genuin samarbetsmodell där alla styrande ministerier och centralförvaltningsmyndigheter deltar i styrningen av verkens verksamhet medan finansministeriet koordinerar och svarar för den strategiska styrningen.

Det fleråriga och för förvaltningsområdena gemensamma systemet för strategisk planering och styrning har förenhetligat styrningen och målsättningarna för regionförvaltningen. Det gör det möjligt att samtidigt granska och samordna målen och resurserna. Systemet minskar de styrandes och regionförvaltningsverkens administrativa börda och när planeringsperioden är lika lång som regeringsperioden skapar det samtidigt stabilitet, enhetlighet och möjligheter att planera och utveckla verkens verksamhet.

Enligt en enkät som finansministeriet gjorde i februari 2012 anser de aktörer som deltar i styrningen att de strategiska planerings- och styrdokumenterna för regionförvaltningsverken har utvecklats avsevärt under de första åren och att de utgör en bra helhet. Ur resultatstyrningens synvinkel är det år då strategidokumentet och de strategiska resultatavtalen bereds jämförelsevis tungt och binder resurser. Å andra sidan gäller dokumenten i fyra år och de tre följande åren är styrprocessen betydligt lättare, eftersom man då gör endast nödvändiga ändringar i dokumenten.

Som bilaga till regionförvaltningsverkens strategiska resultatavtal finns i enlighet med 14 § i förordningen om regionförvaltningsverken ramar för anslagen per förvaltningsområde. Förutom anslagen per förvaltningsområde har för verken reserverats en anslagsandel

som får allokeras fritt. I regionförvaltningsverkens strategiska resultatavtal anges också personalramarna per förvaltningsområde. Ur verkens synvinkel har man märkt att ramarna för anslagen per förvaltningsområde hämmar regionförvaltningsverkens verksamhet och deras möjlighet att använda resurserna flexibelt samt att de minskar verkens överdirektörers möjlighet att leda verket som en helhet. Ur de styrande ministeriernas synvinkel har fördelen med ramar för årsverken och anslagen per förvaltningsområde ansetts vara möjligheten att se till att det råder jämvikt i hela landet beträffande resurserna för ett visst uppgiftsområde samt att samordna målen och resurserna.

Regionförvaltningsverken rapporterar till finansministeriet och andra ministerier och centralförvaltningsmyndigheter som styr dem om hur målen i de strategiska resultatavtalen uppnåtts. Regionförvaltningsverken utarbetar varje år verksamhetsberättelser, som kompletterar bokslutet. Dessutom rapporterar regionförvaltningsverken hur målen i de resultatavtal som gäller verksamheten har nåtts direkt till det ministerium eller den centralförvaltningsmyndighet som svarar för resultatstyrningen av verksamheten.

Närings-, trafik- och miljöcentralerna

Den allmänna administrativa styrningen av närings-, trafik- och miljöcentralerna ankommer på arbets- och näringsministeriet. Styrningen samordnas och samarbetet mellan de styrande ministerierna säkerställs i NTM-ledningsgruppen.

Medlemmar i styrgruppen är de styrande ministeriernas kanslichefer och Trafikverkets överdirektör. Ordförande är arbets- och näringsministeriets kanslichef.

För NTM-ledningsgruppen har ärendena sedan början av 2012 beretts av tre beredningsgrupper: gruppen för utvecklande av styrningen, gruppen för utvecklande av verksamheten och gruppen för personal- och förvaltningsärenden. Åren 2010–2011 sköttes beredningen fortfarande av fem separata grupper. Revideringen av beredningsgruppstrukturen baserade sig på behovet att övergå från styrstrukturerna i NTM-centralernas startfas till styrstrukturer för mera etablerad verksamhet.

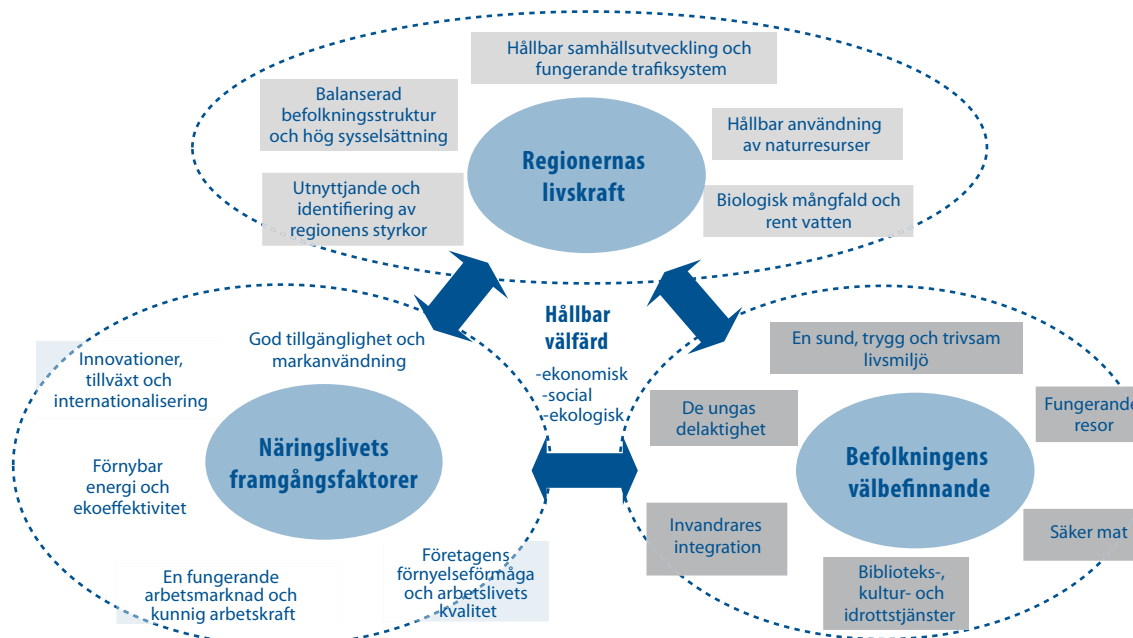
För NTM-centralerna utarbetades under 2009 i det skede då ALKU-projektet bereddades ett strategidokument för 2010–2011 samt de första strategiska resultatavtalen för 2010–2011 utifrån strategidokumentet och landskapsprogrammen.

Närings-, trafik- och miljöcentralernas första fyraåriga strategidokument 2012-2015, som omfattar hela regeringsperioden, bereddades hösten 2010 i brett samarbete. NTM-centralerna, landskapsförbunden och de viktigaste intressentgrupperna hördes i beredningsfasen på ett seminarium våren 2011 och de hade möjlighet att kommentera utkastet till dokument. Strategidokumentet finslipades i enlighet med satsningarna i regeringsprogrammet, varefter det godkändes i oktober 2011.

De strategiska målen i närings-, trafik- och miljöcentralernas strategidokument 2012-2015 är kopplade till tre prioriterade områden. Prioriteringarna är följande:

- 1) Regionernas livskraft
- 2) Näringslivets framgångsfaktorer
- 3) Befolkningens välbefinnande

BILD 10. Närings-, trafik- och miljöcentralernas strategiska mål 2012-2015



Närings-, trafik- och miljöcentralernas strategidokument 2012-2015 innehåller inga avsnitt om enskilda förvaltningsområden, utan målet har varit ett sektoröverskridande perspektiv samt att hitta synergier mellan de olika ansvarsområdena.

Som bilaga till NTM-centralernas strategiska resultatavtal konstateras i enlighet med 21 § i förordningen om NTM-centralerna ramarna för anslagen (=omkostnadsanslag) till NTM-centralerna. Omkostnadsanslagen anvisas respektive NTM-central som en klumpsumma. Anslagen är inte i enlighet med förordningen fastställda enligt förvaltningsområde utan NTM-centralen beslutar själv om den närmare fördelningen av anslaget enligt ansvarsområden och enheter. Användningen av anslaget och resurserna följs enligt ansvarsområde och enhet med hjälp av utfallet.

Detta sätt att tilldela omkostnadsanslaget har enligt NTM-centralerna ökat deras möjlighet att använda anslaget på ett flexibelt sätt i enlighet med behovet. Att omkostnadsanslaget tilldelas som en klumpsumma underlättar en smidig användning av resurserna över gränserna för ansvarsområdena och förvaltningsområdena. Samtidigt har tillvägagångssättet kritiserats av de ministerier som ansvarar för styrningen av verksamheten, av vilka en del upplever att tillvägagångssättet minskat deras möjligheter att påverka allokeringen av resurserna och försvårat allokeringen av kompetens och resurser ur landsomfattande synvinkel.

År 2011 fördes förhandlingarna om NTM-centralernas strategiska resultatavtal enligt en indelning i verksamhetsområden med 9 NTM-centraler. Syftet med förfarandet var att förhandlingarna skulle omfatta alla ansvarsområden på området för respektive NTM-central. I enlighet med denna indelning deltog varje gång från en till tre NTM-centraler i förhandlingarna. Åren 2009 och 2010 fördes förhandlingarna särskilt med varje NTM-central.

Landskapsförbunden har deltagit i förhandlingarna som gällt NTM-centralen på deras område. Under själva förhandlingen har man inte i enlighet med 21 § i förordningen om NTM-centralerna kunnat fastställas statens ståndpunkt till projekt enligt genomförandeplanerna, utan i ministeriernas respons på förslagen har konstaterats att de eventuellt framskrider inom ramen för andra beredningsprocesser eller så har man kommit överens om eventuell fortsatt behandling av dem senare.

När man frågat efter respons på planeringsprocessen och förhandlingsprocedurerna 2011 och 2012 framgick det att utvecklingen gått i positiv riktning mellan åren. Förhandlingsprocessen bedömdes som tämligen smidig, men samtidigt bedömdes förhandlingarna som närmast diskussioner eller informationsmöten, inte som faktiska förhandlingar.

För att uppnå NTM-centralernas mål för verksamheten uppgörs vid behov operativa resultatavtal för styrningen och organiseringen av centralernas verksamhet och uppgifter under ledning av det styrande ministeriet eller centralförvaltningsmyndigheten. De styrande ministerierna och centrala myndigheterna och även NTM-centralerna har ansett att de operativa resultatavtalen varit nödvändiga men samtidigt har man ansett att antalet avtal på det hela taget varit för stort. Det stora antalet avtal har lett till att ett förvaltningsområde har kunnat ha t.o.m. flera separata avtal med en och samma NTM-central.

Med tanke på ledningen av NTM-centralerna och genomförandet och uppföljningen av de operativa resultatavtalen har det konstaterats motiverat att klarlägga och slå ihop styrningen av verksamheten. I fråga om denna målsättning har man gjort framsteg redan 2012 t.ex. inom jord- och skogsbruksministeriets och arbets- och näringsministeriets förvaltningsområden. Målet är att ytterligare minska antalet operativa resultatavtal. De operativa resultatavtalens innehållsmässiga enhetlighet och inbördes jämförbarhet samt arbetsfördelning i förhållande till de strategiska resultatavtalen vidareutvecklas också.

NTM-centralerna rapporterar till arbets- och näringsministeriet och andra ministerier och centralförvaltningsmyndigheter som styr dem om uppnåendet av målen för de strategiska resultatavtalen två gånger om året, i samband med utarbetandet av verksamhetsberättelsen och förfarandet för översyn av resultatavtalet. I de operativa resultatavtalen rapporterar NTM-centralerna separat direkt till det ministerium eller den centralförvaltningsmyndighet som svarar för styrningen.

Utredningsmännen Rauno Saari och Riitta Rainio har i sina utredningar pekat på den tunga styrningen av NTM-centralerna. Enligt Saari anses inte ansvarsförhållandena vara klara mellan centralförvaltningen och regioncentra och inte heller inom centra, och dessutom är systemet arbetsdrygt och kräver möten, det är administrativt tungt och nästan kvävande. Med tanke på styrningen av verksamheten anser han att det varken är klart eller rationellt och det motsvarar inte sitt ändamål med tanke på den styrande inverkan.

Enligt Rainios utredning efterlyser NTM-centralernas ansvarsområden för miljön och naturresurserna resursstyrning från miljöministeriets sida, man önskar också att ministeriets övergripande styrgrepp ska stärkas.

4.5 Oberoende, opartiskhet och tillgodoseende av rättssäkerheten

Att en oberoende och opartisk behandling av ärendena tryggas och att rättssäkerheten tillgodoses är av betydelse i regionförvaltningsverken särskilt inom följande verksamhetsområden och de ansvarsområden som sköter uppgifter med anknytning till dem:

- Tillstånds- och andra ansökningsärenden som hör till området för miljöskydds- och vattenlagstiftningen. Detta verksamhetsområde sköts inom verkets ansvarsområde för miljötillstånden.
- Tillsynen över arbetarskyddet och utvecklingen av det, produkttillsynen över produkter som används i arbete samt tillsynen över efterlevanden av arbetarskyddslagstiftningen i egenskap av arbetarskyddsmyndighet. Detta verksamhetsområde sköts inom verkets ansvarsområde för arbetarskyddet.
- Konkurrensförvaltningen. Detta verksamhetsområde sköts inom verkets ansvarsområde för basservicen, rättsskyddet och tillstånden.

Tryggandet av en oberoende behandling av miljötillståndsärenden bygger på att man när dessa ärenden behandlas till vissa delar följer de principer som gäller för oberoende rättskipningsorgan.

Tryggandet av en oberoende ställning för arbetarskyddet bygger på artikel 6 i konventionen om inspektion inom industri och handel (konvention nr 81) som internationella arbetsorganisationens (ILO) generalkonferens antog 1947 och som Finland har ratificerat (FördrS 44/1949).

Vid närings-, trafik- och miljöcentralerna är saken av betydelse särskilt inom följande uppgiftsområden:

- Miljövård, markanvändning, styrning av byggandet, vård av kulturmiljön, skydd och ett hållbart nyttjande av naturens mångfald samt nyttjande och vård av vattentillgångarna. Detta verksamhetsområde sköts inom ansvarsområdet för miljön och naturresurserna.
- Bevaka allmänt intresse i miljö- och vattenärenden, producera och distribuera miljöinformation och förbättra miljömedvetenheten, förebygga och bekämpa miljöskador och miljöolägenheter, sköta statens vattenrättsliga tillstånd och privaträttsliga avtal och sörja för genomförandet av miljö-, vattenförsörjnings- och vattendragsarbeten. Detta verksamhetsområde sköts inom centralens ansvarsområde för miljön och naturresurserna.

Lagstiftningssituationen vid regionförvaltningsverken

Lagen om regionförvaltningsverken (896/2009) innehåller flera bestämmelser vars syfte är att trygga en oberoende och opartisk behandling av ärenden samt rättssäkerheten. Dessutom ingår bestämmelser om saken i lagen om behandling av miljöskydds- och vattenärenden vid regionförvaltningsverken (898/2009).

Enligt 5 § i lagen om regionförvaltningsverken är ansvarsområdena för arbetarskydds-uppgifter, miljötillståndsärenden och konkurrensärenden oberoende när de sköter sina uppgifter. Ansvarsområdenas verksamhet ska ordnas så att deras oberoende och opartiskhet kan tryggas när de sköter dessa uppgifter. Ansvarsområdena får inte tilldelas andra sådana uppgifter som kan äventyra en korrekt skötsel av ärendena eller oberoendet.

För uppnående av de allmänna mål som gäller regionförvaltningsverkens verksamhet och för beaktande av regionernas synpunkter utarbetas enligt 8 § 1 mom. för regionförvaltningsverken med tanke på den allmänna planeringen, styrningen och ordnandet av verksamheten ett gemensamt strategidokument och för varje verk en separat strategisk resultatmålshandling. Enligt 9 § 1 mom. finns i regionförvaltningsverkens strategidokument avsnitt som gäller planeringen och styrningen av uppgifter som gäller bl.a. arbetarskyddet och miljötillståndsärenden. Enligt bestämmelsen utarbetas inte några strategiska resultatmålshandlingar för styrningen av regionförvaltningsverkens uppgifter som gäller arbetarskyddet. Enligt 9 § 2 mom. kan närmare bestämmelser om innehållet i och förfarandena för den strategiska planeringen och styrningen av regionförvaltningsverkens uppgifter som gäller arbetarskyddet utfärdas genom förordning av social- och hälsovårdsministeriet och om innehållet i och förfarandena för den strategiska planeringen och styrningen av miljötillståndsärenden genom förordning av miljöministeriet. Oberoendet stöds också indirekt av 10 §, enligt vilken endast de ministerier som är behöriga styr regionförvaltningsverkens verksamhet inom sina egna ansvarsområden. Enligt 12 § 1 mom. avgör direktören för ett regionförvaltningsverk ärenden som hör till verkets behörighet. Ärenden som hör till ansvarsområdena för arbetarskyddet och miljötillståndsärenden avgörs emellertid av chefen för det berörda ansvarsområdet. Enligt 2 mom. har direktören för ett regionförvaltningsverk rätt att avgöra ärenden som en tjänsteman vid verket enligt arbetsordningen får avgöra. Verkets direktör har emellertid inte rätt att avgöra ärenden som omfattas av behörigheten för verkets ansvarsområde för arbetarskyddet eller miljötillståndsärenden.

I regionförvaltningsverkets arbetsordning kan enligt 13 § inte bestämmas hur förvaltningen och funktionerna ska ordnas eller om beredningen och avgörandet av ärenden till den del som det är fråga om ansvarsområdena för miljötillståndsärenden och arbetarskyddsuppgifter.

Cheferna för ansvarsområdena för arbetarskyddsuppgifter utnämns enligt 14 § 1 mom. tills vidare, medan cheferna för andra ansvarsområden utnämns för viss tid. Cheferna för ansvarsområdena utnämns enligt bestämmelsen av det ministerium som bär huvudansvaret för styrningen av verksamheten inom ansvarsområdet. Enligt 2 mom. utnämner cheferna för regionförvaltningsverkens ansvarsområden för arbetarskyddet och miljötillståndsärenden personalen inom sina ansvarsområden.

I 15 § ingår en specialbestämmelse för avgörandet av interna konfliktsituationer vid regionförvaltningsverket som gäller opartiskhet. Om det finns uppenbar risk för att en opartisk behandling av ett förvaltningsärende som hör till ett regionförvaltningsverks verksamhetsområde och som gäller tillsyn, åläggande av skyldigheter eller beviljande av rättigheter äventyras för att verket också är eller har varit part i ärendet, ska verket begära att det ministerium som är behörigt utser ett annat regionförvaltningsverk att behandla och avgöra ärendet, om en opartisk behandling inte går att ordna med verksinterns åtgärder.

Enligt 21 § kärar och svarar ett regionförvaltningsverk på statens vägnar samt bevakar vid domstolar och andra myndigheter statens rätt och fördel i alla ärenden som hör till dess verksamhetsområde och i sådana ärenden för vilka ingen behörig myndighet särskilt har angetts i lag, med undantag för tillstånds- och andra ansökningsärenden som hör till området för miljöskydds- och vattenlagstiftningen, om inte en företrädare för det ministerium som svarar för styrningen av verksamheten gör det.

Dessutom innehåller 3 § i lagen om behandling av miljöskydds- och vattenärenden vid regionförvaltningsverken bestämmelser om sammansättningen vid avgöranden. Enligt paragrafen bestämmer chefen för ansvarsområdet sammansättningen vid avgörandet av ärenden och utser vid behov en ordförande för sammansättningen. Chefen för ansvarsområdet kan inte överta avgörandet av ett ärende som han eller hon har bestämt att ska avgöras i en annan sammansättning.

Lagstiftningssituationen vid närings-, trafik- och miljöcentralerna

Också lagen om närings-, trafik- och miljöcentralerna (897/2009) innehåller vissa bestämmelser, som syftar till att trygga att ärendena behandlas oberoende och opartiskt samt rättssäkerheten.

Enligt 4 § 3 mom. ska skötseln av närings-, trafik- och miljöcentralernas tillsynsuppgifter som gäller miljöskyddet samt miljö- och vattenärenden ordnas så att en opartisk behandling av ärendena tryggas.

Direktören för en närings-, trafik- och miljöcentral har enligt 10 § 2 mom. rätt att avgöra ärenden som gäller centralens gemensamma funktioner samt ärenden som gäller centralens gemensamma strukturfondsprogramarbete. Centralens direktör har emellertid inte rätt att avgöra ärenden som omfattas av ett ansvarsområdes uppgifter och behörighet.

Chefen för ett ansvarsområde inom en närings-, trafik- och miljöcentral utnämns enligt 12 § 1 mom. för viss tid. Enligt bestämmelsen utnämns chefen av det ministerium som bär huvudansvaret för styrningen av verksamheten inom ansvarsområdet. Enligt 2 mom. utnämns personalen inom ett ansvarsområde vid en närings-, trafik- och miljöcentral av chefen för ansvarsområdet.

I 20 § ingår en specialbestämmelse för avgörandet av interna konfliktsituationer vid närings-, trafik- och miljöcentralen som gäller opartiskhet. Om det finns uppenbar risk för att en opartisk behandling av ett förvaltningsärende som hör till en närings-, trafik- och miljöcentralens verksamhetsområde och som gäller tillsyn, åläggande av skyldigheter eller beviljande av rättigheter äventyras för att centralen också är eller har varit part i ärendet, ska centralen begära att det ministerium som är behörigt utser en annan närings-, trafik- och miljöcentral att behandla och avgöra ärendet, om en opartisk behandling inte går att ordna med enhetsinterna åtgärder.

Utfallet i fråga om miljötillståndsuppgifterna och tillsynen över miljöskyddet

Miljöministeriet har i samarbete med regionförvaltningsverken samt närings-, trafik- och miljöcentralerna i flera olika sammanhang behandlat juridiska frågor om talerätt och

behörighet. Dessutom har ministeriet betonat att uppgiften som gäller tillsyn över miljöändringen ska skötas opartiskt mellan närings-, trafik- och miljöcentralernas ansvarsområden och inom centralernas ansvarsområde för miljön och naturresurserna.

Enligt uppgifter från regionförvaltningsmyndigheterna har det i regel inte förekommit några problem. Överdirektörerna känner till ansvarsområdets oberoende ställning. Situationen där kunder eller samarbetspartner tagit första kontakt med fel enhet eller sökt stöd för sin åsikt hos överdirektören har lösts och samtidigt har man sett över verksamhetsmodellerna inom närings-, trafik- och miljöcentralerna och försatt dem i skick. I enskilda situationer, t.ex. bevakningen av det allmänna miljövårdsintresset och fiskerinäringsintresset, har man upptäckt avvikande utlåtanden. Regionförvaltningsmyndigheterna finner det viktigt att oberoendet och opartiskheten i vissa miljöuppgifter fortfarande framhålls och att närings-, trafik- och miljöcentralernas ibland även motstridiga roller identifieras. Regionförvaltningsverkens ansvarsområden för miljötillstånden, som begär utlåtanden av närings-, trafik- och miljöcentralerna, finner det viktigt att närings-, trafik- och miljöcentralernas ansvarsområdens roller hålls åtskilda och att de intressen som de företräder presenteras som sådana i utlåtandena.

Behörighetsfrågor som gäller närings-, trafik- och miljöcentralerna har varit framme åtminstone i undantagsbeslut som gällt naturvården. Högsta förvaltningsdomstolen (HFD 2012:6) har t.ex. ansett att närings-, trafik- och miljöcentralens ansvarsområde för miljön är behörigt att avgöra en ansökan som gjorts av ansvarsområdet för trafiken vid samma central.

På samma sätt som miljöministeriet är ansvarsområdena för miljön oroliga för allokeringen av resurser inom regionförvaltningsmyndigheterna. Ministeriet har fäst uppmärksamhet vid att miljöskyddsmyndigheterna garanteras möjlighet att sköta sina lagstadgade uppgifter på ett oberoende sätt. Dessutom har uppmärksamhet fästs vid tryggandet av miljöförvaltningens resurser överlag. Till närings-, trafik- och miljöcentralernas strategiska resultatavtal fogades ett konstaterande om att genom rätt allokering av resurserna bör det säkerställas att de lagstadgade grunduppgifterna sköts så att kundernas likvärdiga servicebehov, det allmänna intresset och den oberoende och opartiska behandling som ärenden förutsätter tryggas.

Utfallet i fråga om tillsynen över arbetarskyddet

Enligt artikel 6 i Internationella arbetsorganisationens (ILO) konvention om yrkesinspektion inom industri och handel ska inspektionspersonalen bestå av offentliga tjänstemän vilkas ställning och anställningsvillkor är sådana att de garanterar dem en ordinarie tjänst samt oberoende av alla regeringsbyten och obehörig utomstående påverkan.

Finansministeriet riktade i augusti 2012 en enkät till de anställda inom regionförvaltningsverkens ansvarsområden för arbetarskyddet. Syftet med enkäten var bl.a. att utreda om organiseringen av arbetarskyddsuppgifterna som en del av regionförvaltningsverken har påverkat tryggandet av arbetarskyddets oberoende ställning.

I svaren på enkäten framkom det inte några sådana omständigheter som gör att arbetarskyddstillsynens oberoende på grund av regionförvaltningsreformen skulle kunna anses stå i strid med bestämmelserna i ovannämnda artikel 6 i ILO-konventionen eller med de

ovannämnda bestämmelserna om arbetarskyddets oberoende i lagen om regionförvaltningsverken.

Dessutom har social- och hälsovårdsministeriets arbetarskyddsavdelning meddelat som sin åsikt att arbetarskyddstillsynens oberoende har tillgodosetts i lagstiftningen om regionförvaltningsverken, i budgeten och i resultatstyrningen av ansvarsområdena i enlighet med artikel 3.2 och artikel 6 i ILO-konvention nr 81 och att oberoendet, opartiskheten och rätts säkerheten har tillgodosetts i fråga om de ärenden som hänför sig till arbetarskyddstillsynen.

Överklagande av regionförvaltningsmyndigheternas beslut samt förvaltningsdomstolarnas regionala behörighet

En företrädare för justitieministeriets justitieförvaltningsavdelning har hörts i uppföljningsgruppen för regionförvaltningsreformen om reformens konsekvenser för förvaltningsdomstolarnas verksamhet. Enligt uppgifter från förvaltningsdomstolarna och Högsta förvaltningsdomstolen har det förekommit en del oklarheter i anslutning till behörigheten. Under ledning av justitieministeriets lagberedningsavdelning har det dessutom ordnats en överläggning angående frågor om domstolens behörighet (forum), där även regionförvaltningsmyndigheterna var företrädade. Under överläggningen konstaterades att tolkningen av behörighetsbestämmelserna har i och med den rättspraxis som uppkommit klarlagts i många avseenden och det föreligger inte något omedelbart behov av att ändra bestämmelserna. Frågan om 12 § 2 mom. i förvaltningsprocesslagen borde ändras så att det bättre än nu skulle kunna tillämpas även på regionförvaltningsmyndigheterna i situationer där regionförvaltningsmyndighetens verksamhetsområde omfattar hela landet ska utredas i samband med den lagberedning som pågår i justitieministeriet och som gäller en mera omfattande reform av förvaltningsprocesslagen.

Utfallet i fråga om konkurrensförvaltningen

En oberoende och opartisk behandling av ärendena samt rättssäkerheten har tillgodosetts väl när regionförvaltningsverken behandlat konkurrensärenden. Vid behandlingen av dessa ärenden har det inte framgått några interna juridiska spänningar vid utövandet av beslutanderätt och annan talrätt. De beslut om konkurrensärenden som regionförvaltningsverken fattat har inte överklagats till förvaltningsdomstolarna och därför har det inte heller förekommit några oklarheter i anslutning till förvaltningsdomstolarnas regionala behörighet.

4.6 Tillgodeendet av de språkliga rättigheterna och servicen på svenska

I samband med riksdagsbehandlingen av lagstiftningen om revidering av regionförvaltningen konstaterade grundlagsutskottet (GrUU 21/2009 rd) bl.a. att det är klart att bestämmelser i grundlagen direkt kan begränsa innehållet i bestämmelser som utfärdats

med stöd av bemyndigande bland annat om bestämmelserna om en myndighets verksamhetsområde har kopplingar till grundlagen. I revideringen av regionförvaltningen var enligt utskottet åtminstone det betydelsefullt att förändringar i myndigheternas verksamhetsområden kan inverka på myndighetens språkliga status och därmed indirekt på de språkliga rättigheter som tryggas i grundlagen. När den statliga region- och lokalförvaltningen organiseras på förordningsnivå måste enligt utskottet särskild uppmärksamhet fästas vid 122 § 1 mom. i grundlagen, som säger att när statens region- och lokalförvaltning organiseras ska en indelning i sinsemellan förenliga områden eftersträvas så att den finsk- och svenskspråkiga befolkningens tillgång till tjänster på det egna språket tillgodoses på lika grunder. Också bestämmelserna i 17 § 2 och 3 mom. i grundlagen om vars och ens rätt att använda sitt eget språk, antingen finska eller svenska eller samiska, hos myndigheter och det allmännas skyldighet att tillgodose landets finskspråkiga och svenskspråkiga befolknings samhälleliga behov enligt lika grunder är betydelsefulla. Enligt utskottets uppfattning betydde detta bland annat att om en administrativt fungerande områdesindelning kan definieras på flera alternativa sätt, förutsätter skyldigheten att tillgodose de grundläggande rättigheterna att man väljer det alternativ som bäst tillgodoser de grundläggande språkliga rättigheterna. Utskottet poängterade att statsrådets beslutsfattande på denna punkt är laglighetsprövning som grundar sig på kraven i de nämnda bestämmelserna. I ett administrativt perspektiv måste man då välja den områdesindelning som bäst tillgodoser de grundläggande språkliga rättigheterna.

I samband med beredningen av regionförvaltningsreformen aktualiserades frågan om vart det tvåspråkiga landskapet Mellersta Österbotten skulle hänföras. Alternativen var att landskapet skulle hänföras till en ny myndighet som skulle bildas av antingen finskspråkiga eller tvåspråkiga myndighetsenheter. Ärendet avgjordes utifrån grundlagsutskottets ställningstagande och utredningar om myndigheternas förmåga att ordna service på olika språk i enlighet med det senare alternativet. Enligt avgörandet hör landskapet Mellersta Österbotten till verksamhetsområdet för det tvåspråkiga Regionförvaltningsverket i Västra och Inre Finland och den tvåspråkiga Närings-, trafik- och miljöcentralen i Österbotten. I samband med reformen har det sålunda inte uppkommit några sådana områdesindelningar som skulle ha förändrat den tidigare situationen ur språklig synvinkel.

Varje ansvarsområde vid närings-, trafik- och miljöcentralerna som har en tvåspråkig kommun eller kommun med annat språk på sitt verksamhetsområde är tvåspråkigt och är i enlighet med detta skyldigt att ordna service på bägge nationalspråken.

På allmän nivå har det inte framkommit att det skulle ha inträffat några betydande förändringar i regionförvaltningsmyndigheternas service på de båda nationalspråken jämför med situationen före reformen. I början av reformens verkställande framkom emellertid vissa enstaka problem med kopplingen av telefonsamtal. I regionförvaltningsmyndigheternas gemensamma och externt skötta telefonväxel fick kunderna i några enstaka fall inte alltid korrekt betjäning på svenska. Problemen med kvaliteten på telefonservicen behandlades tillsammans med tjänsteleverantören och efter det har det inte kommit någon kundrespons angående bristfällig service.

Våren 2012 genomförde justitieministeriet och Åbo Akademi i samarbete Kielibarometri – Språkbarometern 2012, där man utredde tillgången på finsk- och svenskspråkig ser-

vice i tvåspråkiga kommuner. Av de statliga regionförvaltningsmyndigheterna granskades närings-, trafik- och miljöcentralerna. Enligt språkbarometern fick närings-, trafik- och miljöcentralerna vitsordet 8,7 av de finskspråkiga kunderna och 6,8 av de svenskspråkiga kunderna för statens språkliga service. Det vitsord som de svenskspråkiga kunderna gav närings-, trafik- och miljöcentralerna var det lägsta som de statliga myndigheter som granskades fick. Vid Närings-, trafik- och miljöcentralen i Nyland bereds ett språkprogram vars syfte är att främja och utveckla centralens svenskspråkiga kundservice. Språkprogrammet blir klart före utgången av 2012.

4.7 Ledningen av regionförvaltningsverken och NTM-centralerna

Regionförvaltningsverken

Finansministeriet riktade en enkät till regionförvaltningsverkens överdirektörer och direktörerna för ansvarsområdena om ledningen av regionförvaltningsverken som branschövergripande myndigheter. Enkäten skickades till 36 personer. Svarsprocenten var 72 %.

Största delen av dem som svarade anser att ledningssystemet är klart (61 %) och ledarskapskulturen öppen (62 %). Utifrån svaren kan man också konstatera att ledningens arbetsfördelning är klart fastställd i verket. Av dem som svarade berättar 66 % att de fått tillräckligt stöd från överdirektören/direktörerna för ansvarsområdena för ledningen av verket/ansvarsområdet. Av dem som svarade anser över 50 % att ledningen av verket och chefsarbetet sköts professionellt.

Största delen av direktörerna ansåg att de tillräckligt kan påverka skötseln av uppgifterna och utvecklingen av verksamheten inom verket och det egna ansvarsområdet (ca 90 %), verksamhetsresultaten (81 %) och delvis också personalstrukturen (54 %). Möjligheterna att påverka allokeringen av resurser inom verket (34 %) samt utvecklingen av hela regionförvaltningsverkets verksamhet (37 %) ansågs vara klart sämre.

Förvaltningsutskottet pekade i sitt betänkande (FvUB 13/2009 rd - RP 59/2009 rd) på att det hör till verkets och centralens ledningsgrupp att samordna ledningen av olika ansvarsområden med ledningen av hela verket. Ledningsgruppen har en viktig uppgift i att stödja det tväradministrativa samarbetet mellan olika sektorer och främja informationsgången. Av de överdirektörer och direktörer för ansvarsområdena som besvarade enkäten anser 54 % att ledningsgruppen har lyckat bra med att leda verkets verksamhet.

Ungefär 15 % anser åter att ledningsgruppen inte har lyckats med sin uppgift. I de öppna svaren konstaterades bl.a. att situationen har förbättrats under de gångna drygt två åren och trots komplexiteten har ärendena kunnat skötas i ledningsgruppen. Att ansvarsområdet för arbetarskyddet, men också ansvarsområdena för miljötillstånden och polisväsendet, är självständigt försvårar dock enligt dem som svarade samordningen av verksamheten.

I enkäten lyftes ansvarsområdenas självständighet fram som den sak som mest påverkar ledningen av verket. Skillnaderna försvårar en kommensurabel ledning. Ledningen av ansvarsområdena och verksamhetsformerna är olika, eftersom målen och uppgifterna

är av olika typ. Som de tre viktigaste utmaningarna för ledningen av det branschövergripande verket ansåg de svarande vara en rättvis resursfördelning, förenhetligande av de olika ansvarsområdenas/verksamheternas verksamhetsformer och verksamhetskulturer samt en enhetlig resultatstyrning.

Förvaltningsutskottet underströk i sitt betänkande dessutom att ledningsgruppen i de regionförvaltningsverk som saknar ett ansvarsområde för arbetarskyddet eller miljötillstånden bör omfatta också representanter för de här ansvarsområdena och för det regionförvaltningsverk som har hand om uppgifter på verksamhetsområden av dessa verk. Chefen för polisens ansvarsområde deltar också i arbetet i ledningsgruppen vid de regionförvaltningsverk där polisen saknar ett eget ansvarsområde.

Regionförvaltningsverkens ledningsgrupp består i regel av överdirektören direktörerna för ansvarsområdena och för ansvarsenheten förvaltningstjänster, en företrädare för kommunikationen och företrädare för personalen. Enligt uppgifter från regionförvaltningsverken har också företrädare för ansvarsområdena för arbetarskyddet, miljötillstånden och polisväsendet från det regionförvaltningsverk som sköter uppgifterna på det aktuella regionförvaltningsverkets verksamhetsområde deltagit i ledningsgruppens arbete. Någon företrädare för polisväsendet ingår inte i ledningsgruppen vid Regionförvaltningsverket i Södra Finland. Även i övrigt har variationerna varit stora mellan regionförvaltningsverken när det har gällt polisväsendets företrädarens deltagande i ledningsgruppens möten. Ledningsgrupperna samlas i medeltal en gång i månaden.

Enligt ledarskapsindexet i enkäten om arbetstillfredsställelsen (VMBaro)⁴ har regionförvaltningsverkens personalens tillfredsställelse med ledningen kontinuerligt förbättrats från 2010 till 2012 (medeltal 3,11 → 3,23 → 3,29). Kunskapsledningsindexet har också förbättrats från 2010 till 2012 (medeltal 3,24 → 3,39 → 3,47), liksom också indexet för ledningen av arbetsförhållandena (medeltal 3,55 → 3,69 → 3,73). Av dessa stannade ledarskapsindexet 2012 fortfarande något under VMBaro-enkätens medeltal för hela statsförvaltningen (3,35). Kunskapsledningsindexet var däremot på nästan samma nivå som det riksomfattande indexet (3,50) och indexet för ledningen av arbetsförhållandena högre än det riksomfattande indexet (3,68).

Finansministeriet ingår avtal om ledningen med överdirektörerna.

NTM-centralerna

I enlighet med 9 § i lagen om närings-, trafik- och miljöcentralerna leds en central av en direktör. Chefen för ett av centralens ansvarsområden är överdirektör för närings-, trafik- och miljöcentralen vid sidan av sin egen befattning.

När verksamheten inleddes var åtta direktörer för ansvarsområdet för näringarna, arbetskraften, kompetensen och kulturen, fyra direktörer för ansvarsområdet för miljön

⁴ VMBaro är ett system för personalenkäter som ägs av finansministeriet och som ger information om bedömningar i anslutning till bl.a. hur personalledningen lyckats, kompetensutvecklingen och ordnandet av arbetsförhållandena. VMBaro-enkäten har genomförts i regionförvaltningsverken och NTM-centralerna 2010 och 2011 och 2012. I kapitel 5.4 berättas mera om hur enkäten genomförts och om resultaten av den.

och naturresurserna och tre direktörer för ansvarsområdet för trafiken och infrastrukturen överdirektörer. När man beaktar att överdirektör för NTM-centralen med ett ansvarsområde automatiskt är direktören för ansvarsområdet för näringarna, arbetskraften, kompetensen och kulturen, kan man anse att överdirektörskapet är jämnt fördelat mellan de olika ansvarsområdena.

Skötseln av uppdraget som överdirektör vid sidan av uppdraget som direktör för ett ansvarsområde har gett upphov till diskussioner under de nya myndigheternas hela första tid. I svaren på en enkät som riktades till NTM-centralernas överdirektörer lyfte de som de största utmaningarna med direktörskapet vid sidan av den egna tjänsten fram otillräckliga befogenheter att leda NTM-centralen, samt samordningen av centralens och det egna ansvarsområdets intressen, där det egna ansvarsområdet lätt blir lidande. Även arbetsmängden har inneburit utmaningar. Enligt svaren går 60–80 % av överdirektörens arbetsinsats till att leda NTM-centralen, om det finns flera ansvarsområden vid NTM-centralen. Det verkar vara så att ledningen av NTM-centralen kräver en betydligt större insats av överdirektören än vad man kunde förutse när ALKU-reformen bereddes.

Även utredningsman Rauno Saari har uppmärksammat NTM-centralernas överdirektörers ställning i sin rapport. Enligt honom går beroende på tidpunkten 70-90 % av överdirektörernas uppgifter ut på att sköta gemensamma ärenden. Man kan anse att det är fråga om ett heltidsarbete som är svårt att sköta vid sidan av den egna tjänsten. Enligt Saari borde uppgiften som överdirektör göras till en huvudsyssla och uppgiften kan också kombineras med strategichefernas kritiska uppgifter som hänför sig till den strategiska planeringen.

NTM-centralerna genomförde 2011 en utvärdering enligt CAF-modellen⁵. Enligt självutvärderingen var de viktigaste styrkorna som hänförde sig till ledarskapet att ledningssystemet är klart, att ledningsatmosfären är öppen och att ledningen bedriver aktiv intressentgruppsverksamhet. Det förstnämnda är en följd av att i det skede då NTM-centralerna inrättades satsade man på att åstadkomma tillräckligt klara arbetsordningar. I de flesta NTM-centraler har det också utarbetats en egen arbetsordning för ansvarsområdena. Till följd av detta är ledningens (överdirektören, direktörerna för ansvarsområdena) ansvar och arbetsfördelning mycket klart definierad i centralerna.

De tydligaste utvecklingsobjekten när det gäller ledningen var enligt självutvärderingarna att förankra värderingarna, missionen och visionen, personalledningen och chefsarbetet, det interna och externa styrsystemet samt ledningen av intressentgruppsverksamheten. Det oklara styrsystemet för den branschövergripande organisationen tycks vara baksidan av det klara ledningssystemet, som upplevs som en styrka. Då hela NTM-centralen styrs med hjälp av ett strategisk resultatavtal och dess ansvarsområden med hjälp av flera sektorvisa operativa resultatavtal, är det svårt att greppa helheten. De iakttagelser som hänför sig till personalledningen och chefsarbetet kan på motsvarande sätt ses som utmaningar som präglar den nyinrättade organisationen.

⁵ CAF (Common Assessment Framework) är en kvalitetsbedömningsmodell för organisationer inom den offentliga sektorn som utvecklats i samarbete mellan EU-länderna. CAF-modellen hjälper organisationerna att själva lokalisera sina styrkor och utvecklingsobjekt. Med dess hjälp kan också organisationer också jämföras med varandra.

Enligt ledarskapsindexet i arbetstillfredsställelsenkäten (VMBaro) har NTM-centralernas personal blivit nöjdare med ledningen från 2010 till 2012 (medeltal 3,18 → 3,29 → 3,31). Kunskapsledningsindexet förbättrades också från 2010 till 2012 (medeltal 3,31 → 3,40 → 3,44), liksom indexet för ledningen av arbetsförhållandena (medeltal 3,48 → 3,59 → 3,61). Av dessa nådde ledarskapsindexet 2012 nästan upp till VMBaro-enkätens medeltal för hela statsförvaltningen (3,35). Kunskapsledningsindexet (3,50) och indexet för ledningen av arbetsförhållandena (3,68) stannade något mera under de riksomfattande medeltalen.

För att stödja ledningen av NTM-centralerna har arbets- och näringsministeriet i samarbete med andra styrande instanser och NTM-centralerna genomfört och inlett flera utvecklingsåtgärder, såsom att definiera NTM-centralernas mission, vision och gemensamma värderingar, ta i bruk ledningsavtal med överdirektörerna samt ett program för ledarskapsutveckling. För NTM-centralernas personal med ledarskapspotential har man inlett ledarskapsprogrammet ELYTempo, och 2012 startade dessutom ett utbildningsprogram som är särskilt avsett för mellanledningen.

I samband med det coaching-program som arbets- och näringsministeriet erbjuder ledningsgrupperna gjordes en 360 graders utvärdering bland överdirektörerna, utifrån vilken de gjorde upp personliga utvecklingsprogram. Genomförandet av utvecklingsprogrammen har följts under utvecklingssamtalen. Enligt sammandragsanalysen av 360 graders utvärderingen bland överdirektörerna placerar sig överdirektörerna i egenskap av förändringsledare på den klart bättre sidan av medeltalet inom staten som referensgrupp.

Granskad enligt hur VMBaro-enkätens ledarskapsindex och ledningsgruppernas självutvärdering utvecklats har ledningen av NTM-centralerna i huvudsak utvecklats i positiv riktning.

En del av NTM-centralerna med tre ansvarsområden verkar i ärenden som sköts av ansvarsområdet för trafiken och infrastrukturen och/eller ansvarsområdet för miljön och naturresurserna på de närliggande NTM-centralernas verksamhetsområden. Enligt NTM-centralernas överdirektörer har ledningen över verksamhetsområdets gränser fungerat ganska bra, även om verksamhetsmodellerna fortfarande söker sin slutliga form.

Enligt vissa överdirektörers åsikt antar de styrande instanserna och de regionala intressentgrupperna att överdirektörens mandat att besluta om ärenden som gäller NTM-centralen är mera omfattande än vad det är i verkligheten. Direktörerna för ansvarsområdena koncentrerar sig i huvudsak på att leda det egna ansvarsområdet, men framför allt genom arbetet i ledningsgruppen deltar de också i ledningen och utvecklingen av NTM-centralen som helhet. Av medlemmarna i NTM-centralens ledningsgrupp har förvaltningsdirektörerna, strategicheferna och cheferna för kundrelationerna en klarare roll än direktörerna för ansvarsområdena med avseende på stödet för ledningen av helheten.

4.8 Personalen

Beaktandet av personalen i reformens beredningsfas

I samband med regionförvaltningsreformen iaktogs god personalpolitik och ledning i enlighet med lagen om samarbete inom statens ämbetsverk och inrättningar (651/1988) och samarbetsavtalet. I reformen iaktogs dessutom det principbeslut som statsrådet fattade den 23 mars 2006 om ordnande av statsanställdas ställning vid organisationsförändringar jämte tillämpningsanvisningar (VM9/01/2006) samt det beslut som finansministeriet fattade den 6 oktober 2007 om förändringsledning och omställningsskydd inom statsförvaltningen (VM10/2007).

De principer för förändringsledning och personalpolitik som hänförde sig till inrättandet av de nya regionförvaltningsmyndigheterna bestod av följande delar:

- ledarskapets roller och ansvar i förändringen,
- ordnandet av personalens ställning,
- samverkan och möjligheter att delta,
- ordnandet av kommunikationen,
- arbetshälsan och
- kompetensutvecklingen.

När reformen genomfördes sågs det till att personalen fick information och hade möjligheter att påverka. Det fördes personliga förändringssamtal med den personal som var med om regionförvaltningsreformen, där man diskuterade eventuella förändringar i arbetsuppgifter och andra arbetsarrangemang. De som skötte chefsuppgifter i myndigheterna svarade för att samtalen fördes.

Behandlingen av personalfrågor till följd av reformen enligt lagen om samarbete inom statens ämbetsverk och inrättningar och samarbetsavtalen genomfördes myndighetsspecifikt. I mars 2009 tillsattes dessutom ett s.k. tväradministrativt samarbetsorgan, som behandlade de personalfrågor som beretts inom projektet för att reformera regionförvaltningen på riksomfattande nivå. Samarbetsförfarandet genomfördes i det skede då personalfrågorna planerades och bereddes, då man fortfarande kunde påverka dem.

Placeringen av personalen

I samband med regionförvaltningsreformen överfördes personalen vid arbetarskyddsdistrikten, vägdistrikten, länsstyrelserna, TE-centralerna, miljöcentralerna och miljötillståndsverken och motsvarande tjänster, med undantag för de specificerade tjänster och direktörstjänster som drogs in, till en NTM-central, ett regionförvaltningsverk eller ett landskapsförbund. Förutom de ovannämnda överfördes till regionförvaltningsverken några personer från magistraterna och till NTM-centralerna åter några personer från magistraterna, Sjöfartsverket och Finlands Miljöcentral. Till regionförvaltningsverken gjordes också några nyrekryteringar i samtidigt som reformen. Inga uppsägningar företogs.

Vid alla de myndigheter vilkas uppgifter sammanfördes till de nya regionförvaltningsmyndigheterna tillämpades 1.8.2008 – 31.12.2009 ett förfarande med anställningstillstånd. Med hjälp av det försökte man trygga ställningen för de anställda och erbjuda dem möjlighet till utveckling i arbetet och karriäravancemang. I regionförvaltningsverken fortsatte förfarandet till utgången av 2011. I NTM-centralerna har överdirektörerna förbundit sig till att vara avhållsamma med nyrekryteringar och rekryteringen har också varit måttfull. När anslagssituationen skärptes beslöt man i juni 2012 ändå att på nytt ta i bruk förfarandet med anställningstillstånd.

I samband med reformen var strävan att nödvändiga personalöverföringar mellan myndigheter eller orter kan genomföras kontrollerat på frivillig basis och så att man utnyttjar pensioneringar eller överför lediga tjänster. I fråga om personalöverföringar iakttas en tre-årig övergångstid som går ut i slutet av 2012.

Vid regionförvaltningsverken genomfördes 2010 och 2011 på frivillig basis tio ändringar av pendlingsregionerna. Man har lyckats genomföra de andra tjänsteöverföringarna mellan regionförvaltningsverken genom att överföra tjänster som blivit lediga antingen på grund av pensionering eller av någon annan orsak.

Några tjänster har också överförts mellan regionförvaltningsverken och NTM-centralerna. Mellan Östra Finlands regionförvaltningsverk och Norra Savolax NTM-central företogs överföringar med vilkas hjälp två tjänster från regionförvaltningsverket placerades vid NTM-centralen och två tjänster från NTM-centralen i stället vid regionförvaltningsverket. Tack vare arrangemanget behövde de berörda personerna inte byta arbetsort.

För NTM-centralernas samt arbets- och näringsbyråernas del har det gjorts 221 tjänsteöverföringar sedan början av 2010. Av dessa har 87 företagits mellan NTM-centraler eller mellan en NTM-central och en arbets- och näringsbyrå eller någon annan myndighet (inom arbets- och näringsministeriets förvaltningsområde eller mellan förvaltningsområden). Övriga tjänster har överförts mellan arbets- och näringsbyråer. Av tjänsteöverföringarna vid NTM-centralerna hänför sig 57 till att arbets- och näringsförvaltningens kundservicecenter inledde sin verksamhet den 1 januari 2012 i anslutning till Södra Savolax NTM-central.

Kompetensutvecklingen i regionförvaltningsverken

I regionförvaltningsverken har man utvecklat ledarskapskompetensen genom ett program för ledarskapsutveckling som genomförts centraliserat. Utbildningen riktade sig till regionförvaltningsverkens överdirektörer och ledningsgruppernas medlemmar och syftet var att utveckla den strategiska ledningen och resultatstyrningen av regionförvaltningsverken, att förbättra ledningens kompetens i fråga om förändrings-, process-, ekonomi- och personalledning, att förbättra kundorienteringen samt att utveckla uppnåendet av effektivitetsmålen samt kärnprocesserna. För cheferna har dessutom ordnats utbildning i personledning inom Kaiku-projektet. Målet är att skapa ett gemensamt chefsutbildningsprogram för regionförvaltningsverken som också innehåller chefsutvärderingar.

Personalens kompetensbehov har kartlagts i regionförvaltningsverken i samband med resultat- och utvecklingsamtalen. Man har försökt förbättra chefernas beredskap att föra

resultat- och utvecklingssamtal genom anvisningar och utbildning. Centrala kompetensbehov som kommit fram under samtalen har varit bl.a. informationsteknik- och kommunikationsfärdigheter samt ledarskaps- och chefsfärdigheter.

För att svara på personalens kompetensbehov har vid regionförvaltningsverken ordnats både gemensam utbildning och utbildning som ansvarsområdena skaffat. De knappa resurserna har försvårat möjligheterna till personalutbildning inom alla ansvarsområden.

År 2010 deltog ungefär 50 % och 2011 ungefär 60 % av regionförvaltningsverkens anställda i personalutbildning. Utbildningsinsatsen har vardera året varit ungefär två arbetsdagar, dvs. drygt 500 euro per årsverke.

I fortsättningen är målet att utöka samarbetet mellan regionförvaltningsverken när utbildning ordnas. Genom att utnyttja möjligheterna till video- och webbutbildning har det riksomfattande utbildningsutbudet som är gemensamt för hela personalen utökats. År 2010 tog man t.ex. i bruk webbutbildningsprogrammet Office. Regionförvaltningsverken tar i bruk ett enhetligt system för kompetenshantering i samband med att Kieku-systemet tas i bruk.

Kompetensutvecklingen i närings-, trafik- och miljöcentralerna

Kompetensbehoven bedöms och kompetensen utvecklas både i NTM-centralerna och på riksplenet. I NTM-centralerna kartläggs personalens kompetensbehov i samband med de årliga resultat- och utvecklingssamtalen. Dessutom ingår bedömning av kompetensbehoven i det årliga utarbetandet av personalplanen, CAF-självutvärderingarna samt som en del av verksamhetsplaneringen.

Kompetensbehoven som en helhet bedöms genom att man fastställer NTM-centralernas och arbets- och näringsbyråernas centrala strategiska förmågor och kompetensområden före utgången av 2012. I början av 2013 tar man i bruk en gemensam årsplanering av kompetensutvecklingen i NTM-centralerna. Genom att sammanställa NTM-centralernas bästa praxis bygger man upp en gemensam kompetensutvecklingsmodell för NTM-centralerna: spelregler, aktörernas roller, utvecklingsforum samt praxis för att säkerställa kompetens i NTM-centralerna.

Man svarar på de lokala kompetensutvecklingsbehoven på arbetsplatserna samt i allt högre grad även i form av NTM-centralernas gemensamma utbildningar. Dessutom erbjuder Finlands miljöcentral (SYKE), utbildningscentret Salmia och jord- och skogsbruksministeriets förvaltningsområdes egna interna utbildningsorganisationer samt Trafikverket utbildning för NTM-centralerna. I fråga om den centrala yrkesinriktade fortbildningen har man delvis börjat köpa tjänster. Man har försökt förbättra de interna synergierna och ledningen vid NTM-centralerna genom det träningsprogram för NTM-centralernas högsta ledning som genomfördes 2010–2011. I programmet deltog ledningsgrupperna från samtliga NTM-centraler och det innehöll självutvärdering och träning för ledningsgrupperna.

År 2011 inleddes programmet ELYTempo som ska utöka NTM-centralernas ledarpotential. I den första pilotstudien deltog 25 personer. I början av 2012 inleddes ett ledarskapsprogram för NTM-centralerna i flera delar som är avsett för hela chefskåren. Webbutbildning om kundrelationer har åter ordnats för alla NTM-anställda och i den kunde även de styrande instanserna delta.

Kompetensprojekt av betydelse för NTM-centralerna som helhet har varit t.ex. den ovan nämnda webbutbildningen i kundrelationer samt utbildning som stödjer CAF-självutvärderingen. I NTM-centralerna har man såväl 2010 som 2011 satsat 1,5 arbetsdag per årsverke på personalutbildning. I euro betyder detta drygt 400 euro per årsverke. För personalen vid informationsförvaltningen har ordnats ett flerårigt utbildningsprogram för ICT-personal, i vilket förutom AHTi-personalen även de anställda vid regionförvaltningsverkens och NTM-centralernas informationsförvaltningsenheter har kunnat delta.

Utvecklandet av arbetshälsan

Regionförvaltningsverken och NTM-centralerna har satsat på att utveckla arbetshälsan. I regionförvaltningsverkens och NTM-centralernas resultatavtal har man satt mål för hantering och utveckling samt ledning av de mänskliga resurserna och personalledning. Man har följt hur målen nåtts bl.a. med hjälp av årliga personalenkäter. Välbefinnandemålet har också tagits in i överdirektörernas ledningsavtal.

Åren 2010-2011 har statskontoret finansierat utvecklingen av arbetshälsan i regionförvaltningsverken och NTM-centralerna med Kaiku-anslag. Målet för Kaiku-projektet är att bygga upp en öppen, interaktiv och inkluderande verksamhetskultur som främjar de anställdas arbetshälsa samt att utveckla arbetsplatsfärdigheterna.

I regionförvaltningsverken har Kaiku-anslag använts bl.a. för att få igång arbetshälsoarbete, utveckla chefernas personalledningsfärdigheter och personalens arbetsplatsfärdigheter samt gemensamma tillvägagångssätt. Förutom de gemensamma utbildningarna användes Kaiku-pengarna till skräddarsydd arbetsplatsträning, med vilka man stödde de nya ansvarsområdenas och enheternas organisering särskilt i de enheter där man iakttog mest utvecklingsbehov utifrån resultaten av VMBaro-enkäten.

Vid NTM-centralerna har man med Kaiku-anslag stött gemensam behandling av resultaten av arbetstillfredsställelsenkäten och definitionen av konkreta utvecklingsobjekt. Sammanlagt 10 NTM-centraler deltog i projektet.

I samtliga regionförvaltningsverk och NTM-centraler har resultaten av personalenkäten gått igenom tillsammans med personalen och man har kommit överens om de utvecklingsåtgärder som ska vidtas på grund av resultaten. Resultaten av enkäterna har också utnyttjats för att bedöma och utveckla ledarskapet.

Lönesystemet och löneutvecklingen

Planeringen av regionförvaltningsverkens och NTM-centralernas lönesystem inleddes i början av 2009. Finansministeriet tillsatte en arbetsgrupp för lönesystemet vars uppgift var att utarbeta ett rättvist och uppmuntrande lönesystem för hela personalen vid de nya myndigheterna. I arbetsgrupperna var arbetsgivarna och personalen från olika förvaltningsområden representerade. Lönesystemet planerades med hjälp av systemet Palkka-vaaka.

När de nya regionförvaltningsmyndigheterna inledde sin verksamhet den 1 januari 2010 pågick fortfarande arbetet med att utveckla lönesystemet. Förvaltningsutskottet ansåg det

nödvändigt att regeringen genom förhandlingar med personalorganisationerna ser till att regionförvaltningsmyndigheterna senast från och med 2011 har lämpliga lönesystem för de anställda. Detta mål nåddes emellertid inte.

I statens tjänste- och arbetskollektivavtal för avtalsperioden 2010-2012 förutsattes att ett tillfälligt lönesystem baserat på kravnivån i arbetet skulle byggas upp vid sidan av det nya lönesystemet i fråga om nya och ändrade uppgifter. Ett preciserande tjänstekollektivavtal om införandet av det nya lönesystemet i regionförvaltningsverken och NTM-centralerna ingicks den 24 november 2011. Det nya lönesystemet enligt det togs i bruk retroaktivt och stegvis den 1 februari 2011.

I regionförvaltningsverken är det nya lönesystemets kostnadseffekt 4,17 %. 63,1 % (659 personer) av de anställda som omfattas av lönesystemet får en förhöjning medan 35 % (370 personer) stannade på garantilönen.

Kostnadseffekten av det avtal som gäller NTM-centralerna är som högst 7,47 %. I NTM-centralerna görs en halvtidsgranskning, utifrån vilken man förhandlar om det fortsatta genomförandet av avtalet. 77 % (3090 personer) av de anställda som omfattas av lönesystemet får en förhöjning medan 21,4 % (856 personer) stannade på garantilönen, då kostnadseffekten på 4 % har förverkligats.

Ibrukttagandet av lönesystemet finansieras av de kommande ämbetsverkspottarna. Kostnadseffekterna av regionförvaltningsverkens och NTM-centralernas lönesystem täcks således i samma takt som storleken av den ämbetsverkspott som står till förfogande respektive år. Eftersom den summa som är bunden till lönesystemets kostnadseffekt är mindre i regionförvaltningsverken än i NTM-centralerna, är övergångsperioden innan lönesystemet tillämpas fullt ut på motsvarande sätt kortare i regionförvaltningsverken än i NTM-centralerna.

Vissa skillnader kan urskiljas i lönerna till ledningen för regionförvaltningsverken och för NTM-centralerna. På grundval av löneuppgifterna från våren 2012 är lönenivån för ledningen för NTM-centralernas ansvarsområden i medeltal cirka 1000 euro högre i månaden än för ansvarsområdenas ledning i regionförvaltningsverken. Lönen påverkas av bl.a. uppgiftens svårighetsgrad samt antalet anställda inom ansvarsområdet. Ledningens uppgifter kommer att klassificeras med hjälp av systemet för bedömning av uppgifternas svårighetsgrad och löneanalys för den högsta ledningen inom staten, och då kan man också bedöma förhållandet mellan uppgifternas svårighetsgrad och lönen.

Organiseringen av arbetsgivar- och personalpolitiken i regionförvaltningsverken

För att utveckla och koordinera regionförvaltningsverkens gemensamma arbetsgivar- och personalpolitik har det inrättats en egen enhet för arbetsgivar- och personalpolitiken för regionförvaltningsverken. Enheten är placerad vid Regionförvaltningsverket i Öster Finland och den sörjer för riksomfattande uppgifter i anslutning till regionförvaltningsverkens och magistraternas löne- och arbetsgivarpolitik samt regionförvaltningsverkens personalplanering, rapportering och personalutveckling.

Enhetens arbete styrs i frågor som gäller personalen vid ansvarsområdet för arbetarskyddet av social- och hälsovårdsministeriet samt i frågor som gäller den övriga personalen av finansministeriet. Med avseende på uppgiftsinnehållet är enheten självständig i förhållande till regionförvaltningsverket.

Enheten svarar för utvecklingen och styrningen av regionförvaltningsverkens och magistraternas lönesystem. Den svarar också för verksamheten inom utvärderingsgrupperna för myndigheternas lönesystem och säkerställer att systemen tillämpas på ett enhetligt sätt. I utvärderingsgrupperna ingår företrädare för arbetsgivarna och personalorganisationerna. För uppföljningen och utvecklingen av lönesystemet finns dessutom för respektive myndighetshelhet en kollektivavtalsförhandlingsgrupp, där man i samarbete följer med och säkerställer att lönesystemet genomförs, tillämpas på ett enhetligt sätt och fungerar i övrigt.

Organiseringen av arbetsgivar- och personalpolitiken i närings-, trafik- och miljöcentralerna

NTM-centralernas arbetsgivar- och personalpolitik styrs av arbets- och näringsministeriet. Ministeriet har varit förhandlingsmyndighet för förvaltningsområdet och svarat för NTM-centralernas tjänstekollektivavtal. Stöd för tolkningen och tillämpningen av statens tjänstekollektivavtal och preciserande tjänstekollektivavtal samt andra bestämmelser om tjänstemännens ställning har vid sidan av ministeriet getts av personalgruppen för NTM-centralernas gemensamma ekonomi- och personalförvaltningsenhet (TAHE). TAHE sköter statistik och rapportering i anslutning till personalfrågor. I fortsättningen stärks ekonomi- och personalförvaltningsenhetens uppgifter och ansvar vid beredningen, tolkningen och uppföljningen av anvisningarna som gäller personalfrågor.

Arbets- och näringsministeriet svarar för riktlinjerna och målen för personalutvecklingen och för koordineringen av den. De organisationer som nämnts tidigare producerar yrkesutbildningstjänster för myndigheterna.

Tillämpningen av lönesystemet styrs av en riksomfattande uppföljnings- och utvärderingsgrupp. I gruppen ingår företrädare för arbetsgivaren och personalorganisationerna.

För att införandet och tillämpningen av lönesystemet skulle ske enhetligt och för att stärka personalledningen i vidare bemärkelse inrättades en arbetsgivargrupp för NTM-centralerna och arbets- och näringsbyråerna.

Samarbetet mellan arbetsgivare och anställda

För regionförvaltningsverken och NTM-centralerna har utarbetats enhetliga modeller till förtroendemannaavtal, jämställdhets- och likabehandlingsplan, ordnande av företagshälsovården, avtal om samarbete och arbetarskyddssamarbete samt villkor för flexibel arbetstid.

Samtliga regionförvaltningsverk och NTM-centraler har utarbetat enhetliga modellenliga avtal och planer och de har också följts i praktiken. Möten enligt samarbetsförfarandet har ordnats hos samtliga myndigheter. Ärenden enligt den lag som gäller samarbete inom regionförvaltningsverken behandlas dessutom i ett samarbetsorgan som är gemensamt för samtliga regionförvaltningsverk.

För regionförvaltningsverken har det också inrättats en gemensam samarbetskommitté, vars uppgift är att behandla principiella och viktiga frågor som gäller alla regionförvaltningsverk och som påverkar personalens ställning. För arbetarskyddet finns dessutom ett eget riksomfattande samarbetsförfarande som fokuserar på arbetarskyddsfrågor.

NTM-centralerna och arbets- och näringsbyråerna har ordnat det lokala samarbetet i enlighet med de riksomfattande avtalen. NTM-centralerna och arbets- och näringsbyråerna har utöver de lokala samarbetsgrupperna dessutom en riksomfattande samarbetsgrupp. Samarbetsgrupperna för personalpolitiken och arbetarskyddet fungerar som beredningsorgan för den. Varje år bedöms hur samarbetet fungerar på de riksomfattande utvecklingsdagarna. I samarbete med personalen har man dessutom tagit fram samarbetsprinciper för förändringssituationer inom arbets- och näringsministeriets förvaltningsområde.

4.9 Den statliga regionförvaltningens ICT-modell

I samband med reformen av regionförvaltningen omorganiserades informationsförvaltningen. I bägge myndighetshelheterna tog man i bruk beställar-producentmodellen, där informationsförvaltningen är separat från informationsförvaltningstjänsterna.

Uppgifterna och verksamhetsformerna

Inrättandet av de nya regionförvaltningsmyndigheterna var en mycket utmanande uppgift med avseende på informationsförvaltningen. När man samtidigt slår ihop existerande organisationer, överför helheter från en organisation till en annan samt bildar helt nya funktioner av dem, är uppgiften att bygga upp ICT-tjänsterna en desto större utmaning ju större skillnaderna är mellan dem. Informationsförvaltningen var ordnad på mycket olika sätt i de regionförvaltningsmyndigheter som föregick reformen. En del myndigheter var en del av en centralt styrd informationsförvaltningshelhet och en del skötte sin informationsförvaltning tämligen självständigt. Även de tekniska lösningarna och särskilt användarstödet var mycket olika. Utmärkande för organisationerna var det stora antalet informationssystem som de använde för sin kärnverksamhet, detta för att de spann över så många branscher. De tekniska lösningarna, livscykelnsfasen och förvaltningsmodellerna för dessa system varierade klart mellan systemen. Av denna orsak var den tid som utsatts för regionförvaltningsreformen för kort ur ICT-perspektiv. Beredningen skedde enligt en mycket kritisk tidtabell så att man 2008-2009 koncentrerade sig på att trygga starten för de nya myndigheternas verksamhet. I början av 2009 kunde man börja förverkliga de ICT-tjänster som är nödvändig för de nya myndigheterna, då de nödvändiga besluten hade fattats i styrgruppen för ALKU-projektet och konkurrensutsatta upphandlingar hade gjorts. Reformen av ICT-verksamheten till följd regionförvaltningsreformen fortsatte 2010-2012.

I samband med regionförvaltningsreformen angavs följande centrala ICT-riktlinjer:

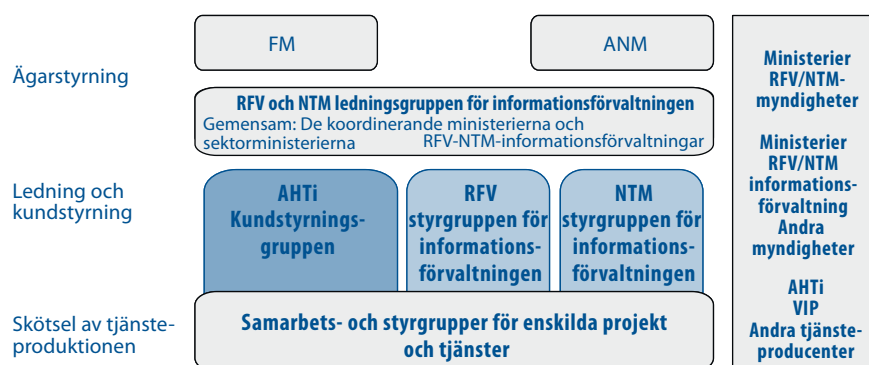
- en beställar-producentmodell tas i bruk
- gemensam resultatstyrning och kundstyrning definieras
- tjänsterna prissätts enhetligt
- för tjänsterna bestäms enhetliga verksamhetsformer så att man tillämpar t.ex. ITIL, som är en processram för hantering och ledning av ICT-tjänster

- servicenivåerna bestäms enligt gemensam praxis
- datasäkerhetsnivån för respektive serviceform bestäms
- gemensamma avtalsmodeller utarbetas

I enlighet med beställar-producentmodellen genomfördes myndigheternas informationsförvaltning och produktion av informationsförvaltningstjänster genom att verksamheterna organiserades i egna enheter från början av 2010. Regionförvaltningsverken samt NTM-centralerna har vardera en centraliserad informationsförvaltning som är organiserad som en administrativ helhet. Informationsförvaltningen fungerar som en lätt beställar- och expertorganisation.

Produktionen av gemensamma informationsförvaltningstjänster är koncentrerad till AHTi, som inrättades i början av 2010. Administrativt är AHTi förlagd i anslutning till Södra Savolax NTM-central. Dess uppgift är att sköta samtliga NTM-centralers och regionförvaltningsverks samt arbets- och näringsbyråernas och magistraternas informationsförvaltningstjänster, som anges i statsrådets förordning om närings-, trafik- och miljöcentralerna. Andra AHTi-kunder är bl.a. Befolkningsregistercentralen och Finlands miljöcentral samt myndigheter inom arbets- och näringsministeriets förvaltningsområde.

BILD 11. Den statliga regionförvaltningens ICT-förvaltningsmodell och dess grupper



Antalet årsverken vid informationsförvaltningsenheterna och AHTi uppgick till 186 år 2012. Antalet årsverken har minskat med 53 jämfört med informationsförvaltningspersonalen vid de myndigheter som föregick regionförvaltningsmyndigheterna. Minskningen har framför allt skett genom att personer vilkas befattningsbeskrivningar endast delvis omfattade informationsförvaltningsfrågor överfördes till olika ansvarsområden vid de myndigheter som inrättades i och med reformen.

AHTis verksamhet styrs i enlighet med förvaltningsmodellen via lednings- och samarbetsgrupperna samt resultatavtal. AHTi ingår ett gemensamt resultatavtal med arbets- och näringsministeriet och finansministeriet. Man har gällande serviceavtal med kunderna. De första serviceavtalen mellan AHTi och dess kunder upprättades våren 2010. I april 2010 tog man i bruk den första verksamheten enligt ITIL vid AHTi, dvs. ett centraliserat serviceställe och därtill anslutna processer för hantering av händelser och framställningar om service.

Målen har nåtts i fråga om AHTis ITIL-verksamhetsprocesser, de enhetliga serviceavtal som ingåtts mellan beställare och producent och de servicenivåer som hänför sig till avtalen. Prissättningen och kostnadsuppföljningen i fråga om tjänsterna håller på att förbättras och kostnaderna kan redan hänföras mera exakt än tidigare till tjänsterna när det gäller år 2012. Detta syns i de serviceavtal som ingås med kunderna så att kunderna på förhand vet priset på de tjänster som de köper. Datasäkerhetsnivåerna i fråga om tjänsterna bestäms i samarbete med beställarna som ett led i utvecklingen av datasäkerheten. Verksamhetsmodellen fortsätter att utvecklas kontinuerligt i samarbete mellan beställare och producenter. Utredningsman Saari betonade också att det måste förutsättas service som överensstämmer med serviceavtalet av servicecentralerna och den ska inte behöva säkerställas. Om det förekommer fel eller överträdelser i fråga om den avtalsenliga servicen, ska serviceproducenten ställas till svars för dem. I början av 2012 har man tagit i bruk en ny serviceavtalsmodell och servicebeskrivningar för AHTi. Till avtalen har fogats en ny typ av beskrivning av servicenivån (SLA-servicenivåutfästelser om bl.a. användbarhet och betjäningstider.)

Den ICT-strategi för den offentliga förvaltningen och projektet för att sammanföra de branschoberoende ICT-uppgifterna inom statsförvaltningen kommer att påverka AHTis uppgifter betydligt. Detta gäller i synnerhet de branschoberoende informationstekniska bastjänsterna, som torde överföras till den ICT-organisation som kommer att inrättas. Detta föranleder behov av att omvärdera AHTis uppgifter och organisering. AHTis nya strategi 2012-2015 förutsätter också att den administrativa ställningen klarläggs och att tjänsterna utvecklas mot en ny vision, där AHTi gör kundens verksamhet elektronisk.

Informationssystemen och informationstekniska bastjänster

De lösningar som stödjer kärnverksamheten jämte olika informationssystem var förvaltningsområdesspecifika i samtliga myndigheter som föregick de nuvarande regionförvaltningsmyndigheterna. Innehavet av dem och ansvaret för deras utveckling hade i regel ålagts det behöriga ministeriet/myndigheten. Regionförvaltningsverken förfogade över 310 informationssystem, av vilka 60 % var kärntillämpningar. Man arbetar kontinuerligt med att klarlägga dessa otaliga kärntillämpningar och det ansvar som hänför sig till dem. Det fanns sammanlagt drygt 8000 arbetsstationer, av vilka var fjärde var bärbar.

I fråga om de lösningar som stödjer kärnverksamheten har man koncentrerat sig på att producera gemensamma tjänster, särskilt på enhetliga lösningar som hänför sig till elektronisk kommunikation och service.

Vid årsskiftet 2009-2010 tog man i bruk webb- och intranättjänster för myndigheterna som förverkligats med hjälp av en enhetlig plattformslösning. Lösningen genomfördes som en s.k. skallösning, vilket betyder att för tjänsterna byggdes ett gemensamt ”skallager”, från vilket användaren styrdes till de webbplatser som producerats av de gamla myndigheterna. Lösningen var avsedd som en tillfällig lösning under en övergångsperiod.

I slutet av 2010 tillsattes ett projekt för att genomföra gemensamma elektroniska tjänster och gemensam ärendehantering inom regionförvaltningen (SPA-projektet). Målet var att för regionförvaltningsverken, NTM-centralerna, magistraterna och arbets- och närings-

byråerna bygga upp en helhet av elektroniska tjänster och ärendehantering baserad på en gemensam lösning samt integrationer mellan dessa. Projektet slutfördes den 31 maj 2012.

När det gäller ärendehantering tog regionförvaltningsverken i slutet av 2010 i bruk VALDA-lösningen, som är avsedd att utgöra ett gemensamt ärendehanteringssystem inom statsförvaltningen. NTM-centralerna, magistraterna och arbets- och näringsbyråerna använder andra ärendehanteringslösningar. Våren 2012 beslöt finansministeriet (Den offentliga förvaltningens informations- och kommunikationstekniska funktion, JulkICT) att köra ner VALDA-lösningen. Bakom beslutet låg de synnerligen höga driftskostnaderna för VALDA-tjänsten i förhållande till det uppskattade antalet användare under de närmaste åren. Detta ledde till att myndigheterna omprövade den gemensamma ärendehanteringslösningen. I juni 2012 inleddes uppbyggnaden av ett system som ska ersätta VALDA-tjänsten och som i den första fasen ska användas av regionförvaltningsverken och sedan är avsikten att utvidga systemet så att det används av NTM-centralerna, arbets- och näringsbyråerna och magistraterna. Även utredningsman Saari ansåg det viktigt att den elektroniska ärendehantering och den elektroniska förvaltningen utvecklas målmedvetet. Saari föreslog som första åtgärd för att utveckla den elektroniska förvaltningen att NTM-centralerna övergår till ett enda gemensamt ärendehanteringssystem.

Som ett led i SPA-projektet gjordes ett enhetligt specifikationsarbete i fråga om webb- och intranättjänsterna. Ett projekt som gäller webbtjänster för såväl NTM-centralerna som regionförvaltningsverken pågår och målet är att ta de nya webbsidorna i bruk i början av 2013. De nya webbsidorna fås i användning först efter såhär lång tid, eftersom man på grund av den strikta tidtabellen för regionförvaltningsreformen först var tvungen att tillämpa en s.k. skallösning för webbsidorna. De tillgängliga personresurserna påverkade också tidtabellen. De flesta ICT-projekt som hänförde sig till ALKU-projektet band så många nyckelpersoner att projekten måste genomföras stegvis.

I slutet av 2008 börjar man bygga upp och förenhetliga ICT-tjänsterna och arbetet kunde slutföras våren 2012. Man lyckades genomföra förenhetligandet i stort sett enligt den planerade tidtabellen. När det gäller de nya telekommunikationerna och arbetsstationerna medförde statens gemensamma kommunikationslösning (VY-nätet), som togs i bruk under samma tidsperiod, förseningarna med den och att regionförvaltningsmyndigheterna var piloter för VY-nätet, ett dröjsmål på uppskattningsvis 9-12 månader och orsakade också extra kostnader för regionförvaltningsmyndigheterna. Att förenhetliga de informationstekniska tjänsterna var den mest utmanande ICT-uppgiften. Detta skulle ha varit lättare om gemensamma tjänster för staten skulle ha varit tillgängliga eller åtminstone kunnat skaffas via HANSEL-ramarrangemanget. Dröjsmålen med statens gemensamma tjänster orsakade förutom extra kostnader också problem med personalresurserna. De obligatoriska tillfälliga ICT-lösningarna band informationsförvaltningspersonalen så att det räckte längre än väntat att bygga upp ICT-tjänster för regionförvaltningsverken och NTM-centralerna.

En stor utmaning när informationstekniken skulle förenhetligas var överföringen av de f.d. vägdistriktens ICT-funktioner. Vägdistriktens informationsförvaltning styrdes från centralförvaltningen, systemen och de informationstekniska tjänsterna var utlagda till tjänsteleverantörer och vägdistriktet hade i praktiken ingen som helst egen informationsförvaltningskompetens. Från vägförvaltningen överfördes informationsförvaltningskom-

petens motsvarande ett årsverke till AHTi och ingen alls till NMT-centralernas informationsförvaltningsenheten, så informationsförvaltningskompetensen inom ett ansvarsområde blev mycket smal. Utredningsman Saari fäste även i vidare bemärkelse uppmärksamhet vid behovet av att stärka styrningen av informationsförvaltningen vid NTM-centralerna; särskilt användningen av informationsförvaltning för att utveckla och stödja servicen har hamnat i skymundan.

Följande tjänster har kunnat förenhetligas:

- Myndigheterna använder ett gemensamt e-post- och kalendersystem.
- Myndigheternas kommunikationslösningar är etablerade och förenhetligade med hjälp av HANSEL-ramarrangemanget. Samtidigt har kommunikationen överförts så att den går via statens gemensamma kommunikationslösning (VY-nätet).
- När det gäller telefonilösningen har myndigheterna övergått till mobiltelefoner och en gemensam samtalsförmedlingstjänst. HANSEL-ramarrangemanget har utnyttjats för lösningen.
- Myndigheterna använder aktivt det gemensamma videokonferenssystemet, vilket har bidragit till att minska resekostnaderna.
- En gemensam arbetsstationslösning har tagits i bruk i regionförvaltningsverken och i NTM-centralerna tas den i bruk sommaren 2012. Regionförvaltningsverkens och NTM-centralerna informationsförvaltningar har tillsammans konkurrensutsatt upphandlingen av arbetsstationer via HANSEL-ramarrangemanget och samtidigt har man övergått till leasing.
- Servrarna är koncentrerade till två maskinsalar. Centraliseringen fortsätter till 2013 på grund av det stora antalet tillämpningar och servrar som hänför sig till dem.
- Ett gemensamt användarkontrollsystem med katalogtjänster och självbetjäningstillämpningar har tagits i bruk.
- För användarstödet används ett på ITIL-processerna baserat system för att styra verksamheten på servicestället och inom närstödet när man tar emot och behandlar framställningar om service. Redskapen omfattar även möjligheter att hjälpa på distans och en självbetjäningportal.

Även magistraterna använder de ovannämnda lösningarna på ett heltäckande sätt. För arbets- och näringsbyråernas del infaller den sista fasen, dvs. förenhetligandet av arbetsstationerna före utgången av 2012. Då omfattar den gemensamma lösningen cirka 10 500 arbetsstationer. Under 2012 övergick även andra myndigheter till samma helhet.

Förvaltningens IT-central (HALTIK) producerar på verksamhetsstället i Kajana samtalsförmedling för inrikesministeriets förvaltningsområde, magistraterna och från början av 2010 även för regionförvaltningsverken samt NTM-centralerna. HALTIK har ingått avtal om kontakttjänster med regionförvaltningsverkens och NTM-centralernas informationsförvaltningsenheter. Verksamheten samt avtalet följs av en kvalitets- och utvecklingsgrupp som består av de berörda parterna.

Innan verksamheten inleddes i december 2009 rekryterades tio serviceexperter och en chef för att sköta samtalsförmedlingen. Kundmyndigheterna svarade för introduktionen i myndigheternas substansverksamhet. Man har satsat fortlöpande på att utbilda de serviceexperter som sköter samtalsförmedlingen. Personresurserna har setts över och anpassats till hur antalet samtal utvecklats.

När verksamheten inleddes den 1 januari 2010 framkom det att operatören hade tekniska problem, som kunde åtgärdas snabbt. Under det första halvåret försvårades och fördröjdes hanteringen av samtal dock av att den databas som förmedlarna hade tillgång till var bristfällig. Till detta bidrog också att den nya regionförvaltningsorganisationen fortfarande var oorganiserad. Man kände inte till befattningsbeskrivningarna/uppgiftsförteckningarna för alla tjänstemän. Databasen har kompletterats med tjänstemännens befattningsbeskrivningar och nyckelord. Man har också tagit i bruk en självbetjäningsportal, där tjänstemännen själva kompletterar uppgifterna i databasen. En stor utmaning för förmedlingen var också de jourtider och telefonringar som används hos myndigheterna. Dessa problem löstes under det första verksamhetsåret i samarbete med myndigheterna

Enligt uppföljningsrapporterna och tjänsteproducenten har det inte förekommit några betydande problem med samtalsförmedlingen sedan början av 2010. Trots att databasen har kompletterats krävs det fortlöpande uppdatering för att hålla den ajour. Det är myndigheterna som ansvarar för att databasen är korrekt och ajour. Svarstiderna har förbättrats och etablerat sig på de nivåer som anges i serviceavtalen. År 2011 var den genomsnittliga tiden för hantering av samtal som förmedlades av telefonväxeln 50,9 sekunder och den genomsnittliga kötiden till växeln var 26,1 sekunder.

Efter de första verksamhetsåren har man uppnått en god och etablerad servicenivå inom samtalsförmedlingen. Detta har möjliggjorts av kontaktservicens personal, som är motiverad och engagerad i sitt arbete, samt av utvecklingsarbetet tillsammans med kundmyndigheterna, som kommer att utökas och fördjupas ytterligare. Det ses som en utmaning att förenhetliga regionförvaltningsverkens servicerutiner och betjäningstider så att de är lika i hela Finland. För närvarande varierar t.ex. arbetarskyddets resurser att erbjuda telefonjour för kunderna stort mellan olika regioner. Detta leder till att man tar kontakt över regiongränserna med dem som har jour. Arbetarskyddet har ändå inte behörighet att betjäna en kund som ringer från en annan region. Inom ansvarsområdet för arbetarskyddet vid Södra Finlands regionförvaltningsverk har man tagit hjälp av en telefonring. Efter konkurrensutsatt förhandling byttes teleoperatören ut försommaren 2012, och därefter har det förekommit nya utmaningar i anslutning till arbetarskyddets telefonringar. Dessutom har det förekommit hörbarhetsproblem, som man har försökt lösa tillsammans med teleoperatören.

År 2011 var det totala antalet samtal till regionförvaltningsverken och NTM-centralerna 366 154 st., varav regionförvaltningsverkens andel var cirka 58 %.

Kundenkäterna till AHTis kundmyndigheter

AHTi har riktat två kundtillfredsställelsenkäter till sina kundmyndigheter; i december 2010 och i maj 2012. Genom dem försökte man uppskatta nivå på användarnas informationstekniska bastjänster samt effekterna av den förändring som inträffat i kundservice-modellen i samband med det nya användarstödet. De tillfrågade ombads bedöma servicen

på skalan 1-5 (dålig-utmärkt). Man hittade inga betydande skillnader mellan regionförvaltningsverken och NTM-centralerna i någondera enkäten. I följande tabell finns de viktigaste resultaten av kundtillfredsställelsenkäterna samlade.

TABELL 1. Tillfredsställelsen med IT-tjänsterna (Medelvärde av svaren)

Tillfredsställelsen med IT-tjänsterna	12/2010	5/2012
NTM-centralerna	3,2	3,1
Regionförvaltningsverken	3,1	3,1
Tillfredsställelsen med servicestället	12/2010	5/2012
NTM-centralerna	3,4	2,8
Regionförvaltningsverken	3,4	2,8

Situationen när det gäller IT-tjänsterna har förblivit praktiskt taget oförändrad. Under de första verksamhetsåren har de största utmaningarna varit driftstörningar i de gamla datakommunikations- och arbetsstationsnäten och avsaknaden av ett gemensamt datakommunikationsnät samt en gemensam arbetsstationslösning och dröjsmål med ibruktagningsarbetet. Avsaknaden av gemensamma system, t.ex. ärendehanteringssystem har också medfört utmaningar. Däremot har kundtillfredsställelsen med serviceställets verksamhet och närservicen i anslutning till det sjunkit klart. Den har sjunkit särskilt beträffande de två frågor som gällde snabbheten och effektiviteten i fråga om lösningen på framställningar om service. Dessutom ansåg användarna att den regionala stödservicen klart hade tilldelats för litet resurser.

Den största orsaken till det försämrade resultatet är sannolikt att i NTM-centralerna höll man på att ta i bruk den nya arbetsstationsomgivningen. Detta band kraftigt i synnerhet den regionala personalen och har under hela ibruktagningsfasen medfört att servicestället och regionstödet haft för litet resurser. Detta har förlängt svarstiderna när kunderna begärt service och tidvis orsakat överbelastning och anhopning av arbete. Situationen förväntas normalisera sig efter att installationerna slutförts, dvs. senast i början av 2013.

4.10 Ekonomin och produktiviteten

Finansieringskällorna och sammanförandet av anslag

I samband med regionförvaltningsreformen överfördes ramanslag för de myndigheter som berördes av reformen till ett belopp av cirka 290 miljoner euro från de gamla myndigheterna till de nya. Omkostnaderna för regionförvaltningsverken och NTM-centralerna, som bildades i och med ALKU-reformen, sammanfördes från omkostnadsmomenten för de myndigheter som föregick dem till tre nya nettobudgeterade omkostnadsmoment. Dessa är i budgeten för 2012: regionförvaltningsverkens omkostnader (28.40.01, reservationsanslag 2 år), omkostnader för regionförvaltningsmyndigheternas ansvarsområde för arbetarskyddet (33.70.01, reservationsanslag 2 år) och närings-, trafik- och miljöcentralernas omkostnader (32.01.02, reservationsanslag 2 år).

Regionförvaltningsverkens verksamhet finansieras från regionförvaltningsverkens omkostnadsmoment under finansministeriets huvudtitel och från omkostnadsmomentet för regionförvaltningsmyndigheternas ansvarsområde för arbetarskyddet under social- och hälsovårdsministeriets huvudtitel.

De anslag som i samband med ALKU-reformen överfördes till regionförvaltningsverken från momenten arbetarskyddsdistriktens omkostnader, de regionala miljöcentralernas omkostnader, miljötillståndsverkens omkostnader samt magistraternas omkostnader dimensionerades direkt enligt antalet anställda som överfördes i regionförvaltningsverkens tjänst från myndigheterna i fråga.

Det anslag som överfördes från momentet länsstyrelsernas omkostnader till regionförvaltningsverken bestämdes åter på ett sätt som avvek från de föregående, så att på länsstyrelsernas anslagsnivå 2009 hänfördes först de anslag som överfördes till andra myndigheter (NTM-centralerna, riksfogdeämbetet, Valvira och THL) till det belopp som verksamheten i fråga beräknades behöva i förhållande till den överförda personalen. Från momentet överfördes dessutom till momentet stödåtgärder inom regional- och lokalförvaltningen (28.40.03) 2 000 000 euro för att täcka särskilda utgifter för regionförvaltningsreformen samt 899 000 euro till momentet främjande av produktiviteten (28.70.02) under finansministeriets huvudtitel.

I dimensioneringen av momentet regionförvaltningsverkens omkostnader företogs dessutom i budgeten 2010 andra ändringar vilkas nettoeffekt med avseende på regionförvaltningsverkens nya omkostnadsmoment var en minskning på 917 000 euro av anslagsnivån. Den återstående delen av länsstyrelsernas omkostnader överfördes till det nya momentet regionförvaltningsverkens omkostnader.

Till följd av de ovan beskrivna ändringar i dimensioneringen av anslaget som företagits i samband med allokeringen av länsstyrelsernas omkostnader och utarbetandet av budgeten i övrigt inledde regionförvaltningsverken sin verksamhet som nya myndigheter i början av 2010 på en omkostnadsnivå som var 3,766 miljoner euro lägre än den ram inom vilken motsvarande regionförvaltningshelhet hade verkat 2009. Nivåsänkningen i fråga om regionförvaltningsverkens disponibla omkostnader mellan budgetarna för 2009 och 2010 var således cirka 7,3 %.

NTM-centralernas verksamhet finansieras från närings-, trafik- och miljöcentralernas omkostnadsmoment under arbets- och näringsministeriets huvudtitel.

Till NTM-centralernas omkostnadsmoment överfördes i och med ALKU-reformen ramanslag från TE-centralernas, länsstyrelsernas, magistraternas, vägförvaltningens, sjöfartsverkets, de regionala miljöcentralernas, miljötillståndsverkens och arbetarskyddsdistriktens omkostnadsmoment. Anslagsöverföringarna dimensionerades i enlighet med de berörda förvaltningsområdenas förslag, i huvudsak på basis av antalet anställda som överfördes. Förutom de ändringar som berodde på personalöverföringarna företogs även andra ändringar. På grund av dessa andra ändringar samt minskningarna enligt produktivetsprogrammet inledde närings-, trafik- och miljöcentralerna sin verksamhet som nya myndigheter i början av 2010 på en omkostnadsnivå som var cirka 3 miljoner euro högre än den ram inom vilken motsvarande regionförvaltningshelhet hade verkat 2009. Tilläggen av engångsnatur, som i huvudsak orsakade denna nivåhöjning, var dock 6,7 miljoner euro, och de drogs av från momentet i budgeten för 2011.

Separata anslag som anvisats för genomförandet av reformen

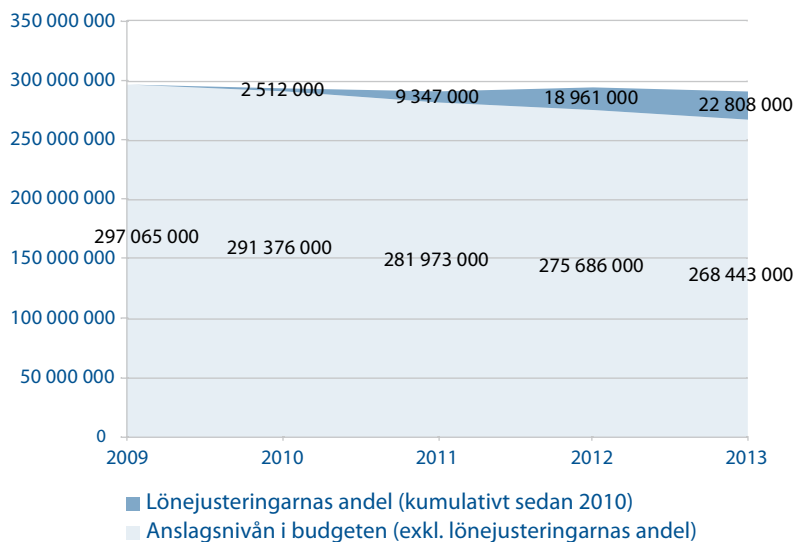
Förutom att myndigheternas omkostnader sammanfördes anvisades för ALKU-reformen i form av tillägg av engångsnatur separata anslag för att täcka engångskostnaderna för reformen. Dessa anslag beviljades för planering och genomförande av de ändringar som regionförvaltningsreformen orsakade i informationssystemen och andra nödvändiga ändringar. I praktiken styrdes nästan hela anslaget till arbetena med att revidera informationssystemen. Anslagen sammanfördes i huvudsak till momentet stödåtgärder inom regional- och lokalförvaltningen (28.40.03) under finansministeriets huvudtitel och den sammanlagda summan var 6,13 miljoner euro fördelad på åren 2009-2011.

Utöver de ovannämnda separata anslagen anvisades dessutom under närings-, trafik- och miljöcentralernas omkostnadsmoment ett separat anslag på 2 miljoner euro som beviljats för anläggningskostnader samt 4,7 miljoner euro för servicecentralsutgifter. Under regionförvaltningsverkens omkostnadsmoment anvisades dessutom ett tillägg av engångsnatur på 350 000 euro för genomförandet av ALKU-reformen.

Anslagsdimensioneringen och de anslag som överförts respektive år

Bild 12 redogör för de anslag som anvisats under regionförvaltningsverkens och NTM-centralernas omkostnadsmoment i budgeterna 2010-2013 samt motsvarande anslagsnivå för hela den statliga regionförvaltningen 2009. På bilden kan man också se lönejusteringarnas andel i anslagsnivåns utveckling.

BILD 12. Regionförvaltningsverkens och NTM-centralernas samt de föregående myndigheternas anslag i budgeten sammanlagt samt lönejusteringarnas andel av anslagen 2009-2013.



Om man räknar bort lönejusteringarnas inverkan har den finansiella ramen för hela den statliga regionförvaltning som berörts av ALKU-reformen i en jämförelse mellan åren 2009 och 2013 krympt med 29,5 miljoner euro (9,9 % av de totala omkostnaderna). Detta har inneburit en synnerligen utmanande situation för de myndigheter som bildades vid reformen när de startat upp sin verksamhet.

Under de första verksamhetsåren har man varit tvungen att finansiera regionförvaltningsverkens och NTM-centralernas verksamhet med tilläggsbudgetar utöver de ordinarie budgetarna. För finansieringsbehov som berott på myndigheternas normala verksamhet har 2010-2013 hänvisats anslag på sammanlagt 9 690 000 euro i tilläggsbudgetar. Av denna summa har regionförvaltningsverkens andel varit 5 930 000 euro och NTM-centralernas andel 3 760 000 euro.

Tabell 2 berättar om nivån på de anslag som överförts från omkostnadsmomenten 2010 och 2011 till följande år samt deras förhållande till det nettoanslag som totalt varit disponibelt under respektive moment det aktuella året.

TABELL 2. Anslag som överförts från omkostnadsmomenten 2010 och 2011

Överförda anslag enligt omkostnadsmoment	2010	2011	2012
Regionförvaltningsverkens omkostnadsmoment			
Nettoanslag (inkl. överförda)*	54 628 287	56 028 144	55 958 300
Nettoanvändning	53 444 142	52 926 844	
Överförda till följande år	1 184 144	3 101 300	
Överförda till följande år % av omkostnaderna	2,2 %	5,5 %	
Närings-, trafik- och miljöcentralernas omkostnadsmoment			
Nettoanslag (inkl. överförda)	227 251 798	223 431 688	228 934 129
Nettoanvändning	208 917 784	207 167 559	
Överförda till följande år	18 334 014	16 264 129	
Överförda till följande år % av omkostnaderna	8,1 %	7,3 %	
Omkostnadsmomentet för regionförvaltningsmyndigheterna för arbetarskyddet			
Nettoanslag (inkl. överförda)	27 833 327	29 297 234	32 779 875
Nettoanvändning	24 543 093	24 237 359	
Överförda till följande år	3 290 234	5 059 875	
Överförda till följande år % av omkostnaderna	11,8 %	17,3 %	

* I siffrorna ingår också projekt pengar som betalats från miljöministeriets moment 2010-2012.

Av omkostnadsmomenten har nivån på det överförda anslaget varit klart lägst under regionförvaltningsverkens omkostnadsmoment, där det överförda anslaget har varit 2,2 % av omkostnaderna 2010 och 5,5 % av omkostnaderna 2011 och i praktiken motsvarat några veckors nettoanvändning. För NTM-centralernas del har den överförda andelen varit något större (2010: 8,1 % och 2011: 7,3 %) och under omkostnadsmomentet för regionförvaltningsmyndigheterna för arbetarskyddet betydligt större (2010: 11,8 % och 2011: 17,3 %).

Utvecklingen av de personalutgifter som finansierats under omkostnadsmomenten

De personalkostnader som finansieras under regionförvaltningsverkens och NTM-centralernas omkostnadsmoment har utvecklats i en klart sjunkande riktning när man jämför åren 2010 och 2011. Utfallet av regionförvaltningsverkens och NTM-centralernas sammanlagda personalkostnader var 2010 sammanlagt cirka 237 miljoner euro, medan motsvarande summa sjönk till cirka 231 miljoner euro 2011. Mellan dessa år sjönk alltså personalkostnaderna med drygt 6 miljoner euro (cirka 2,6 % av personalkostnaderna).

Kostnadsminskningen berättar att personalen minskat avsevärt, eftersom det samtidigt också har förekommit tryck på att höja nivån på personalkostnaderna i form av lönejusteringar. Mellan åren 2010 och 2011 orsakade lönejusteringarna ett tryck på att höja kostnadsnivån med cirka 6,8 miljoner euro. Genom minskningarna av antalet årsverken har man således lyckats nolla inverkan av detta förhöjningstryck samt dessutom åstadkomma ovannämnda årliga kostnadsbesparing på över 6 miljoner euro i personalkostnaderna.

Utvecklingen av informationsförvaltningsutgifterna

Hos de myndigheter som föregick de nuvarande regionförvaltningsmyndigheterna uppgick samtliga informationsförvaltningsutgifter inklusive IT-tjänsterna till sammanlagt 21,2 miljoner euro 2007.

ICT-åtgärderna för att ändra och förenhetliga systemen till följd av regionförvaltningsreformen orsakade en engångsutgift på sammanlagt cirka 6 miljoner euro 2009-2011.

Kostnaderna för ändringsprojektet bestod i första hand av personalkostnader, konsultkostnader samt investeringar i apparater, kommunikation och programvara. Erfarenheterna visat att det var absolut nödvändigt med ett separat anslag för att genomföra de obligatoriska ICT-ändringarna enligt tidtabellen för projektet.

Problem uppstod vid överföringen av ICT-anslagen från de gamla organisationerna till de nya. Vid överföringarna tillämpades i allmänhet den genomsnittliga lönekostnaden och ovanpå den hade man beräknat en summa för andra kostnader. I verkligheten var lönesummorna och de andra utgifterna för en person ofta större än beräknat. Dessutom överfördes inte alla anslag som hänförde sig till olika system och avtal, utan man höll fortfarande på och utredde dem två år efter ändringarna. Detta syntes särskilt på trafiksidan.

I motsvarande projekt måste man komma överens på förhand om principerna för beräkningen av de faktiska personalkostnaderna och fästa större uppmärksamhet vid överföringen av myndigheternas gällande ICT-avtal.

Efter den första fasen har informationsförvaltningsutgifterna tack vare förenhetligande av verksamheten, integrering av datalager och system samt effektivare användning av personalresurserna börjat uppvisa en nedåtgående trend, och de uppskattade utgifterna för informationsförvaltningen och ICT-servicen 2012 är 18,2 miljoner euro som fördelar sig på följande sätt:

TABELL 3. Informationsförvaltningsutgifterna inom regionförvaltningen 2012

Informationsförvaltningsutgifterna inom regionförvaltningen 2012	
RFVs informationsförvaltningsenhet	2 500 000
NTM-centralernas regionförvaltningsenhet	4 900 000
Enheten för styrning och utveckling av magistraterna, informationsförvaltningens andel	700 000
AHTi	10 100 000
SAMMANLAGT	18 200 000

Sålunda har man i fråga om informationsförvaltningsutgifterna inom den statliga regionförvaltning som omfattades av reformen (inklusive arbets- och näringsbyråerna och magistraterna, som hör till den förvaltning som lyder under regionförvaltningen) vid en jämförelse mellan 2007 och 2012 fått ner utgiftsnivån med cirka 3 miljoner euro på årsnivå.

Utvecklingen av lokalutgifterna och lokaleffektiviteten i regionförvaltningsverken

I början av 2010 inledde regionförvaltningsverken sin verksamhet i de föregående myndigheternas lokaler och av denna anledning arbetade samtliga verk på flera olika adresser. Fram till utgången av 2012 hade fem av sex regionförvaltningsverk fått flytta till delvis nya, mera centraliserade lokaler. Man har lyckats sammanföra verksamheten till gemensamma lokaler, vilket har förenhetligat verksamheten, effektiviserat lokalanvändningen samt sänkt lokalkostnaderna. Man har i huvudsak utnyttjat statskoncernens befintliga fastighetsbestånd för lokallösningarna.

De lokallösningar som redan genomförts eller är i byggfasen eller för vilka riktlinjer har angetts möjliggör enligt dagens uppskattning före utgången av 2015 inbesparingar på cirka 800 000 euro (9,2 % av hyreskostnaderna) på årsnivå jämfört med situationen 2010. Enligt samma uppskattning minskar regionförvaltningsverkens lokalyta med cirka 25 000 kvadratmeter under samma period. På motsvarande sätt sjunker också omkostnaderna för lokalerna när det gäller bl.a. städservicen, energiförbrukning och annan lokalservice.

I tabell 4 presenteras de viktigaste nyckeltalen för regionförvaltningsverkens lokaler när reformen trädde i kraft 1.1.2010, enligt situationen 30.6.2012 samt i form av uppskattningar för 2015.

TABELL 4. REGIONFÖRVALTNINGSVERKEN LOKALNYCKELTAL 2010 - 2015

	RFV 2010	RFV 6/2012	Uppskattning RFV 2015*
Uppskattning m ²	75 000	57 000	50 000
Kontorslokaler m ²	65 000	43 000	37 000
Lokaleffektivitet (kontorsyta m ² /person)	49	34	32
Hyra	8 700 000 €	8 200 000 €	7 900 000 €

* med beaktande av de lokallösningar som redan genomförts, byggs som bäst eller beträffande vilka planer har godkänts och riktlinjer för genomförandet angetts

För regionförvaltningsverken har en gemensam lokalstrategi utarbetats och godkänts och lokallösningarna genomförs i enlighet med riktlinjerna i strategin. Lokalstrategin förutsätter att den eftersträlvande nivån 25 m²/person nås före 2015. Målet kommer inte att nås med de planer och åtgärder som är kända för närvarande, så bättre lokaleffektivitet förutsätter fortsatta åtgärder utöver vad som gjorts och planerats hittills. Uppnåendet av målet försvåras särskilt av de begränsningar som kulturhistoriska byggnader uppställer, de gamla s.k. länsstyrelsehusen, som det i många fall är svårt att utnyttja effektivt med hänsyn till kraven på modernt kontorsarbete.

Regionförvaltningsverkens lokaler utvecklas också genom konceptarbete och ett exempel på detta är projektet som gäller regionförvaltningsverkens arbetsprofiler och förbindelsebehov. Inom projektet skapar man en arbetslokalprofil för varje uppgift och uppgiftshelhet vid regionförvaltningsverken och härigenom riksomfattande och gemensamma utgångspunkter för utvecklingen av lokalerna.

Utvecklingen av lokalutgifterna och lokaleffektiviteten i närings-, trafik- och miljöcentralerna

NTM-centralerna inledde sin verksamhet i de föregående myndigheternas lokaler. En av centralerna arbetar fortfarande på flera ställen eftersom de gemensamma lokalerna fortfarande är i planerings- eller byggnadsfasen. De NTM-centraler som utöver det huvudsakliga verksamhetsstället har andra verksamhetsställen enligt förordningen, kommer att ha flera verksamhetsställen också i fortsättningen. Problem med inomhusluften har i flera NTM-centraler lett till att man varit tvungen att placera enskilda personer och t.o.m. hela ansvarsområden i tillfälliga lokaler för att vänta på att nya lokaler ska bli färdiga eller de nuvarande lokalerna renoverade.

De flesta NTM-centralerna började skaffa nya lokaler redan under 2010. Fram till sommaren 2012 hade åtta NTM-centraler flyttat eller höll på att flytta till nya lokaler. Två centraler får sina lokaler 2013 och en 2014. Två NTM-centralers lokallösningar är i planeringsfasen. Två NTM-centraler fortsätter sin verksamhet i samma lokaler som före ALKU-reformen.

På basis av de genomförda eller planerade lokallösningarna eftersträvar man besparingar på cirka 900 000 euro i hyreskostnaderna för NTM-centralernas kontorslokaler 2015. Kontorslokalernas totala yta minskar med cirka 17 000 kvadratmeter och användningen av lokalerna effektiviseras med 4 m²/person. NTM-centralernas lokallösningar genomförs utifrån riktlinjerna i statens lokalstrategi (FM 16.11.2005). Arbets- och näringsministeriet och Senatfastigheter ingick 2010 ett samarbetsavtal om förfarandena i anskaffningen av lokaler för NTM-centralerna och arbets- och näringsbyråerna.

I tabell 5 presenteras de centrala nyckeltalen för NTM-centralernas lokaler när reformen trädde i kraft den 1 januari 2010, situationen den 30 juni 2012 samt uppskattningen för 2015.

TABELL 5. NTM-centralernas lokalnyckeltal 2010-2015

	NTM-centralerna 2010	NTM-centralerna 6/2012	Uppskattning NTM-centralerna 2015*
Sammanlagt m ²	138 000	125 000	104 000
Kontorslokaler m ²	105 000	109 000	88 000
Lokaleffektivitet (kontorsyta m ² /person)	27	25	23
Hyra	14 530 000 €	15 360 000 €	13 680 000 €

* med beaktande av de lokallösningar som redan genomförts, byggs som bäst eller beträffade vilka planer har godkänts och riktlinjer för genomförandet angetts

För NTM-centralernas lokalplanering utarbetades ett riksomfattande lokalkoncept och en planeringsanvisning för kundservicelokaler på manualnivå (2011). Konceptet effektiviserar och förenhetligar lokalplaneringen, sparar tid och pengar samt främjar en enhetlig verksamhet och enhetliga mål. Arbetsprofileringsverktyget, som kompletterar lokalkonceptet och som stödjer organiseringen av uppgifterna och personalens placering i en multifunktionell omvärld, blev klar i juni 2012. Konceptet utvecklas utifrån erfarenheterna i pilotlokaler.

Ett riksomfattande lokalkoncept för arbets- och näringsbyråerna blev färdigt i juni 2012. Syftet med det är att stödja uppnåendet av målen för reformen av arbets- och näringsstjänsterna och planeringen av de nya arbets- och näringsbyråernas fysiska verksamhetsställen.

Regionförvaltningsverkens och NTM-centralernas utgiftsstruktur

Såväl regionförvaltningsverkens som NTM-centralernas utgifter består i huvudsak av löner till myndighetens egna anställda. Av bilderna 13 och 14 framgår utgiftsstrukturen för regionförvaltningsverken och närings-, trafik- och miljöcentralerna, som bildades vid regionförvaltningsreformen.

BILD 13. Regionförvaltningsverkens bruttoutgifter 2011 (regionförvaltningsverkens omkostnadsmoment och omkostnadsmomentet för regionförvaltningsmyndigheterna för arbetarskyddet tillsammans)

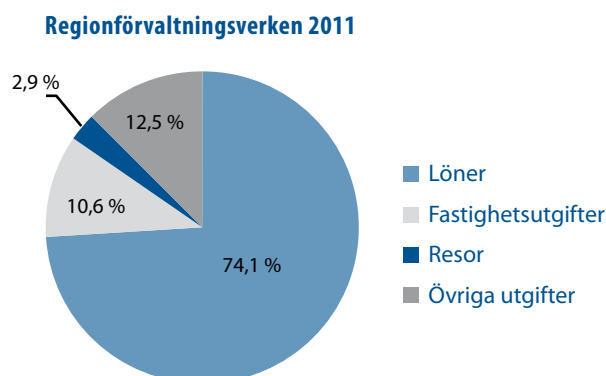
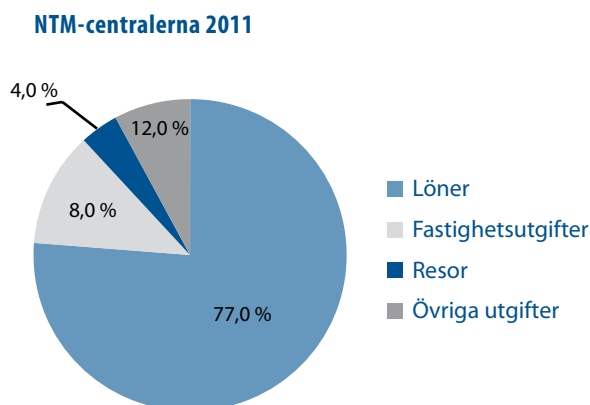


BILD 14. NTM-centralernas bruttoutgifter 2011 (närings-, trafik- och miljöcentralernas omkostnadsmoment)



Utöver granskningen av omkostnaderna är det bra att komma ihåg att via såväl regionförvaltningsverken som NTM-centralerna fördelas substansanslag som uppgår till betydande summor och som styrs av de ministerier som styr myndigheterna. Sådana anslag har årligen fördelats direkt eller indirekt via regionförvaltningsverken till ett belopp av cirka 460 miljoner euro och via NTM-centralerna till ett belopp av cirka 4,3 miljarder euro.

Inkomsterna och den avgiftsbelagda verksamhetens kostnadsmotsvarighet

Regionförvaltningsverkens inkomster består i praktiken enbart av nettade inkomster av offentligrättsliga prestationer. Inkomsterna av företagsekonomiska prestationer spelar inte någon betydande roll för finansieringen av verksamheten. De nettade inkomsterna i förhållande till kostnaderna för hela verksamheten har varit cirka 9-10 % 2010 och 2011. Kostnadsmotsvarigheten för regionförvaltningsverkens avgiftsbelagda verksamhet 2010 och 2011 framgår av tabell 6.

TABELL 6. Kostnadsmotsvarigheten för regionförvaltningsverkens offentligrättsliga prestationer 2010 och 2011

Regionförvaltningsverkens offentligrättsliga prestationer	2010	2011
Intäkter	7 926 000	8 821 000
Kostnader	13 397 000	16 336 000
Kostnadsmotsvarighet	59 %	54 %

Att kostnadsmotsvarigheten stannar klart under 100 % förklaras av att man inte eftersträvar full kostnadsmotsvarighet i fråga om prestationerna inom ansvarsområdet för miljötillstånden, utan man tillämpar möjligheten till undantag i lagen om grunderna för avgifter till staten, så att den avgift som tas ut är lägre än självkostnadsvärdet om det är motive-

rat av miljövårdsorsaker. Dessa prestationer står för en betydande del av intäkterna av och kostnaderna för regionförvaltningsverkens avgiftsbelagda verksamhet. Kostnadsökningen på nästan 3 miljoner euro från 2010 till 2011 förklaras med att informationsförvaltningsenhetens kostnader ökat samt med att bokföringspraxisen ändrats i fråga om vidareföringen av regionförvaltningens informationsförvaltningsenhet (AHTi) kostnader.

NTM-centralerna får inkomster av såväl offentligrättsliga som företagsekonomiska prestationer. De nettade inkomsternas andel i förhållande till kostnaderna för myndigheternas hela verksamhet har 2010 och 2011 varit cirka 5 %. NTM-centralernas avgiftsbelagda verksamhets kostnadsmotsvarighet 2010 och 2011 framgår av tabellerna 7 och 8.

TABELL 7. Kostnadsmotsvarigheten i fråga om NTM-centralernas offentligrättsliga prestationer 2010 och 2011

NTM-centralernas offentligrättsliga prestationer	2010	2011
Intäkter	7 229 000	7 358 000
Kostnader	9 439 000	11 911 000
Kostnadsmotsvarighet	77 %	61 %

TABELL 8. Kostnadsmotsvarigheten i fråga om NTM-centralernas företagsekonomiska prestationer 2010 och 2011

NTM-centralernas företagsekonomiska prestationer	2010	2011
Intäkter	1 348 000	1 904 000
Kostnader	1 410 000	686 000
Kostnadsmotsvarighet	96 %	278 %

Vid NTM-centralerna har man inte eftersträvat 100 % täckning i fråga om de offentligrättsliga prestationerna. Detta beror på prissättningen inom ansvarsområdet miljön och naturresurserna, där man tillämpar möjligheten till undantag enligt lagen om grunderna för avgifter till staten, så att den avgift som tas ut är lägre än självkostnadsvärdet om det är motiverat av miljövårdsorsaker.

Utredningsmännen Rauno Saari och Riitta Rainio har i sina utredningar granskat myndigheternas inkomster samt en utvidgning av avgiftsunderlaget och avgiftshöjningar. Det har ansetts att ökade avgiftsinkomster skulle tillföra skötseln av substansuppgifterna ett visst spelrum, men i utredningarna har man också iakttagit vissa avgiftsprinciper som fortfarande väntar på en lösning samt praktiska frågor som gäller kostnadsuppföljningen och inriktningen av inkomsterna.

Produktivitetmålen enligt produktivetsprogrammet

För regionförvaltningsverken sattes ett produktivetsmål. Genom finanspolitiska ministerutskottets beslut den 5 februari 2009 förenades reformen av regionförvaltningen med en förpliktelse att minska antalet årsverken med sammanlagt 640 åren 2012-2015. De års-

verkesminskningar som hänförts till de myndigheter och verksamheter som sammanfördes till regionförvaltningsverken och NTM-centralerna och som skulle genomföras före utgången av 2011 överfördes dessutom på regionförvaltningsverken och NTM-centralerna. Detta betydde att den produktivetsminskningsförpliktelse som hänfördes till regionförvaltningsverken och NTM-centralerna 2010-2015 var sammanlagt 1 136 årsverken. Härav hänfördes 174 årsverken till regionförvaltningsverken och 962 till NTM-centralerna. Produktivetsmålen betyder att antalet anställda minskar med cirka 19 %.

Omfattningen av de mål enligt det s.k. gamla produktivetsprogrammet som överfördes till regionförvaltningsverken var sammanlagt 63 årsverken 2010-2011. Från länsstyrelserna överfördes ett minskningsmål på 59 årsverken och från miljötillståndsverken 4 årsverken. Åren 2010-2011 hänfördes dessutom ett nytt produktivetsminskningsmål på 15 årsverken till reformen av regionförvaltningsreformen. Sålunda var produktivetsmålet 2010-2011 sammanlagt 78 årsverken. Produktivetsmålet för 2012-2015 är 95 årsverken, varav 25 årsverken hänförs till arbetarskyddsverksamheten. Målet gäller inte polisens verksamhet, som åläggs egna produktivetsminskningsförpliktelser som en del av polisstyrelsens verksamhet.

Omfattningen av de mål enligt det s.k. gamla produktivetsprogrammet (2010-2011) som överfördes på NTM-centralerna var sammanlagt 214 årsverken. Från TE-centralerna överfördes 75 årsverken, från de regionala miljöcentralerna 70 årsverken, från vägförvaltningen 40 årsverken och från länsstyrelserna 29 årsverken. De nämnda åren hänfördes dessutom ett nytt produktivetsminskningsmål på 45 årsverken till regionförvaltningsreformen samt 105 årsverken till strukturfondsutgifter. Produktivetsmålet för 2010-2011 var således sammanlagt 364 årsverken. Produktivetsmålet för 2012-2015 är 553 årsverken.

Rauno Saari har i sin utredning granskat pensionsavgången och konstaterat att krympningen av omkostnadsramen och de som uppnår full pensionsålder är av samma storleksklass om man ser till antalet årsverken. Dessa förändringar sammanfaller dock inte helt tidsmässigt. De stora omkostnadsnedskärningarna infaller 2014 och 2015, medan de flesta uppnå full pensionsålder 2017. Pensionsavgången motsvarar inte produktivetsminskningarna om man ser till enskilda år. De som går i pension vid de olika NTM-centralerna tillhör dessutom olika personalgrupper och pensioneringstidpunkterna varierar mycket.

5 Reformens verkningar

5.1 Kundresultat

Regionförvaltningsverken

Regionförvaltningsverken genomförde våren 2012 sin första kundenkät. Enkäten gällde kunderna inom alla ansvarsområden med undantag för polisen. Enkäten genomfördes enligt skalan 1–5, där 5 är bäst. Antalet svar som kom in var 630 och svarsprocenten 27.

Helhetsresultatet av enkäten var 3,8. Mellan regionförvaltningsverken förekom inga betydande skillnader i helhetsresultatet, eftersom variationsbredden mellan resultaten var 3,7–4,0. Regionförvaltningsverken i Sydvästra och Östra Finland fick de bästa betygen (4,0). Regionförvaltningsverken ansågs vara mycket ansvarsfulla organisationer (4,1). Serviceviljan fick betyget 3,8. Tjänstemännen ansågs vara sakkunniga och de kunde lyssna på kunderna och förstå deras ärenden. Sämst betyg fick samarbetsförmågan, som ändå också bedömdes vara ganska god (3,6). Samarbetsförmågan uppfattades som positiv i synnerhet i samband med ärenden som förutsätter personligt besök.

Allra nöjdast var de svarande med skötseln av ärenden inom miljö- och hälsoskyddet och arbetarskyddet. Enligt service och åtgärd fick övervakningsärenden det bästa resultatet (4,0). Sämst resultat fick rättsskyddsärenden, såsom behandlingen av klagomål, besvär och rättelseyrkanden (3,3).

De bästa betygen från kunderna gällde myndighetsövervakningen. Speciellt följande saker fick beröm:

- kunden förstod avsikten med inspektionen
- inspektören tog kontakt på ett sakligt sätt
- övervakningen utfördes överlag sakligt

De lägsta betygen gällde särskilt behandlingstiden för ärenden som behandlas vid regionförvaltningsverken. Dessutom önskade kunderna att det på förhand skulle ha getts en uppskattning av behandlingstiden och att man också skulle ha informerat om vilket skede behandlingen av ärendet befinner sig i.

Kunderna är redo att använda elektroniska tjänster, om sådana erbjuds. Av de svarande skulle 75,7 % sköta hela sitt ärende via en elektronisk kanal, om en sådan fanns att tillgå.

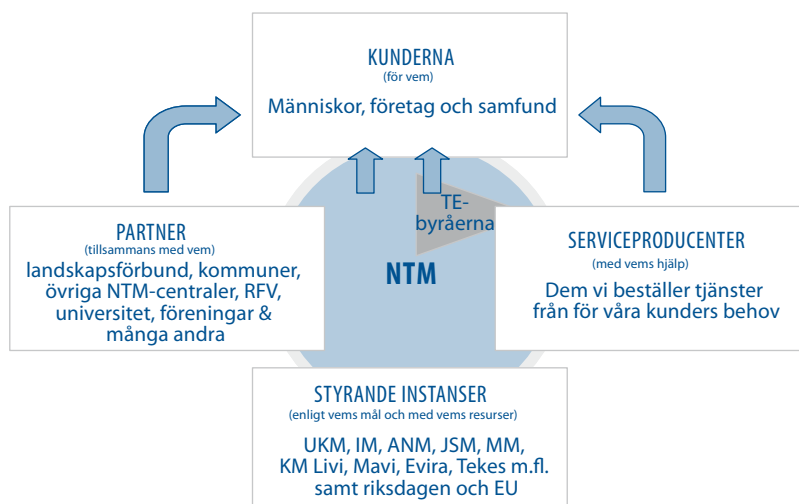
De svarande ansåg att regionförvaltningsreformen inte har påverkat skötseln av ärenden med regionförvaltningsverken. Reformen har inte heller påverkat regionförvaltnings-

verkens myndighetsövervakning. Här måste man dock komma ihåg att den största gruppen av svarande var personer som inte kunde säga sin ståndpunkt till detta. I svaren på de frågor som beskriver utvecklingen fanns inte heller några betydande skillnader mellan regionförvaltningsverken.

NTM-centralerna

Den gemensamma kundrelationsstrategin vid NTM-centralerna som blev klar i januari 2011 är en plan för hur NTM-centralerna med allt knappare resurser ska kunna tillhandahålla en sakkunnig service som möter kundens behov och har verkningar för samhället. I strategin definierades också NTM-centralernas gemensamma kundrelationsbegrepp. NTM-centralernas kunder och övriga intressentgrupper delas in som följer:

BILD 15. NTM-centralernas kunder och övriga intressentgrupper



Kundresultat har under NTM-centralernas första verksamhetsår mätts på samma sätt som i de föregående organisationerna och med samma serviceavgränsningar. I vissa av NTM-centralernas verksamhetsområden har kulturen för att utreda kundtillfredsställelsen av tradition varit stark och undersökningsverksamheten har fortsatt aktivt även efter ALKU-reformen. Exempel på detta är den undersökning om tillfredsställelsen bland trafikanter som Trafikverket gör två gånger om året samt den undersökning om kundtillfredsställelsen i fråga om Landsbygdsverkets övervakning som görs vartannat år. Däremot har till exempel TE-centralernas kvalitetsundersökning inte fått en fortsättning vid NTM-centralerna.

På nivån för tjänster vid enskilda NTM-centraler har respons på kundtillfredsställelse samlats i synnerhet i finansierings- och utbetalningstjänster. Vid några NTM-centraler utsträcker sig historien med dessa enkäter långt in i TE-centralernas tidsålder. I svaren på

enkäterna har inga förändringar kunnat upptäckas med anledning av att NTM-centralerna inlett sin verksamhet, utan tjänsterna har fungerat som förut och kundtillfredsställelsen har hållits på samma goda nivå som tidigare. Situationen har varit oförändrad även i svaren på undersökningen om trafikanternas tillfredsställelse och kundtillfredsställelsen i fråga om övervakningen.

I en enkät om företagskundrelationer som gjordes 2010 jämfördes hur kända 12 aktörer i ANM-koncernen är och vilken serviceuppfattningen om dem är bland potentiella kunder. Redan i detta skede, när NTM-centralernas verksamhet just har kommit igång, bedömer de svarande i enkäten NTM-centralen som den nästkändaste aktören i ANM-koncernen strax efter Patent- och registerstyrelsen. Som främjare av företagets verksamhet placerade sig NTM-centralerna i svaren ungefär i mitten av aktörerna i koncernen och situationen var densamma även i uppfattningarna om kunnande, tjänster och kundserviceförmåga.

Helheten för NTM-centralernas kundundersökningar utvecklas som bäst och under 2012 tas NTM-centralernas gemensamma kundresponsenkät i bruk i finansierings- och utbetalningstjänster. Denna enkätbas breddas gradvis till andra tjänster vid NTM-centralerna och därefter får man en betydligt skarpare bild av kundtillfredsställelsen än nu.

Sedan NTM-centralerna bildades 2010 gällde kundernas negativa respons till största delen svårigheterna att få tag på tjänstemännen, telefonväxlens funktion och NTM-centralernas dåliga webbsidor. Tillgängligheten och telefonväxlarnas funktion har på några år blivit betydligt bättre, men det krävs fortfarande arbete för att göra webbsidorna kundvänliga. Tjänstemännen vid NTM-centralerna har för sin del en mycket positiv syn på kund- och medborgarresultatens utveckling. Centraliseringen av tjänsterna antas förbättra kundservicekvalitet, men först under en längre tid när arbetsformer och verktyg blir enhetligare. Den allmänna synen är att det fortfarande krävs mycket utvecklingsarbete av NTM-centralerna för att de ska kunna betjäna kunderna på bästa möjliga sätt.

Totalt sett har reformen haft tämligen måttfulla verkningar för NTM-centralernas kund- och medborgarresultat. På substansservicekvalitetens nivå har det inte kunnat märkas några förändringar, servicen har fungerat som förut. Den reformkritiska negativa responsen har främst gällt tjänstemännens tillgänglighet och informationen, dvs. saker som är utmärkande för organisationsförändringar och som man sedermera även satsat på att utveckla. För kunden framgår fördelarna med reformen först på längre sikt, men den allmänna uppfattningen är att man är på väg åt rätt håll.

5.2 Samarbetet med intressentgrupper

Regionförvaltningsverken

Regionförvaltningsverken gjorde våren 2012 sin första intressentgruppsenkät. På grund av mångfalden av uppgifter vid regionförvaltningsverken och det stora antalet intressentgrupper riktades enkäten enligt urval till de intressentgrupper som är viktigast för respektive regionförvaltningsverk och dess olika ansvarsområden så att svar erhöles från

- de instanser som styr regionförvaltningsverken (ministerierna och de centrala ämbetsverken, till vilka hör informationsstyrning, författningsstyrning, utvecklande av funktioner, resultatstyrning eller annat motsvarande styrningsarbete vid regionförvaltningsverken) och andra partner, för vilka regionförvaltningsverken producerar informationsstyrning, vilka ämbetsverket resultatstyr eller övervakar och styr på annat sätt, med vilka ämbetsverket bedriver utvecklings- och substanssamarbete eller är i ett annat motsvarande partnerskapsförhållande.

Enkäten genomfördes enligt skalan 1–5, där 5 är bäst. Antalet svar som kom in var 1 153 och svarsprocenten 44 %. Helhetsresultatet av enkäten var 3,6. Regionförvaltningsverkens verksamhet betraktades särskilt som neutral (4,2). Dessutom betraktades regionförvaltningsverken som ansvarskännande, rättvisa och sakkunniga organisationer (4,0). Sämst betyg fick snabbheten i regionförvaltningsverkens verksamhet (3,0). Dessutom gällde de låga betygen (3,1) verksamheten som föregångare i branschen, effektiviteten och enhetligheten i arbetsformerna.

Samarbetet med regionförvaltningsverken värdesätts, eftersom 79,1 % av de svarande ansåg att samarbetet var ganska eller mycket viktigt för det egna arbetet. De svarande ombads även jämföra regionförvaltningsverket med andra motsvarande samarbetspartner. Nästan hälften av de svarande (46 %) ansåg att samarbetet höll samma nivå. Av de svarande ansåg 29,3 % dock att samarbetet löper något bättre med regionförvaltningsverken.

Över hälften av de svarande (53,6 %) ansåg att regionförvaltningsreformen inte har påverkat smidigheten i samarbetet, utan att den är på samma nivå som före reformen.

Regionförvaltningsverken genomför 2013 en CAF-självvärdering, i samband med vilken partnerskapen utvärderades.

Närings-, trafik- och miljöcentralerna

NTM-centralernas första intressentgruppsundersökning (Kiiskilä & Junnilainen, 2011) genomfördes med två enkäter i början av 2011. I undersökningen deltog samtliga 15 centraler. Genom undersökningen kartlades tillfredsställelsen med och åsikterna om NTM-centralernas verksamhet i NTM-centralernas andra intressentgrupper än kunderna. Undersökningen kommer i fortsättningen att göras med två års mellanrum.

Resultaten av enkäten bland partner och serviceproducenter (N=2701) kan sammanfattas som följer:

- NTM-centralen är en viktig och lättillgänglig samarbetspartner för intressentgrupperna.
- Kompetensen bland NTM-centralernas experter är ansedd, verksamheten kunde göras smidigare.
- Intressentgrupperna har många förslag till hur samarbetet kunde utvecklas.
- Fördelarna med regionförvaltningsreformen drunknar fortfarande delvis i organisationsreformens efterdyningar.
- Effektiviteten i NTM-centralernas verksamhet kan höjas genom att man riktar sig utåt och förankrar.

Den andra enkäten i intressentgruppsundersökningen riktades till de ministerier och ämbetsverk som styr NTM-centralerna. Med stöd av svaren (N=53) är de styrande instanserna i huvudsak nöjda med NTM-centralernas verksamhet och hur styrningsförhållandet fungerar som helhet. Nöjdst är de styrande instanserna med NTM-centralernas experter, framför allt när det gäller deras sakkunskap. I styrmodellen för NTM-centralerna ser de styrande instanserna däremot mycket som kunde utvecklas.

Med stöd av intressentgruppsenkäten är beskedet om hur NTM-centralernas verksamhet inlett överlag ganska positivt. Nästan alla de svarande ansåg att NTM-centralen är en viktig eller mycket viktig samarbetspartner och tror på möjligheterna att vidareutveckla samarbetet, t.ex. genom att utöka de interaktiva arbetsformerna och effektivisera kommunikationen. Metoder för att utveckla partnerskapen konstateras mera ingående i de intressentgruppsstrategier för NTM-centralerna som gjordes upp hösten 2011.

Varje NTM-central såg även över sina partnerskap som en del av de CAF-självvärderingar som blev klara hösten 2011 (utvärderingsområdet Partnerskap och resurser). Till dessa delar stöder NTM-centralernas observationer på centrala punkter observationerna i intressentgruppsundersökningen. Identifieringen av partnerskap och intressentgrupper är en styrka som kommer klart fram och en systematisering av samarbetet med intressentgrupperna ett av de klara utvecklingsobjekten.

5.3 Regionförvaltningens prestationsförmåga

Verkningar för regionförvaltningens resurser

Granskningar visar att resurserna för den regionförvaltningshelhet som bildades i regionförvaltningsreformen har blivit knappare till följd av reformen, om man jämför situationen med tiden före reformen och motsvarande regionförvaltningshelhet. Om man räknar bort lönejusteringarnas effekt, har finansieringsramen för statens regionförvaltningshelhet som omfattats av ALKU-reformen från 2009 till 2013 minskat med 29,5 miljoner euro (9,9 % av verksamhetens totalfinansiering). Detta har ställt de ämbetsverk som bildades i reformen inför en mycket stor utmaning när de startat upp sin verksamhet.

Regionförvaltningsverken inledde sin verksamhet vid ingången av 2010 med cirka 3,766 miljoner euro mindre i disponibel finansiering än motsvarande regionförvaltningshelhet 2009.

De omkostnadsökningar som i budgeterna för 2011 och 2012 sedermera anvisats under regionförvaltningsverkens omkostnadsmoment (sammanlagt 2 miljoner euro) och tilläggsbudgeterna för 2010 och 2011 (sammanlagt 5,93 miljoner euro) har för åren 2010–2012 täckt ungefär 90 procent av denna minskning i ramnivån. När det gäller finansieringen av regionförvaltningsverkens verksamhet är problemet ändå att anslagen inte har varit permanent finansiering som ska beaktas i ramen och följande års budgeter.

För att hållas inom anslagsramen har regionförvaltningsverken fört en mycket restriktiv rekryteringspolitik och ett förfarande för tillstånd att besätta tjänster var i kraft vid ämbetsverken 8.2.2010 – 31.12.2011. Ämbetsverken har också uppnått besparingar i lokal-

kostnaderna och skurit ned på övriga verksamhetskostnader. Trots åtgärderna, har ovan nämnda minskning av anslagsnivån mellan budgeterna för 2009 och 2010 tillsammans med anslagsnedskärningar på grund av produktivetsminskningar och andra omkostnadsminskningar inneburit att regionförvaltningsverkens verksamhet kontinuerligt har varit så kroniskt underfinansierad att först tilläggsbudgeterna har räddat ämbetsverken från permitteringar eller uppsägningar.

De knappa anslagen har även bromsat upp utvecklingen av regionförvaltningsverkens verksamhet. Regionförvaltningsverken har på grund av de knappa anslagen haft en mindre personalstyrka än vad personalramarna i produktivetsprogrammet skulle ha medgett under åren 2010–2012.

När NTM-centralernas verksamhet inleddes och under det första skedet såg omkostnadsfinansieringen kritisk ut. Kostnaderna för uppbyggnaden av en ny organisation visade sig vara större än det tilläggsanslag på 2 miljoner euro som beviljats som engångsåtgärd för dem. I synnerhet lokallösningarna har lett till tilläggskostnader. De nya ämbetsverkens flytt till gemensamma lokaler ger på lång sikt besparingar i hyresutgifterna, men tills vidare har lokallösningarna orsakat ytterligare tilläggskostnader.

I det inledande skedet orsakades tilläggskostnader även av överlappande funktioner i synnerhet när det gäller ekonomi- och personalförvaltningens uppgifter och av den samtidiga externaliseringen av uppgifter till statsförvaltningens gemensamma servicecentral (Palkeet). I 2010 års budget ersattes som engångsåtgärd sammanlagt 4,7 miljoner euro av utgifterna i ovan nämnda övergångsskede, men kostnadsnivån har varit högre än så.

NTM-centralerna har dock kunnat anpassa sin verksamhet till de minskande ramarna under åren 2010–2012 genom att centralisera och slå ihop uppgifter, begränsa rekryteringarna, skära ned reseutgifter och serviceupphandling. I ramarna för 2013 – 2016 (rambeslut 4.4.2012) minskar omkostnaderna dock cirka 17 % jämfört med 2012. Den naturliga avgången i NTM-centralernas personal och utvecklandet av verksamheten räcker inte för att uppnå nödvändiga besparingar.

Verkningar för regionförvaltningsverkens prestationer och tjänster

Vid en granskning av fältet av regionförvaltningsverk som helhet har det inte förekommit någon betydande skillnad mellan hur ämbetsverken har uppnått servicemålen under de två första verksamhetsåren (se tabell 9).

TABELL 9. Uppnåendet av servicemålen vid regionförvaltningsverken under åren 2010 och 2011

	RFV i Södra Finland		RFV i Sydvästra Finland		RFV i Östra Finland		RFV i Västra och Inre Finland		RFV i Norra Finland		RFV i Lappland	
	2010	2011	2010	2011	2010	2011	2010	2011	2010	2011	2010	2011
Kommunala klagomål	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Klagomål inom social- och hälsoväsendet	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Klagomål inom miljö- och hälsoskyddet	●	●	●	●	○	●	●	●	○	●	○	●
Klagomål inom bildningsväsendet	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Klagomål inom räddningsväsendet	●	●	○	●	●	●	●	○	●	○	●	●
Klagomål som gäller fastighets- och hyreslägenhetsförmedlare	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	○
Klagomål och utlåntanden inom bildningsväsendet	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Rättelseyrkanden i fråga om elevutvärdering	●	●	○	●	○	●	●	●	●	○	○	●
Konkurrensärenden	●	●	●	●	●	●	●	●	○	●	○	●
Fastighets- och hyreslägenhetsförmedlars registreringsbeslut	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
I miljöskyddslagen avsedda tillståndsärenden som gäller ny verksamhet och ändring av verksamhet	●	●	○	○	●	●	●	●	●	●	○	○
Tillstånds- och anmälningsärenden i enlighet med miljöskyddslagen	●	●	○	○	●	●	●	●	●	●	○	○
I vattenlagen avsedda ärenden	●	●	○	○	●	●	●	●	●	●	○	○
Räddningsväsendets statsandelar	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Alkoholtillstånd	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Tillstånd för privat social- och hälsovård	●	○	○	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Tillsyn över privata verksamhetsenheter inom social- och hälsovården, dygnet-runt-vård	○	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Tillsyn över verksamhetsenheter inom den offentliga social- och hälsovården, dygnet-runt-vård	○	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Tillstånd och beslut inom miljö- och hälsoskyddet	○	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Tillsynen över och styrningen av miljö- och hälsoskydde	○	○	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Regionförvaltningsverket uppnådde de uppsatta målen				●								
Regionförvaltningsverket uppnådde inte de uppsatta målen				●								
Målsättningen i fråga gällde inte regionförvaltningsverket, eller information om förverkligandet saknades i verksamhetsberättelsen				○								

Ansvarsområdet för basservicen, rättsskyddet och tillstånden

År 2011 har ämbetsverken uppnått största delen av servicemålen. Behandlingen av klagomål har dock i många fall hopat sig. Granskat enligt ämbetsverk är situationen sämst vid regionförvaltningsverken i Södra Finland och Sydvästra Finland. Granskat enligt verksamhetsområde finns de största problemen i behandlingen av klagomål som gäller social- och hälsovårdsväsendet. Behandlingstiderna för dem överstiger målet vid regionförvaltningsverken i Södra, Sydvästra, Östra, Västra och Inre Finland.

De mål som ställts för antalet kontrollbesök vid verksamhetsenheter för privat social- och hälsovård uppnåddes inte vid regionförvaltningsverken i Södra, Östra och Norra Finland

och på motsvarande sätt nåddes målen i övervakningen av verksamhetsenheter inom den offentliga social- och hälsovården inte vid regionförvaltningsverken i Södra och Sydvästra samt Västra och Inre Finland. Ämbetsverken har vid resultatförhandlingar rapporterat att övervakningens effektivitet lider när behandlingstiderna förlängs och att personalresurserna inte är tillräckliga för förebyggande verksamhet. Under strategiperioden 2012–2015 är målet alltså att tyngdpunkten i regionförvaltningsverkens övervakning ska förskjutas till förebyggande verksamhet.

Bland de övriga verksamhetsområdena inom regionförvaltningsverkens ansvarsområde för basservicen, rättsskyddet och tillstånden uppnåddes målen för miljö- och hälsoskyddet, liksom även i regel de mål som ställts för bildningsväsendet. De servicemål som ställts i konsument- och konkurrensärenden uppnåddes med vissa undantag.

Det är inte möjligt att göra en heltäckande motsvarande jämförelse i fråga om servicemålen för tiden före reformen (före 1.1.2010) på grund av ändringarna i ämbetsverkens verksamhetsområden, överföringen av uppgifter till olika ämbetsverkshelheter samt de ändringar som med några års mellanrum gjorts i målen för ämbetsverken. I de några fall där det ändå är meningsfullt och möjligt att göra en direkt jämförelse mellan utfallen för servicemålen (klagomål som gäller allmän kommunal förvaltning, klagomål som gäller social- och hälsovårdsväsendet samt alkoholtillstånd) har det inte skett någon betydande förändring mellan utfallen 2009 – 2011.

Ansvarsområdet för räddningsväsendet och beredskapen

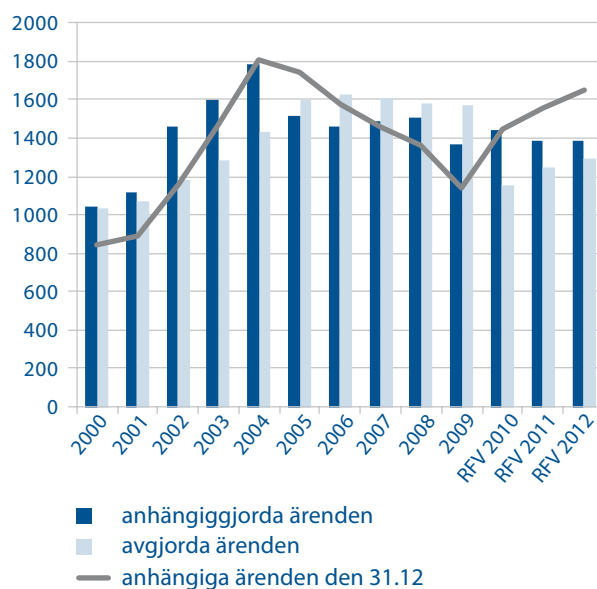
Målen för ansvarsområdet för räddningsväsendet och beredskapen uppnåddes nästan utan undantag åren 2010 och 2011. Samtidigt ska man dock lägga märke till att regionförvaltningsverkens beredskap att upprätthålla⁶ en lägesbild enligt inrikesministeriet har blivit sämre jämfört med regionförvaltningsverkens föregångare länsstyrelserna. Detta märks i synnerhet i samband med olycksfall som inträffar kvällstid eller under veckoslut.

Ansvarsområdet för miljötillstånden

De tillstånd enligt miljöskyddslagen och vattenlagen som ska behandlas inom regionförvaltningsverkens ansvarsområde för miljötillstånden utgör en funktionell helhet, i fråga om vilken det är möjligt att uppskatta antalet åstadkomna prestationer och offentliga nytigheter mellan tiden före och efter regionförvaltningsreformen under åren 2000 - 2011. I regionförvaltningsreformen koncentrerades de aktuella tillstånden till regionförvaltningsverken.

⁶ För regionförvaltningsverken har i det strategiska resultatavtalet ställts som mål, att ämbetsverken ska ha beredskap att samordna lägesbilderna i omfattande och långvariga störningar under normala förhållanden och vid behov även på begäran av behörig myndighet.

BILD 16. Anhängiggjorda och avgjorda tillstånd enligt miljöskyddslagen och vattenlagen 2000–2012



Jämförelsen visar att det skedde en plötslig nedgång i antalet avgöranden det år då regionförvaltningsreformen trädde i kraft, men att antalet avgöranden däremot började stiga redan följande år. Skillnaden jämfört med det årliga antalet om cirka 1 600 avgörande per år före reformen är dock fortfarande cirka 300 avgöranden. Utifrån produktiviteten är det dock bra att märka att sammanlagt 1 297 ärenden avgjordes inom regionförvaltningsverkens ansvarsområden för miljötillstånden 2012, vilket är 12 % mer än 2010, även om antalet anställda under motsvarande tid minskat med cirka 4 %.

Under åren 2011 och 2012 har inletts färre ärenden än under 2010. Situationen håller dock på att förändras, eftersom siffrorna granskas med ungefär tio års mellanrum och antalet tillstånd under mitten av föregående årtionde håller på att upprepas. I synnerhet vid regionförvaltningsverken i Södra, Västra och Inre Finland har inletts många ärenden och vid dessa ämbetsverk nådde man inte upp till servicemålen, utan de genomsnittliga behandlingstiderna har överskridits.

Ansvarsområdet för arbetarskyddet

Den viktigaste prestationen på regionförvaltningsverkens ansvarsområde för arbetarskyddet är arbetsplatsinspektionen. År 2011 gjordes 22 300 inspektioner vid 15 983 tillsynsobjekt. Inspektioner görs på initiativ av en myndighet eller kund. Den tid som användes till en inspektion på arbetsplatsen var i genomsnitt 1,6 timmar.

TABELL 10. Arbetsplatsinspektioner som arbetarskyddsdistrikten och regionförvaltningsverken utfört inom ansvarsområdena för arbetarskyddet under åren 2007–2011 (Källa: Social- och hälsovårdsministeriet, arbetarskyddsavdelningen: Kontrolldatasystemet VATI och årsrapporter från ansvarsområdena för arbetarskyddet)

	2007	2008	2009	RFV 2010	RFV 2011
Antal inspektioner	19 771	20 477	19 916	20 200	22 300
Inspekterade tillsynsobjekt	13 485	14 717	14 618	14 162	15 983
Den tid som användes till inspektion på arbetsplatsen i genomsnitt (timmar)	2,1	2,1	2	1,9	1,6

Antalet arbetsplatsinspektioner har ökat jämnt. Det centrala målet i det ramavtal för 2008-2011 som ingicks mellan social- och hälsovårdsministeriet och dåvarande arbetarskyddets distriktsförvaltning var att öka antalet myndighetsinitierade inspektioner med 50 % från nivån 2006. Målet nåddes. Under verksamhetsåret 2009 skedde dock en nedgång i antalet inspektioner på årsnivå.

De tidigare arbetarskyddsdistrikten och nuvarande ansvarsområdena för arbetarskyddet har besvarat alla förfrågningar från kunder. Kunderna har dock klart mera sällan tagit kontakt sedan arbetarskyddet överfördes till regionförvaltningsverken. Ansvarsområdena för arbetarskyddet har bedömt att detta beror på de problem med telefonväxlarna och webbsidorna som uppstod i samband med regionförvaltningsreformen. Enligt ansvarsområdena för arbetarskyddet har detta försämrat möjligheten att nå arbetarskyddsmyndigheten. Enligt resultaten från regionförvaltningsverkens kundenkät har kunderna ändå lyckats bra med att hitta och nå arbetarskyddsmyndigheterna.

För tjänsterna inom ansvarsområdena för arbetarskyddet (10 st., t.ex. att lämna in inspektionsberättelsen inom utsatt tid) har angetts leverans- och tillgänglighetstider. Inga betydande förändringar har skett i överskridningarna av leverans- och tillgänglighetstiderna för tjänsterna.

Verkningar för NTM-centralernas prestationer och tjänster

Ansvarsområdet för trafik och infrastruktur

Trafikverket (tidigare Vägförvaltningen) har under åren 2009-2011 följt verksamhetens regionala resultat med storheter för trafiksäkerheten, vägnätets skick, trafikanternas tillfredsställelse, trafiksystemets funktion och utvecklandet av marknaden för trafikledshållningen (tidigare väghållningen).

Med stöd av tabellen har situationen i resultatmålen för trafiken och infrastrukturen på nationell nivå hållits någorlunda oförändrad på båda sidor om ALKU-reformen.

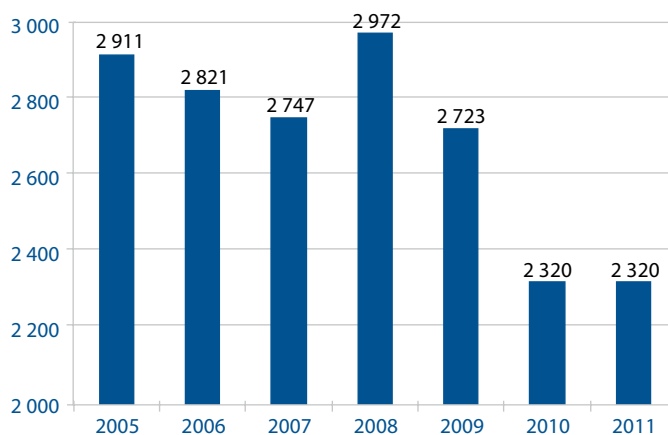
När det gäller NTM-centralernas trafikavgifter finns det dessutom skäl att beakta den centraliserade kundserviceenhet som verkar i samband med NTM-centralen i Birkaland (tidigare Vägförvaltningen, Tavastlands vägdistrikt). Vid enheten verkar tre riksomfattande grupper: trafikens kundservicecentral, specialtransportgruppen och tillståndsgruppen. Trafikens kundservicecentral sköter kundkontaktarna inom vägtrafiken i hela Finland

och deras fördelning har varit mycket jämn under åren 2008–2011. Antalet kontakter har varit cirka 40 000 per år, även om sätten att ta kontakt har börjat förändras. E-posten och mängden respons via webben har ökat samtidigt som kontakterna per telefon småningom har börjat minska.

Ansvarsområdet för miljö och naturresurser

Antalet inspektionsbesök inom ansvarsområdet för miljö och naturresurser har minskat, även om antalet kunder som ska övervakas är oförändrat. I takt med att resurssituationen skärpts har miljöministeriet sänkt målen för övervakningen: målet 3000 besök i budgeten har i resultatavtalen sänkts till 2300 besök.

BILD 17. Inspektionsbesök inom miljöskyddet åren 2005 - 2011



Den roll NTM-centralernas miljöövervakning spelar i beredningen av de miljötillstånd som regionförvaltningsverken behandlar är viktig som den som tillhandahåller lagfästa expertutlåtanden. Den separata tillstånds- och övervakningsmyndigheten har ökat antalet givna utlåtanden.

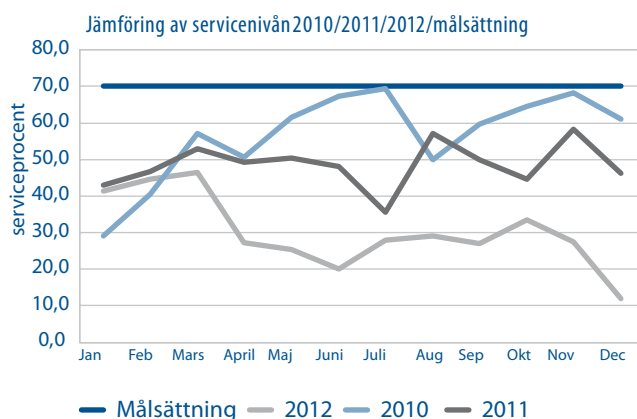
I uppgifterna inom områdesanvändningen var ett projekt för produktivetsprogrammet inom miljöministeriets förvaltningsområde att överföra behandlingen av vissa undantagslov enligt markanvändnings- och bygglagen från regionförvaltningen till kommunerna. Antalet ärenden vid NTM-centralerna har minskat med anledning av reformen som trädde i kraft 2011, men ändå har inte alla NTM-centraler nått målet för behandlingstiderna.

Som en allmän bedömning kan konstateras att de mål som ställts i resultatavtal i miljöuppgifter har uppnåtts relativt väl. Det är utifrån de nya ämbetsverkens två första verksamhetsår dock svårt att exakt uppskatta regionförvaltningsreformens effekt för regionförvaltningens prestationer och tjänster, eftersom flera faktorer utanför ämbetsverken har en betydande inverkan på prestationernas antal och en tillräcklig servicenivå, såsom den allmänna aktivitetsgraden i näringsverksamhet och investeringar.

Ansvarsområdet för näringar, arbetskraft, kompetens och kultur

NTM-centralernas ansvarsområde för näringar, arbetskraft, kompetens och kultur (ETOK) styrs på sina egna substansförvaltningsområden av JSM (Mavi, Evira), UKM, ANM (Tekes, Säkerhets- och kemikalieverket) och IM. Med stöd av uppgifterna från ANM:s energiavdelning, sysselsättnings- och företagavdelning samt regionavdelning finns inga tecken på att reformen i sig skulle ha haft någon effekt. Till exempel skillnaderna mellan NTM-centralerna när det gäller behandlingstider för ansökningar om utbetalning för projekt inom strukturfondsprogrammen är i vissa fall snarare ett arv från de gamla organisationerna. Även statistiken vid Arbets- och näringsförvaltningens kundservicecenter stöder tolkningen om en bevarad servicenivå.

BILD 18. Arbetslinjens (från början av 2012 en del av Arbets- och näringsförvaltningens kundservicecenter) förmåga att besvara samtal på mindre än 30 sekunder enligt målet.



Prestationsnivån inom UKM:s förvaltningsområde för bibliotekstjänsternas del är på samma nivå som tidigare, medan åter prestationsmängderna inom idrottsväsendet har minskat t.ex. när det gäller arrangerade utbildningar och slutgranskningar av byggprojekt för idrottsanläggningar. Däremot har man kunnat behandla bidragsansökningar. Målen för byggandet av läroanstalter har uppnåtts.

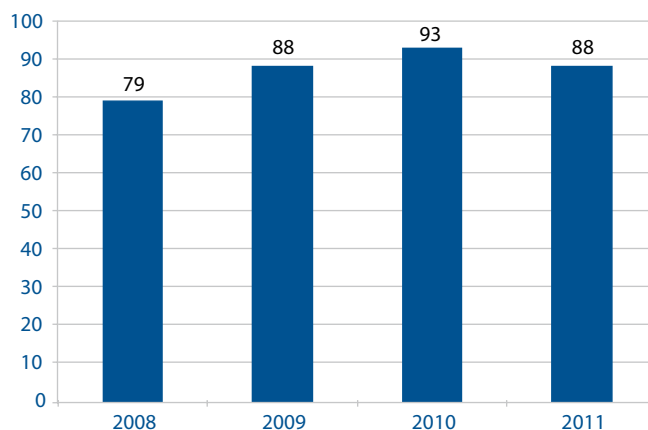
Landsbygdsverket (Mavi) har åren 2008-2011 följt NTM-centralernas verksamhet med hjälp av de resultatmål som ställts för behandlingstiderna för finansierings- och utbetalningsansökningar, övervakningen av jordbrukarstöd och kundtillfredsställelsen samt åtgärder som främjar miljöns och vattendragens tillstånd. Landsbygdsverket har definierat sammanlagt 10 motsvarande centrala prestationer i verksamheten för NTM-centralerna. Rent allmänt kan man konstatera att det på grund av andra faktorer som påverkar NTM-centralernas verksamhet är svårt att med stöd av uppgifterna om NTM-centralernas verksamhet åren 2010-2011 exakt uppskatta vilken effekt regionförvaltningsreformen haft för prestationer och tjänster.

Antalen stödbeslut i programmet för utveckling av landsbygden i Fastlandsfinland (2007–2013) är lika många som förut, och behandlingstiderna för finansieringsansökningarna (medianen) har sjunkit under målet (90 dygn). Enligt övervakningsstatistiken för jordbrukarstöden har regionförvaltningsreformen inte haft någon väsentlig inverkan på kundtillfredsställelsen.

Som mål för NTM-centralerna har årligen ställts att övervakningen av jordbrukarstöden ska göras så att utbetalningarna av stöden kan inledas i slutet av året. Detta mål har samtliga NTM-centraler tills vidare uppnått under åren 2008–2011, även om en oro för att övervakningsresurserna inte ska räcka till kraftigt har kommit fram vid resultatförhandlingarna.

Inte heller med stöd av Eviras statistik över övervakningsplaner verkar regionförvaltningsreformen ännu ha haft någon effekt för den genomsnittliga förverkligandegraden för övervakningsplanen. När man granskar resultatet måste man dock lägga märke till att antalet övervakningar under de senaste åren anpassats till de minskade personalresurserna vid NTM-centralerna. De minskade resurserna har dessutom inskränkt uppbyggandet bl.a. av ett fungerande system med ersättare, vilket äventyrar en fortsatt framgångsrik skötsel av de krävande inspektionsuppgifter som styrs av Evira.

BILD 19. Genomsnittlig förverkligandegrad för de övervakningsplaner som styrs av Evira vid NTM-centralerna.



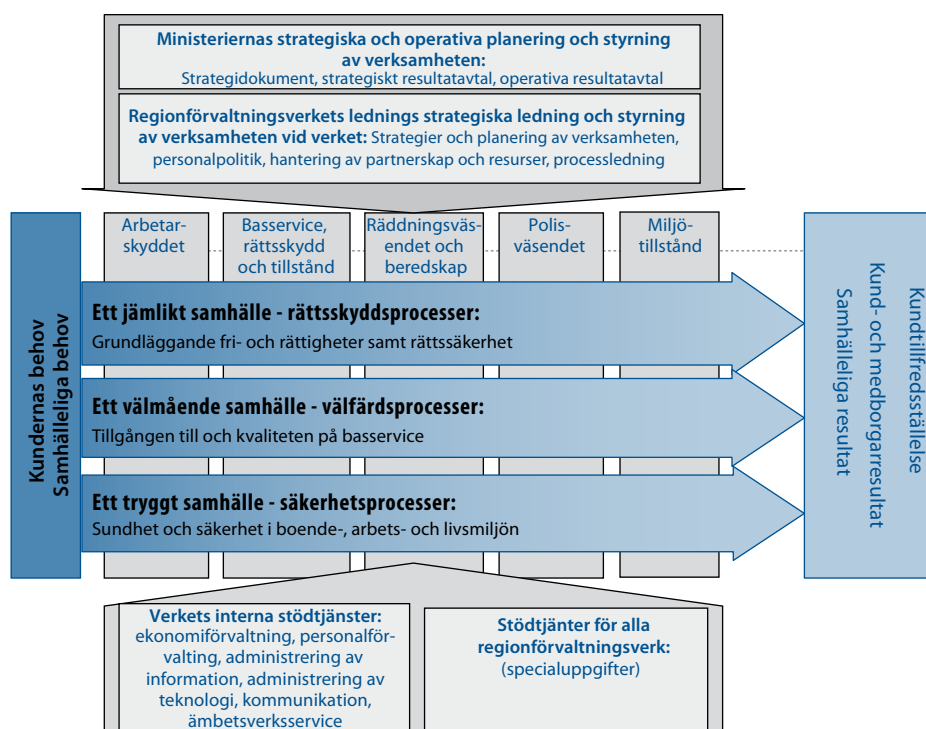
Produktivitets utveckling och produktivetsprojekt i regionförvaltningsverken

Målet är att genomföra de produktivetsminskningar som ålagts regionförvaltningsverken i projekten och åtgärderna genom att utveckla verksamheten planmässigt och följa principerna för en hållbar produktivitet.

Målet har varit och är att regionförvaltningsverkens produktivitet ska förbättras genom bl.a. följande åtgärder och utvecklingsarbete: elektronisk ärendehantering, utveckling av servicestrukturerna, specialisering och utjämning av arbetet, utveckling av processerna, effektivare behandling av klagomål, utveckling av tillstånds- och inspektionsverksamheten,

utveckling av processen för utvärdering av basservicen, organisering av stöduppgifterna och utveckling av upphandlingsväsendet och köp av tjänster. Utvecklandet av regionförvaltningsverkens produktivitet knyts som helhet samman med regionförvaltningsverkens kärnprocesser (se bild 20).

BILD 20. Regionförvaltningsverkens kärnprocesser



Under åren 2010–2012 har genomförts ett utvecklingsprojekt för regionförvaltningsverkens behandling av klagomål samt finansministeriets projekt för revidering av klagomålslagstiftningen som följde på utvecklingsprojektet. Målet för reformen är att göra regleringen om förfarandet med förvaltningsklagan klarare och exaktare och få den att bättre motsvara de nuvarande behoven i laglighetsövervakningen och kraven på god förvaltning. Målet är att genom den föreslagna regleringslösningen garantera en tillräcklig prövningsrätt och flexibilitet vid behandlingen av förvaltningsklagomål samt utöka laglighetsövervakningens totala effektivitet och produktivitet genom att göra det möjligt för de myndigheter som behandlar klagomål att använda övervakningsresurser och ge dem en bättre inriktning än vad nu är fallet.

Våren 2012 blev en förhandsutredning om utvecklandet av tillstånds- och övervakningsprocesserna vid regionförvaltningsverken klar. Utvecklandet av övervaknings- och tillståndsprocesserna fortsätter som ett projekt, där målet är ett effektivare tväradministra-

tivt utnyttjande av goda övervaknings- och tillståndsförfaranden samt metoder för uppföljning, bedömning och riskhantering av övervakningen samt enhetligare och mer strömlinjeformade övervaknings- och tillståndsproucesser förutom utvecklingsprojekten i de olika förvaltningsområdena även tväradministrativt.

Under 2012 genomfördes dessutom två projekt i anslutning till förbättrandet av produktiviteten i regionförvaltningsverkens verksamhet. I utvecklingsprojektet för regionförvaltningsverkens resursmätare och mätare för verksamhetens resultat skapades bl.a. modeller för uppföljning av effektiviteten, resultaten och genomslagskraften i ämbetsverkens verksamhet. Arbetsgruppen för utvecklandet av en handlingsmodell för arbetsutjämning vid regionförvaltningsverken utvecklar för sin del en handlingsmodell för arbetsutjämning mellan regionförvaltningsverken.

När regionförvaltningsverken inrättades infördes en handlingsmodell för specialiseringsenheter. Med hjälp av handlingsmodellen strävar man genom att samordna resurserna efter att effektivisera och förenhetliga verksamheten.

Genomförandet av de flesta åtgärder och projekt som främjar produktiviteten är en långvarig process och det är också svårt att uppnå några stora volymfördelar i regionförvaltningsverkens uppgifter genom att göra processerna elektroniska. Några stora förändringar har inte skett i antalet prestationer som regionförvaltningsverken producerar. Prestationsmängderna håller på att öka inom de flesta verksamhetsområdena. Ämbetsverken har också i huvudsak kunnat hålla de målsatta tiderna för servicen. Samtidigt har ämbetsverkens personal minskat. Således kan man konstatera att regionförvaltningsverkens produktivitet har hållits på åtminstone samma nivå, om inte till och med förbättrats. I det ovan konstaterade projektet för utvecklande av regionförvaltningsverkens resursmätare och mätare för verksamhetens resultat har utvecklats numeriska mätare för att regionförvaltningsverkens produktivitet och effektiviteten i verksamheten ska kunna följas (prestation/årsv.) Mätarna tas i bruk från 2013.

Produktivitets utveckling och produktivetsprojekt i NTM-centralerna

Under NTM-centralernas första verksamhetsår har huvudvikten i ledningen och den tväradministrativa styrningen legat på att åstadkomma en gemensam strategisk vision. Under det senaste året eller ett och ett halvt år har man aktivt börjat söka metoder (elektroniska tjänster, centralisering och specialisering av uppgifter, utvecklande av kärnkompetensen osv.), genom vilka man kan åstadkomma en samhällelig genomslagskraft i kundgränssnittet klart kostnadseffektivare än nu.

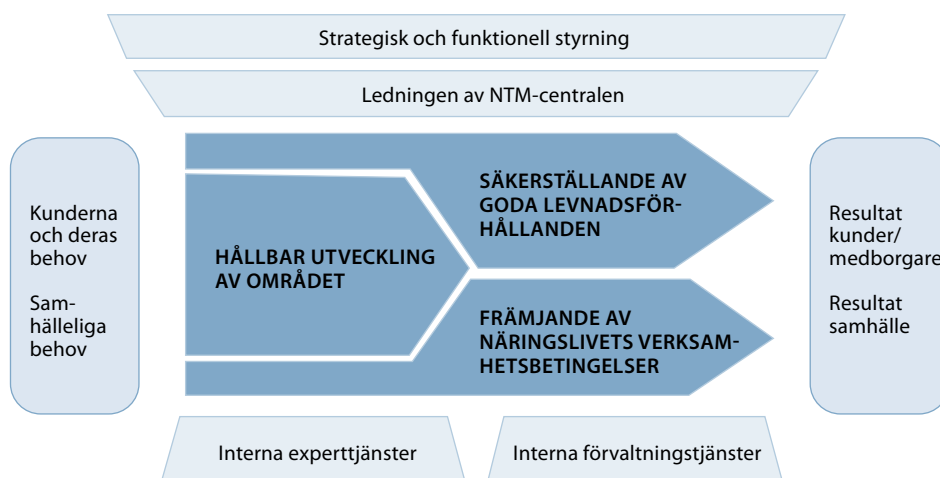
Viktiga sådana projekt har varit CAF-självvärderingsprocessen vid NTM-centralerna, inledningen av processarbete vid NTM-centralerna, utvecklande av anskaffningar, utvecklingsprogram för att göra NTM-centralernas verksamhet och tjänster elektroniska, utvecklande av hanteringen av kundkontakter samt organiseringen och utvecklandet av NTM-centralernas administrativa uppgifter (projektet Hallis).

NTM-centralernas ledningsgrupp beslöt i december 2011 att NTM-centralernas kärnprocesser är hållbar utveckling av området, säkerställande av goda levnadsförhållanden och främjande av näringslivets verksamhetsbetingelser, är styrprocesserna och strategisk och

funktionell styrning samt ledningen av NTM-centralerna är stödprocesserna samt interna experttjänster och interna förvaltningstjänster.

Produktiviteten och effektiviteten förbättras fortfarande genom att liknande processer identifieras inom olika ansvarsområden och genom att i uppgifter som ansvarsområden tidigare skött självständigt ta i bruk gemensamma handlingsmodeller, hjälpmedel och vid behov organisera dem så att de styrs gemensamt.

BILD 21. NTM-centralernas processkarta



Upphandling är en av de processer eller funktioner som är mycket liknande inom olika ansvarsområden. Stora fördelar fås då upphandlingen ordnas på ett gemensamt sätt. Detta förutsätts även i statens upphandlingsstrategi. Planen är att centralen verkar som beställarorganisation i projekten och i huvudsak skaffar helhetslösningar, färdiga infraprodukter och tjänster. Produktionsverksamheten slopas i huvudsak före 2015. Genom en gemensam handlingsmodell säkerställs anskaffningarnas kvalitet och innovativitet samt nödvändig upphandlingskompetens. En plan har gjorts upp för utvecklandet av elektronisk verksamhet och elektroniska tjänster vid NTM-centralerna, eELY. Planen innehåller en beskrivning av nuläget och dess utmaningar, principer och riktlinjer för utvecklandet av den elektroniska verksamheten samt ett utvecklingsprogram. Det är inte uteslutande om teknologiska lösningar utan om att utveckla tjänsterna och verksamheten så att de stöds med hjälp av de möjligheter elektroniska verktyg ger.

Genom att utveckla hanteringen av kundkontakterna eftersträvas både goda kundfarenheter och en större produktivitet och effektivitet i arbetet. Effektivitet i servicen ger gemensamma arbetsformer, en gemensam kund- och kundrelationsinformation, gemensamma datasystem och en gemensam ledning, förvaltning och utveckling samt att experternas arbetstid fredas för uppgifter som kräver expertis. En plan för styrningen av kundkontakterna håller på att genomföras.

Utgångspunkten för projektet för organisering och utveckling av NTM-centralernas administrativa uppgifter (projektet Hallis) var observationen att beredningen av organiseringen av de administrativa uppgifterna inte blivit färdig i samband med ALKU-reformen. Ett annat behov av att granska de administrativa processerna hänförde sig till ekonomi- och personalförvaltningens servicecentral (Palkeet), till vilken en betydande del av de administrativa uppgifter som tidigare sköts i den egna organisationen överfördes. Med undantag för TE-centralerna hade de övriga organisationerna redan före ALKU-reformen övergått till servicecentralmodellen. Då ekonomi- och personalförvaltningens servicecentrals serviceförmåga etableras och arbetsfördelningen och uppgiftsarrangemangen finslipas, beräknas det jämfört med utgångsläget finnas en potential att spara cirka 100 årsverken i ekonomi- och personalförvaltningen.

5.4 Personal

Personalstyrkans utveckling

Vid de nya regionförvaltningsmyndigheterna arbetade vid ingången av 2010 sammanlagt 5714 personer: vid regionförvaltningsverken 1268 och NTM-centralerna 4446 personer. Personalstyrkan har under de två första verksamhetsåren hållits så gott som oförändrad. Personalstyrkan vid regionförvaltningsverken ökade under åren 2010-2011 med två (0,2 %) och minskade vid NTM-centralerna med 42 personer (0,9 %).

Mätt i årsverken var antalet anställda vid myndigheterna 2010 sammanlagt 5391 och 2011 sammanlagt 5166. Antalet årsverken har sjunkit sammanlagt med cirka 4 %. Vid regionförvaltningsverken har antalet sjunkit 4,0 % och vid NTM-centralerna med 4,3 %.

En stor del av NTM-centralernas personal (år 2011 21 %) har avlönats med andra än omkostnader, i huvudsak med substansfinansiering och sysselsättningsmedel.

Den personal som berördes av reformen arbetade före reformen vid 33 verksamhetsställen. Antalet verksamhetsställen har inte förändrats till följd av reformen. Enstaka tjänstemän vid både regionförvaltningsverken och NTM-centralerna arbetar på sådana orter där ämbetsverket inte har något verksamhetsställe. Antalet sådana arbetsplatser har inte ökat med anledning av reformen.

Reformens verkningar för personalstrukturen

Av regionförvaltningsverkens personal (årsv) var 2010 sammanlagt 10 % och 2011 sammanlagt 9 % visstidsanställda. Andelarna har under åren 2010 och 2011 varierat mellan 5 % och 13 % vid regionförvaltningsverken i Fastlandsfinland. Av den visstidsanställda personalen var under vardera året knappt 80 % vid regionförvaltningsverken avlönade med omkostnader, cirka 14 % med sysselsättningsmedel och 9 % med andra medel. Av alla regionförvaltningsverkets anställda som avlönats genom omkostnader (inkl. personalen inom ansvarsområdet för arbetarskyddet) var sammanlagt 10 % visstidsanställda 2010 och sammanlagt 9 % 2011.

Den visstidsanställda personalens totala andel av personalen vid NTM-centralerna är klart högre än vid regionförvaltningsverken och andelen steg något från 2010 till 2011. Av personalen vid NTM-centralerna (årsv) var 2010 sammanlagt 27 % och 2011 sammanlagt 28 % visstidsanställda. I motsats till regionförvaltningsverken är största delen av den visstidsanställda personalen vid NTM-centralerna anställd med andra än omkostnader. År 2011 arbetade en knapp tredjedel av dem med omkostnader, 10 % med sysselsättningsmedel och 58 % med andra medel. Av den personal som avlönats med omkostnader var de visstidsanställda vid NTM-centralerna sammanlagt 11 % 2010 och sammanlagt 11 % 2011.

De visstidsanställdas totala andel vid NTM-centralerna har varierat mellan 16 % och 58 % och andelen visstidsanställda som avlönats med omkostnader mellan 6 % och 18 %.

Före reformen var de visstidsanställdas andel av det sammanlagda antalet anställda som berördes av reformen räknat i årsverken cirka 19 %⁷. Regionförvaltningsverkens och NTM-centralernas sammanräknade visstidspersonals andel av alla årsverken var 24 %. Andelen visstidsanställda som avlönats med omkostnader av hela personalen (årsv) var under vardera året sammanlagt cirka 9 %.

TABELL 11. Antalet visstidsanställda (årsv) vid regionförvaltningsverken och NTM-centralerna åren 2010 och 2011.

	2010		2011		Förändring % 2010- 211
	Årsv	% av personalen under de aktuella momenten	Årsv	% av personalen under de aktuella momenten	
Regionförvaltningsverken	127	10	106	9	- 17
- avlönade med omkostnader (inkl. ansvarsområdet för arbetarskyddet)	97	8	82	7	- 15
- avlönade med sysselsättningsmedel	18	100	15	100	- 17
- avlönade med andra medel	12	100	9	90	- 25
NTM-centralerna	1178	28	1144	29	- 3
- avlönade med omkostnader	360	31	372	32	3
- avlönade med omkostnader	154	13	112	10	- 27
- avlönade med omkostnader	664	56	660	58	- 1
TOTALT	1305	24	1250	24	- 4

Indelat i uppgiftsgrupper utgörs den största personalgruppen vid både regionförvaltningsverken och NTM-centralerna av personer i sakkunniguppgifter. Deras andel av hela personalen var vid utgången av 2011 sammanlagt cirka 57 %: vid regionförvaltningsverken cirka 73 % och vid NTM-centralerna cirka 53 %. I byråuppgifter vid regionförvaltningsverken arbetar cirka en femtedel, i chefsuppgifter cirka 4 % och i ledningsuppgifter cirka 3 % av hela personalen. Vid NTM-centralerna är byråpersonalens andel av hela personalen cirka 37 %, chefernas cirka 6 % och ledningens cirka 4 %.

⁷ Projektet för att reformera regionförvaltningen: Personalarbetsgruppens rapport 6.11.2008, 16.

I uppgiftsgruppernas andelar har under åren 2010 och 2011 skett ganska få förändringar (se tabell 12). Den största relativa förändringen har skett i antalet direktörer vid regionförvaltningsverken. Antalet direktörer har sedan början av 2010 till slutet av 2011 ökat med åtta personer, dvs. med cirka 27 %. Ökningen av antalet direktörer under det första verksamhetsåret beror på att alla direktörstjänster inte ännu hade besatts när regionförvaltningsverken inledde sin verksamhet. Antalet personer i ledningen har enligt förhandskalkyler minskat något i och med reformen. Före reformen, i slutet av 2007, arbetade 243 personer i ledningsuppgifter. Genast efter reformen, vid ingången av 2010, var antalet direktörer vid regionförvaltningsverken och NTM-centralerna sammanlagt 189. Före utgången av 2011 steg antalet direktörer med 5 % till 199 personer. Antalet är dock fortfarande cirka 18 % lägre än före reformen.

TABELL 12. Antalet anställda vid regionförvaltningsverken och NTM-centralerna enligt uppgiftsgrupp 2010 och 2011.

	Regionförvaltningsverken					NTM-centralerna				
	1.1. 2010	31.12. 2010	Förändring %	31.12. 2011	Förändring %	1.1. 2010	31.12. 2010	Förändring %	31.12. 2011	Förändring %
Ledningsnivå	30	37	+ 23,3	38	+ 2,7	159	158	- 0,6	161	+ 1,9
Chefsnivå	56	58	+ 3,6	57	- 1,7	301	290	- 3,7	271	- 6,6
Sakkunnignivå	888	949	+ 6,9	921	- 3,0	2379	2302	- 3,2	2330	+ 1,2
Byråpersonal	294	273	- 7,1	254	- 7,0	1607	1684	+ 4,8	1642	- 2,5

Av de sammanräknade årsverken vid regionförvaltningsverken och NTM-centralerna bestod cirka 55 % 2010 av årsverken av kvinnor och cirka 45 % av årsverken av män. Motsvarande procent 2011 var för kvinnor 56 % och för män 44 %. Kvinnornas andel vid regionförvaltningsverken (61 % 2011) är större än vid NTM-centralerna (54 % 2011). Kvinnornas andel har något ökat jämfört med tiden före reformen. Då var kvinnornas andel av de årsverken som berördes av reformen cirka 53 % och männens cirka 47 %.

Arbetshälsa

(Genomförandet av ALKU-reformen har följts ur personalens synvinkel med hjälp av fyra enkäter (ALKU-personalenkäter) som riktats till regionförvaltningsverkens och NTM-centralernas hela personal. Genom enkäterna utreddes personalens åsikter om förändringsledningen, närchefsarbetet, arbetsplatsklimatet och de egna resurserna i förändringen. ALKU-personalenkäten besvarades 2010 av sammanlagt 1659 personer vid regionförvaltningsverken och NTM-centralerna, dvs. cirka 27 % av alla anställda. År 2011 besvarades enkäten av sammanlagt 1093 personer, dvs. endast cirka 19 % av alla anställda.

Åren 2010, 2011 och 2012 har dessutom VMBaro-enkäten genomförts i regionförvaltningsverken och NTM-centralerna. Enkäten ger information om hur personalen bedömer att personalledningen, kompetensutvecklingen och ordnandet av arbetsförhållandena lyckats. År 2010 besvarades VMBaro-enkäten av sammanlagt 64 % av regionförvaltningsverkens

och 53 % av NTM-centralernas anställda. År 2011 var svarsprocenten 56 i regionförvaltningsverken och 60 i NTM-centralerna och år 2012 var den 69 i regionförvaltningsverken och 71 i NTM-centralerna.

Utifrån enkäterna verkar det som om det arbete som utförts för arbetstillfredsställelsen har gett resultat i både regionförvaltningsverken och NTM-centralerna. Det index som mätte den totala tillfredsställelsen i VMBaro-enkäten har från 2010 till 2012 stigit i NTM-centralerna (3,17 → 3,27 → 3,29). Även i regionförvaltningsverken ökade den totala tillfredsställelsen från 2010 till 2011, men sjönk något 2012 (3,26 → 3,41 → 3,37). I regionförvaltningsverken påverkades resultatet för den totala tillfredsställelsen 2012 väsentligt av att VMBaro-enkäten i regionförvaltningsverken för första gången innehöll en del som gällde lönen. De svarande har både i regionförvaltningsverken och i NTM-centralerna ställt sig klart mera kritiskt till lönefrågor än till andra frågor. När det gäller NTM-centralerna har den andel som gäller lönen varit med i VMBaro-enkäten under alla tre åren.

Jämfört med medeltalen i VMBaro-enkäten för hela statsförvaltningen var den totala tillfredsställelsen 2012 på nästan samma nivå i regionförvaltningsverken och något lägre i NTM-centralerna. Resultaten av VMBaro-enkäten beskrivs enligt helhet och index närmare i tabell 13. Den totala tillfredsställelsen påverkades i synnerhet under de första åren även bland annat av regionförvaltningsreformens verkningar för arbetets omfattning och natur. Nästan 60 % av dem som besvarat ALKU-personalenkäterna upplevde att reformen ökade arbetsmängden mycket eller i någon mån. Samtidigt som arbetsmängden ökat har det skett sådana förändringar i arbetets natur som kan betraktas som negativa med tanke på ett meningsfullt arbete. År 2010 bedömde något under hälften och 2011 något över hälften av de svarande i ALKU-personalenkäten att rutinuppgifterna i arbetet ökat något eller mycket sedan reformen verkställdes.

Enligt personalgrupperna har arbetsmängden ökat och möjligheterna att sköta kärnuppgifterna försämrats klart mest i den högsta ledningen. De har också använt klart mest tid till att få den nya organisationen funktionsduglig. Att bygga upp den nya organisationen har dock ofrånkomligen antingen direkt eller indirekt avspeglat sig även i den övriga personalens arbete.⁸

⁸ Karppi ym. (2011): Hiljainen radikaali uudistus. Aluehallinnon uudistamishankkeen (ALKU) arviointi. Finansministeriets publikationer 11/2011. 114.

TABELL 13. Sammandrag över VMBaro-enkätens resultat i regionförvaltningsverken och NTM-centralerna samt inom hela statsförvaltningen under åren 2010–2012 (medeltal på skalan 1–5, 1=mycket missnöjd – 5=mycket nöjd).

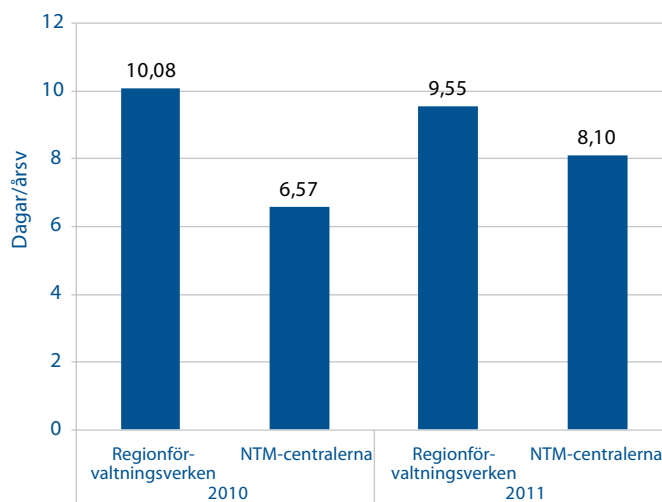
	Regionförvaltningsverken			NTM-centralerna			Hela statsförvaltningen		
	2010	2011	2012	2010	2011	2012	2010	2011	2012
Ledarskap	3,18	3,29	3,35	3,29	3,39	3,40	3,35	3,40	3,47
Arbetets innehåll och utmaningen i arbetet	3,56	3,68	3,73	3,57	3,66	3,71	3,63	3,66	3,70
Lönesättning	-	-	2,72	2,56	2,55	2,60	2,80	2,85	2,86
Stöd för utveckling	2,82	3,01	3,12	2,96	3,05	3,07	3,14	3,17	3,20
Arbetsmiljö och arbetsgemenskap	3,55	3,68	3,72	3,61	3,71	3,70	3,70	3,72	3,77
Arbetsförhållanden	3,54	3,70	3,73	3,36	3,47	3,50	3,54	3,57	3,59
Information	2,91	3,06	3,15	2,91	3,05	3,08	3,00	3,10	3,08
Arbetsgivarbild	2,89	3,17	3,25	2,80	2,99	3,00	3,18	3,23	3,28
Total tillfredsställelse	3,26	3,41	3,37	3,17	3,27	3,29	3,33	3,37	3,40
Ledarskapsindex	3,11	3,23	3,29	3,18	3,29	3,31	3,25	3,31	3,35
Ledarskapsindex för kompetens	3,24	3,39	3,47	3,31	3,40	3,44	3,40	3,45	3,50
Index för ledningen av arbetsförhållandena	3,55	3,69	3,73	3,48	3,59	3,61	3,58	3,65	3,68

Förändringarna i arbetsmängd och kvalitet verkar även ha återspeglats i hur arbetstagarorna orkar i arbetet. År 2010 upplevde något över hälften av dem som besvarat ALKU-personalenkäterna att de orkar sämre i sitt arbete till följd av reformen. Resultatet var dock redan något positivare 2011.

Medeltalen för den variabel som beskriver ork och energi i VMBaro-enkäten har från 2010 till 2012 förbättrats i regionförvaltningsverken (3,29 → 3,43 → 3,45) och i NTM-centralerna (3,27 → 3,31 → 3,38). Bland personalen i regionförvaltningsverken upplevdes orken 2012 något bättre än nivån inom hela statsförvaltningen (3,41).

Även i NTM-centralerna blev medeltalet för den variabel som beskriver orken endast något lägre än nivån inom hela statsförvaltningen. Även sjukfrånvaron har minskat något vid regionförvaltningsverken från 2010 till 2011. Sjukfrånvaron i NTM-centralerna har ökat något, men frånvaron per årsverke i NTM-centralerna var dock under båda åren något mindre än i regionförvaltningsverken (se bild 22). Sjukfrånvaron är vid båda ämbetsverken något mindre än inom hela statsförvaltningen i genomsnitt (9,7 dagar/årsv.).

BILD 22. Antalet sjukdagar i förhållande till årsverken vid regionförvaltningsverken och NTM-centralerna åren 2010 och 2011.



De som besvarat VMBaro-enkäten upplevde i genomsnitt arbetets innehåll och utmaningarna samt självständigheten i arbetet och möjligheterna att påverka arbetets innehåll under vardera året som ganska goda. ALKU-personalenkäterna ger dock en något negativare bild av möjligheterna att påverka. Endast cirka en fjärdedel av dem som besvarat en ALKU-personalenkät upplevde 2010 att de efter reformen kunnat påverka frågor som gäller deras eget arbete. Andelen personer som förhåller sig positivt till möjligheterna att påverka steg endast något 2011. Enligt de öppna frågorna upplevde personalen att de mest kunnat påverka arbetets innehåll och planeringen av det egna arbetet samt arbetsformerna.

Mångsidigare uppgiftsbeskrivningar

I regeringens proposition har regionförvaltningsreformen ur personalens synvinkel betraktats som en möjlighet. Myndigheter som har ett större verksamhetsområde har antagits ge personalen en möjlighet till mångsidiga arbetsuppgifter samt till att utveckla kompetensen och sakkunskapen och således avancera i karriären. Enligt resultaten av ALKU-personalenkäter och intervjuer som gjorts i samband med evalueringsforskningen vid Tammerfors universitet har det skett få förändringar i personalens uppgifter i och med reformen. I synnerhet substansuppgifterna inom ansvarsområdena har hållits i stort sett oförändrade vid både regionförvaltningsverken och NTM-centralerna.⁹

⁹ Karppi ym. (2011): Hiljainen radikaali uudistus. Aluehallinnon uudistamishankkeen arviointi 2009–2010. Finansministeriets publikationer 11/2011. 107–108.

Inte heller uppgiftsbeskrivningarna har blivit så mycket mångsidigare med undantag för högsta ledningen och cheferna. En dryg fjärdedel av dem som besvarade ALKU-personalenkäterna 2010 och 2011 bedömde att reformen lett till att deras uppgiftsbeskrivningar blivit mångsidigare och på motsvarande vis bedömde ungefär en femtedel att de blivit ensidigare.

Erfarenheter av att uppgifterna blivit mångsidigare kan till exempel hänföra sig till en övergång från sakkunniguppgifter till chefs- och ledningsuppgifter. Mångsidigare uppgifter har däremot även kunnat innebära en negativ splittring av uppgifterna, då till exempel uppgifterna för de personer som lämnat arbetsplatsen delvis ganska slumpmässigt har kunnat ges till andra personer i organisationen. Alltför mångsidiga uppgifter är inte heller positivt, eftersom man inte i det oändliga förmår tillägna sig och behärska nya uppgiftshelheter.

På motsvarande sätt kan ensidigare arbetsuppgifter innebära både att arbetet blir ensidigare och en positiv specialisering på vissa uppgifter. Regionförvaltningsreformen har gett en del av personalen specialiseringsmöjligheter, då man i samband med reformen har fortsatt den utveckling som delvis redan tidigare påbörjats i regionförvaltningen, där ett eller några områden utför vissa uppgifter även för andra myndigheter på samma nivå. Även koncentrationen av förvaltnings- och stödtjänster vid både regionförvaltningsverken och NTM-centralerna till specialiseringsenheter som fokuserar på vissa saker har påverkat uppgiftsbeskrivningarna för en del av personalen.

Möjligheter till karriärutveckling

Möjligheterna till ett vertikalt avancemang i karriären kan antas vara något färre vid de nya regionförvaltningsmyndigheterna än före reformen, eftersom lednings- och chefsuppgifterna har minskat till följd av reformen. Det finns också särskilda restriktioner för en horisontell övergång från en sakkunniguppgift till en annan vid regionförvaltningsmyndigheterna. Uppgifterna kräver ofta en ingående sakkunskap om ett visst relativt smalt ämnesområde, vilket gör det särskilt svårt att övergå från ett verksamhetsområde till ett annat. Den skärpta personaldimensioneringen har lett till att det har blivit svårare att byta uppgifter i synnerhet när man övergår från ett ansvarsområde till ett annat eller till ett annat ämbetsverk.

Även de som besvarat VMBaro-enkäterna bedömer att möjligheterna till avancemang i karriären är ganska få och att stödet för avancemang i karriären varit ganska dåligt i synnerhet under de första åren. Medeltalet för de svar som erhållits på den fråga som gäller saken var 2010 2,84 vid regionförvaltningsverken och 2,95 vid NTM-centralerna. Medeltalen steg något 2011 och ytterligare 2012. År 2012 var medeltalet 3,06 i regionförvaltningsverken och 3,04 i NTM-centralerna. Trots att situationen förbättrats upplevdes dock möjligheterna till avancemang i karriären som något sämre än inom hela statsförvaltningen (3,17).

Möjligheter till kompetensutveckling

Reformen har för en del av personalen ökat behovet av att utveckla den egna kompetensen. I ALKU-personalenkäten bedömde cirka 40 % av de svarande vid både regionförvaltningsverken och NTM-centralerna att deras behov av kompetensutveckling ökat. Ungefär 30 % bedömde åter att det inte uppstått några nya kompetensbehov.

Bland annat de öppna svaren på ALKU-personalenkäten visar att många också är villiga att utveckla sin egen kompetens. Även personalens villighet att delta i personalrotation vittnar om utvecklingsvilja. Enligt VMBaro-enkäten 2010 anmälde cirka 43 % av de svarande vid regionförvaltningsverken och cirka 45 % vid NTM-centralerna sitt intresse för personalrotation. Villigheten att delta i personalrotation har varit på samma nivå eller minskat något under åren 2011 och 2012.

Trots de åtgärder som vidtagits vid ämbetsverken för att utveckla kompetensen upplever man åtminstone inte ännu att regionförvaltningsreformen förbättrat möjligheterna att utveckla kompetensen i enlighet med bedömningarna i regeringens proposition. Vid regionförvaltningsverken upplevde endast något färre än en femtedel av dem som besvarade den ALKU-personalenkät som gjordes både 2010 och 2011 att regionförvaltningsreformen har förbättrat deras möjligheter att utveckla sin egen kompetens. Endast en knapp femtedel av de svarande vid NTM-centralerna bedömde 2010 att reformen förbättrat möjligheterna till kompetensutveckling och drygt hälften bedömde att möjligheterna inte blivit bättre. Även 2011 förhöll sig ungefär hälften av de svarande fortfarande kritiskt till påståendet.

I VMBaro-enkäten bedömde de svarande i regionförvaltningsverken och NTM-centralerna möjligheterna till arbetsplatsutbildning och andra åtgärder för kompetensutveckling som något sämre än personalen inom statsförvaltningen i genomsnitt och kritiserade även resultat- och utvecklingsamtalens funktion som verktyg för kompetensutveckling. Tillfredsställelsen med möjligheterna till arbetsplatsutbildning i regionförvaltningsverken har dock klart förbättrats i både regionförvaltningsverken (2,91 → 3,17 → 3,34) och NTM-centralerna (3,08 → 3,20 → 3,22) från 2010 till 2012-. I regionförvaltningsverken steg tillfredsställelsen 2012 redan till samma nivå som det riksomfattande genomsnittet (3,35). Även det index i VMBaro-enkäten som gäller stöd för utveckling har förbättrats något från 2010 till 2012 i båda ämbetsverken, men det är dock fortfarande något lägre än genomsnittet för hela statsförvaltningen (se närmare ovan tabell 13).

6 Uppnåendet av de centrala målen för regionförvaltningsreformen

6.1 Målen för reformen

Det allmänna målet för regionförvaltningsreformen var att åstadkomma en medborgar- och kundorienterad regionförvaltning som fungerar effektivt och framgångsrikt. Målet var också att förstärka och utöka landskapsförbundens roll och ställning i regionutvecklingsarbetet samt att främja samarbete mellan statens regionförvaltning och landskapsförbunden.

Det allmänna målet preciserades i beslutet om att tillsätta reformprojektet för regionförvaltningen bl.a. som följer:

- arbetsfördelningen mellan regionförvaltningsmyndigheterna görs klarare
 - tillstånds-, övervaknings- och rättsskyddsuppgifter samlas
 - regionala utvecklingsuppgifter och beslutanderätten i anslutning till resurserna för regionutvecklingen sammanställs till en fungerande helhet för regionutvecklingen vid landskapsförbunden
- antalet myndigheter minskas avsevärt, målet är en organisering av regionförvaltningen som baserar sig på klara uppgiftshelheter
- områdesindelningar förenhetligas och görs funktionellt ändamålsenliga, när de bildas beaktas ekonomiska och pendlingsregioner och de utgör en meningsfull helhet för medborgarna, företag och samfund
- styrningen av statens regionförvaltning utgör en fungerande del av förvaltningsstyrningen som helhet
- regionförvaltningen kan fogas samman och stöder utvecklandet av statens lokalförvaltning
- regionförvaltningens produktivitet och resultat förbättras.

I regeringens proposition med förslag till lagstiftning om revidering av regionförvaltningen ställdes dessutom exaktare mål bland annat för myndigheternas arbetsfördelning, styrningen och ledningen av myndigheterna, en oberoende och opartisk skötsel av vissa uppgifter samt personalens ställning.

6.2 Uppnåendet av målen för arbetsfördelning och uppgifter

Arbetsfördelningen inom statens regionförvaltning skulle enligt regeringens proposition om revidering av regionförvaltningen göras klarare och vissa slags uppgifter skötas centraliserat i en enda organisation. Målet var att koncentrera de verkställighets- och utvecklingsuppgifter inom statsförvaltningen som stöder en regional utveckling till en myndighet och de verkställighets-, styrnings- och övervakningsuppgifter som stöder regional jämlikhet till en annan.

Uppgiftsfördelningen mellan regionförvaltningsverken och närings-, trafik- och miljöcentralerna följer i huvudsak det mål som ställts i reformprojektet för regionförvaltningen och i motiven i regeringens proposition. Alla övervaknings- och tillståndsuppgifter koncentrerades dock inte till regionförvaltningsverken. Arbetsfördelningen har i huvudsak varit fungerande och förtydligat rollen för statens regionförvaltningsmyndigheter och deras arbetsfördelning. Följande problem har dock noterats i arbetsfördelningen och hur den verkställts.

Bildningsväsendet

Bland uppgifterna i bildningsväsendet placerades bland annat biblioteks-, idrotts- och ungdomsväsendets uppgifter vid närings-, trafik- och miljöcentralerna. Den fördelning av bildningsväsendets uppgifter mellan två regionförvaltningsmyndigheter som tillämpats i regionförvaltningsreformen var inte lyckad utifrån svaren på den enkät som gjordes i samband med beredningen av redogörelsen. De öppna svar som getts på enkäten förmedlar en oro över att regionförvaltningen inom bildningsväsendet har splittrats och mist sin betydelse samt att de disponibla resurserna har minskat och skötseln av uppgifterna försvarats på grund av dessa omständigheter.

Största delen av de svarande anser att bildningsväsendets uppgifter borde koncentreras till en enda organisation. Majoriteten av dem som tagit ställning till organisationen anser att den bästa lösningen är att uppgifterna koncentreras till regionförvaltningsverken. Undervisnings- och kulturministeriet har den 5 juni 2012 lagt fram ett förslag undertecknat av kultur- och idrottsminister Arhinmäki om att uppgifterna inom biblioteks-, idrotts- och ungdomsväsendet ska överföras till regionförvaltningsverken och den 16 augusti 2012 ett förslag undertecknat av undervisningsminister Gustafsson om att uppgifter vid byggandet av läroanstalter i anslutning till dessa överföringar ska överföras till regionförvaltningsverken.

Även Rauno Saari föreslår i sin utredning att dessa uppgifter i enlighet med undervisnings- och kulturministeriets förslag fogas till de uppgifter som gäller grundläggande utbildning i regionförvaltningsverken.

Polisen

Samtidigt som regionförvaltningsreformen trädde en ny organisation inom polisförvaltningen i kraft, vilket i praktiken innebar att den regionala nivån inom polisen slopades med undantag för det regionala myndighetssamarbetet inom polisväsendet samt samord-

ningen av beredskap och beredskapsplanering för polisväsendet och bedömningen av basservicen. I regionförvaltningsreformen var målet att bevara polisens deltagande på regionförvaltningsnivå i sådant myndighetssamarbete, sådan samordning av beredskap och utvärdering av basservicen som har anknytning till polisens uppgifter. Enligt resultaten av enkäten har detta mål inte uppnåtts. Till dessa uppgifter har vid regionförvaltningsverken 2011 använts sammanlagt 0,8 årsverken. Polisstyrelsen har inte heller sett till att de uppgifter inom ansvarsområdet som ska skötas som en del av Polisstyrelsen är enhetliga på riksnivå och stöder samarbetet och styrningen på regional nivå. Samarbetet med de övriga ansvarsområdena har inte aktivt främjats.

Miljöförvaltningen

Miljötillstånden placerades i regionförvaltningsreformen vid regionförvaltningsverken och den anknyttande miljöövervakningen vid NTM-centralerna. Denna lösning har enligt enkäten haft negativa verkningar. Utifrån svaren är verkningarna ändå inte lika klart negativa som verkningarna av organiseringen av uppgifterna inom bildningsväsendet. Majoriteten av de svarande som tagit ställning till sättet att organisera uppgifterna anser att de ska koncentreras till en och samma organisation. Enligt de svarande finns det också sådant som måste utvecklas i styrmodellens sätt att fungera.

Rauno Saari föreslår i sin utredning att resurserna inom den regionala miljöförvaltningen överförs till NTM-centralerna för att likrikta verksamheten och underlätta den inbördes informationen, dvs. att miljötillståndsuppgifterna överförs från regionförvaltningsverken till NTM-centralerna.

Riitta Rainio konstaterar i sin utredning att en koncentrerad av de regionala miljöuppgifterna till en myndighet, antingen regionförvaltningsverket eller NTM-centralen inte nämnvärt skulle effektivisera skötseln av ärendena. Rainio anser inte det vara ändamålsenligt att överföra miljötillstånden till NTM-centralen, eftersom det i NTM-centralernas omfattande ärendehelhet kan finns sinsemellan motstridiga mål i synnerhet i miljöpolitiken och näringspolitiken. En överföring av övervakningen av miljöskyddet till regionförvaltningsverken skulle åter fördela miljöskyddets uppgifter och en överföring av samtliga miljöskyddsuppgifter skulle lösgöra dem från övriga miljöuppgifter. Enligt Rainio förutsätter en fortsättning på verksamheten med nuvarande arbetsfördelning ändringar i ämbetsverkens planerings- och styrsystem.

Rainio föreslår som ett alternativ att det ordnas ett riksomfattande ämbetsverk med ett tillräckligt antal regionala verksamhetsställen för de miljöuppgifter som nu sköts i regionförvaltningen. Rainio bedömer att modellen skulle förbättra en riksomfattande sam användning av och inriktning på resurser och sakkunskap. Som ett annat alternativ föreslår Rainio att det grundas en styrenhet för miljöförvaltningen och att riksomfattande utvecklingsuppgifter i anslutning till verkställigheten av miljölagstiftningen samordnas. I detta alternativ skulle regionförvaltningsverkens och NTM-centralernas uppgifter kvarstå, men de riksomfattande uppgifter som sköts i NTM-centralerna kan också koncentreras till en ny enhet.

Utvecklandet av miljötillståndsbehandlingen och övervakningen påverkas av den totalreform av miljöskyddslagen och miljöskyddsförordningen som ingår i regeringsprogram-

met. I det projekt som leds av miljöministeriet, vars tidsfrist är den 31 december 2013, är avsikten bland annat att lätta upp tillstånds- och övervakningssystemet. Målet för utvecklandet av övervakningen är en planmässig, rätt inriktad och nationellt jämlik övervakning. Dessutom utreds möjligheterna att avgiftsbelägga övervakningen. I samband med projektet sörjer man för att industriutsläppsdirektivet integreras i den nationella lagstiftningen. Ändringar görs i bestämmelserna om tillståndsförfarande och tillståndsvillkor, övervakning och observation. I regeringsprogrammet är målet dessutom att främja tväradministrativt samarbete mellan miljöskyddet, samhällsplaneringen, jord- och skogsbruket samt näringspolitiken.

Social- och hälsovårdsväsendet

Det utreddes även hur arbetsfördelningen mellan regionförvaltningsverken och Valvira fungerade i en enkät som gjordes av finansministeriet. I ungefär hälften av svaren från regionförvaltningsverken ansågs arbetsfördelningen mellan regionförvaltningsverken och Valvira oklar. Många av de svarande vid regionförvaltningsverken påpekade att resurser har överförts från regionförvaltningsverken till Valvira, men att det arbete som ansluter sig till de överförda uppgifterna fortfarande utförs vid regionförvaltningsverken. De disponibla resurserna för social- och hälsovårdsväsendets tillstånds- och övervakningsuppgifter vid regionförvaltningsverken och Valvira ansågs vara otillräckliga. Som lösningar på problemen sågs framför allt ett klargörande av arbetsfördelningen och aktörernas roller, stärkande av Valviras expertis och säkerställande av tillräckliga resurser och en rätt fördelning. Organisatoriska förändringar ansågs överlag inte nödvändiga.

Arbetarskyddet

Finansministeriet genomförde i augusti 2012 en enkät bland ledningen och personalen inom ansvarsområdena för arbetarskyddet om regionförvaltningsreformens verkningar inom detta ansvarsområde. I svaren på enkäten kunde märkas en klar skillnad i chefernas bedömningar av reformens verkningar jämfört med den övriga personalens bedömningar. Cheferna var mera kritiska i sina bedömningar än den övriga personalen. Orsaken kan vara att inrättandet av de nya ämbetsverken och sådana åtgärder för att förenhetliga övervakningen av arbetarskyddet som beror på ändringarna i regionindelningen har bundit resurserna på ansvarsområdena för arbetarskyddet och man inte ännu hunnit sätta sig tillräckligt väl in i synergifördelarna.

Speciellt cheferna, men i viss mån även den övriga personalen ansåg att regionförvaltningsreformen påverkat arbetarskyddsuppgifternas resultatstyrning negativt, trots att resultatstyrningen, som enligt Statens revisionsverks effektivitetsgranskingsberättelse (230/2011)¹⁰ fungerar väl, inte förändrats till följd av reformen. Det bedömdes också ha bli-

¹⁰ Effektivitetsgranskningens dokumentmaterial begränsades till åren 2006-2009, dvs. tiden före regionförvaltningsreformen. För de strategiska frågornas del var granskningsperioden längre, och iakttagelserna baserar sig på strategin som gällde under åren 1998-2010. Förutom med dokument fördjupades den övergripande bilden genom intervjuer med representanter för social- och hälsovårdsministeriet samt arbetarskyddsförvaltningen under 2009 och 2010.

vit svårare att uppnå resultatmålen, även om målen hade uppnåtts trots att målnivån höjts. När regionförvaltningsreformen trätt i kraft tog kunderna i början mindre kontakt, men trenden har senare svängt. Problemet har delvis kunnat vara att det varit svårt att hitta telefonnumret, men orsaken till att kunderna tagit mindre kontakt har dock sannolikt även varit att antalet myndighetsinitierade inspektioner kraftigt ökat liksom även webbplatsen tyosuojelu.fi, där det finns svar på de flesta frågor. I en enkät om kundtillfredsställelse fick arbetarskyddsövervakningen bästa betyget bland de olika funktionerna (4 på skalan 1-5). En klar majoritet av dem som tagit ställning till saken ansåg att flexibiliteten i arbetarskyddsövervakningen och uträttandet av ärenden var på samma nivå som före reformen eller att den utvecklats i en något bättre riktning.

Arbetarskyddet får lokaler och andra normala ämbetsverkstjänster från regionförvaltningsverken. Underhållsutgifterna för dem finns i statsbudgeten under regionförvaltningsverkens omkostnadsmoment i finansministeriets huvudklass. De beslut som gäller lokaler har vid regionförvaltningsverken fattats i enlighet med riktlinjerna för hela statsförvaltningen och lokalstrategin för regionförvaltningsverken. Detta har gett upphov till missnöje hos en del av de svarande i enkäten. Ansvarsområdet för arbetarskyddet får dessutom på samma sätt som de övriga ansvarsområdena ICT-tjänster från regionförvaltningsverkens informationsförvaltningsenheter och serviceenheten AHTi. I enkätsvaren framkom mycket missnöje med ICT-tjänsterna. Orsaken till de missförhållanden som orsakat missnöje var till en del de lösningar som gäller hela statsförvaltningen och deras dröjsmål. Till de delar missnöjet gällde tjänsterna vid regionförvaltningsverkets informationsförvaltningsenhet och AHTi, utreds nödvändiga åtgärder för att förbättra situationen med det snaraste. Likaså är det nödvändigt att utreda faktorerna bakom missnöjet med förvaltningstjänsterna och söka lösningar på dem.

Enligt de barometrar för arbetstillfredsställelse som 2010–2012 genomfördes vid regionförvaltningsverken (VMBaro) gav personalen inom ansvarsområdet för arbetarskyddet mycket liknande betyg för arbetsförhållandena som inom regionförvaltningsverkens övriga ansvarsområden. Inom ansvarsområdet för arbetarskyddet hade resultaten av utvärderingen för 2010 förbättrats på nästan alla delområden

Det oberoende som enligt ILO-avtalet förutsätts av övervakningen av arbetarskyddet har förverkligats väl i regionförvaltningsverksmodellen och det har inte kommit fram ett enda fall där oberoendet skulle ha äventyrats. Framhållandet av oberoende, den korta tiden sedan reformen trädde i kraft och den negativa inställning till regionförvaltningsverksmodellen bland ledningen för ansvarsområdena för arbetarskyddet som kommit fram i svaren på enkäten har lett till att inte alla möjligheter i denna handlingsmodell har utnyttjats. I fortsättningen behöver man satsa särskilt på detta och på att hitta synergier och utveckla samarbetet med regionförvaltningsverkets övriga ansvarsområden.

I enlighet med regeringsprogrammet för statsminister Jyrki Katainens regering tillsatte social- och hälsovårdsministeriet den 22 september 2011 utredare som bland annat skulle utreda om det är ändamålsenligt att ändra organiseringen av arbetarskyddsövervakningen för att bl.a. förbättra resultaten i övervakningen, en effektiv och ekonomisk användning av statens personal- och andra resurser samt enhetligheten i övervakningen. Utredarna lade också fram ett förslag som gäller regionförvaltningens struktur. Social- och hälsovårds-

ministeriet och finansministeriet understöder inte ett förverkligande av förslaget. Utrerdarnas förslag gällande regionförvaltningsstrukturen har med stöd av utlåtandena inte ett understöd på trepartsbasis.

6.3 Koncentreringen av funktioner som blivit utanför reformen

I regeringens proposition med förslag till lagstiftning om reformering av regionförvaltningen konstateras att vissa regionförvaltningsmyndigheter och regionala enheter inom centralförvaltningen samt myndighetsuppgifter som hör till den indirekta offentliga förvaltningen inte berörs av den reform som avses i propositionen. Enligt regeringens proposition är avsikten att fortsätta reformera regionförvaltningen så att de organisationer som blivit utanför reformen eller de myndighetsuppgifter som hör till dem senare kan knytas till den organisation för statens regionförvaltning som inrättas i reformen.

Koncentreringen av funktionerna har beretts i två olika arbetsgrupper, vars förslag inte har förverkligats. Detta beror bland annat på att de aktuella ministerierna har ansett det vara en bättre lösning att organisera verksamheten inom det egna förvaltningsområdet än att på regionförvaltningsnivå knyta verksamheten till en sektorsövergripande myndighet. Under de dryga två år som gått sedan regionförvaltningsreformen trädde i kraft har man dock redan kunnat konstatera styrkorna i en sektorsövergripande myndighetsmodell. Samarbetet över förvaltningsområdesgränserna har betydligt ökat mellan ministerierna och de övriga instanser som styr regionförvaltningen, de strategiska målen för regionförvaltningen har definierats över förvaltningsområdesgränserna och ledningen och verksamheten i enlighet med dem vid regionförvaltningsverken och NTM-centralerna är tväradministrativ. Detta ökar verksamhetens genomslagskraft i samhället.

6.4 Uppnåendet av målen för landskapsförbunden

När det gäller utvecklandet av uppgifter och behörigheter sattes som mål att regionala utvecklingsuppgifter och beslutanderätten i anslutning till resurserna för regionutvecklingen koncentreras till en fungerande helhet för regionutveckling vid landskapsförbunden och att de nuvarande uppgifterna utvärderas.

Det har kunnat konstateras att de nya uppgifter som överförts till landskapsförbunden lämpar sig väl för deras övriga uppgiftsfält, utvecklandet och planeringssystemet på landskapsnivå. Uppgifterna har stärkt förbundens roll som koordinatörer och samordnare och till och med fördjupat förbundens kunnande. Däremot anser förbunden att tillgången på de resurser som krävs för skötseln av uppgifter är en utmaning. Förbunden anvisades tilläggsfinansiering om sammanlagt 500 000 euro för skötseln av de nya uppgifterna.

Förbundens beslutanderätt stärktes genom att de även gavs i uppgift att ställa kommunernas och övriga utbildningsanordnares projektförslag i prioritetsordning samt att tillsätta regionala konstkommissioner och idrottsråd. Skötseln av prioriteringsuppgiften i fråga om anläggningsprojekt som gäller läroanstalter kompliceras enligt förbunden betydligt av otill-

räckliga anslag i relation till behovet. Dessutom konstaterar några förbund att uppgiften är ganska arbetskrävande och något lösryckt jämfört med förbundens övriga uppgifter. Att tillsätta konstkommissioner och idrottsråd konstateras i allmänhet lämpa sig bra för förbundens uppgifter. Lagförslaget från undervisnings- och kulturministeriet om att de regionala konstkommissionerna ska ersättas med regionala grupper för kollegial bedömning som utses av centralförvaltningen väcker motstånd hos landskapsförbunden. Enligt regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om Centret för konstfrämjande (RP 52/2012 rd) våren 2012 ska Finland ha kvar sina 13 regionala konstkommissioner, men behörigheten att utnämna dem överförs från landskapsförbunden till Centret för konstfrämjande.

Man ville även utöka landskapsförbundens inflytande genom att stärka landskapsprogrammets och genomförandeplanens verkningsfullhet i relation till myndigheterna. Ökningen av verkningsfullheten har inte utretts eller undersökts särskilt och några slutsatser kan inte dras om detta. I statsrådets förordning om regionförvaltningsverken och statsrådets förordning om närings-, trafik- och miljöcentralerna föreskrivs att statens ståndpunkt vid genomförandet av projekt enligt genomförandeplanerna för landskapsprogrammen ska anges i strategiska resultatmålshandlingar. Även till bestämmelsen om landskapsprogrammet enligt regionutvecklingslagen fogades kravet att myndigheterna inte genom sina åtgärder ska försvåra genomförandet av landskapsprogrammet och dess genomförandeplan. Dessa bestämmelser ökade landskapsförbundens önskemål om att staten ska förbinda sig bättre till projekt på landskapsnivå. I praktiken har bestämmelserna inte fått något konkret innehåll. En ändring jämfört med tidigare förfaranden är att samarbetet mellan landskapsförbunden och NTM-centralerna har intensifierats och processerna för beredningen av handlingar i någon mån kommit närmare varandra. Dessutom har man i processen för behandling av och förhandlingar om NTM-centralernas strategiska resultatavtal kunnat kommentera projektförslag som lagts fram av landskapens samarbetsområden och kräver åtgärder av centralförvaltningen, men i resultatavtalsförhandlingarna finns till exempel inte behörighet för avtal om finansiering eller andra åtaganden. Största delen av de projekt som ingår i genomförandeplanerna omfattas av de regionala myndigheternas behörighet och behandlas i enlighet med normal projektbehandling. I strategiska resultatavtal har man endast kunnat konstatera att NTM-centralens och landskapsförbundets mål är enhetliga och att den gemensamma ambitionen är att främja dem.

Landskapsprogrammets och genomförandeplanernas verkningsfullhet kan utredas närmare till exempel i samband med beredningen av följande landskapsprogram, då externa bedömningar av de nuvarande landskapsprogrammen görs.

6.5 Uppnåendet av målen för regionindelningen

En enhetligare regionindelning uppnåddes i enlighet med det uppställda målet. Förenhetligandet av regionindelningen förverkligades enligt det uppställda målet, de mindre verksamhetsområdena placerar sig alltid i sin helhet inom de större verksamhetsområdena. Regionindelningen för regionförvaltningsverken och NTM-centralerna är således även sinsemellan förenlig.

Regionindelningens funktionella ändamålsenlighet utifrån ämbetsverkens uppgifter har förverkligats så att olika ansvarsområden har olika verksamhetsområden inom ämbetsverken. Det har varit något problematiskt t.ex. i uppgifterna inom arbetarskyddet att södra Finland har betydligt större verksamhetsområden än landet i övrigt i fråga om både befolkning och antalet uppgifter.

Regionförvaltningsmyndigheternas regionindelningar följer ganska bra de ekonomiska och pendlingsregionernas gränser. Eventuella motsättningar i dessa beror på att även landskapsgränsen genomkorsar hela det aktuella området. En sådan situation råder till exempel vid gränsen mellan Norra och Södra Savolax.

Problemet med de verkställda regionindelningarna för medborgare, företag och samfund är att de är så komplicerade. De komplicerade regionindelningarna beror på att olika ansvarsområden som hör till samma ämbetsverk i många fall har olika omfattande regional behörighet. Ur landskapens synvinkel märks svårigheterna på så sätt att olika NTM-centraler är parter vid behandlingen av olika ärenden, vilket utökar behovet av ett annat slags ömsesidig koordinering. Ur företagets och medborgarnas synvinkel innebär detta åter att ett företag eller en medborgare måste vända sig till olika ämbetsverk i ett ärende som i och för sig berör samma geografiska verksamhetsområde men hänför sig till olika substansfrågor.

På grund av koncentreringen av uppgifter och i mindre utsträckning regionindelningen minskade antalet myndigheter betydligt i reformen. En faktor som gör det möjligt att koncentrera uppgifterna var att definiera regionindelningen så att olika funktioner inom samma ämbetsverk kan ha avvikande regionindelningar.

I en enkät som finansministeriet våren 2012 gjorde bland regionförvaltningsverkens och NTM-centralernas överdirektörer och ansvarsområdets direktörer samt bland de instanser som styr ämbetsverken och representanter för landskapsförbunden ansåg största delen av de svarande i enkäten att regionindelningarna för regionförvaltningsverken är välfungerande när det gäller skötseln av ärenden, tillgången på service, utvecklande och styrning av ämbetsverket och området. Att regionförvaltningsverkens verksamhetsområden är olika stora ansågs i vissa svar problematiskt liksom att de är olika i förhållande till indelningen i specialansvarsområden inom hälsovården (ERVA), vilket ansågs försvåra övervakningen av hälsovården. I enkätsvaren gavs dessutom många olika utvecklingsförslag, såsom en minskning av antalet regionförvaltningsverk, en fullständig harmonisering av alla regionindelningar, en modell för ett enda regionförvaltningsverk samt olika uppgiftsändringar.

I samma enkät ansåg över hälften av de svarande att regionindelningarna för NTM-centralerna fungerar när det gäller skötseln av uppgifter. När det gäller tillgången på service, utvecklandet samt styrningen av ämbetsverk och områden ansåg tre av fyra svarande att regionindelningen fungerar. I svaren gavs olika förslag till hur regionindelningarna kunde utvecklas. Å ena sidan ansågs att det är bra med verksamhetsområden av samma storlek som ett landskap, men å andra sidan ansåg man att det inte borde finnas flera NTM-centraler inom samma område. Små NTM-centraler ansågs även splittra resurserna. Det oftast återkommande utvecklingsförslaget i svaren (i sammanlagt 12 av 120 svar) var att indelningen i NTM-centraler ändras till en indelning i nio centraler. Ett förslag i samma riktning framkastades av utredare Rauno Saari som i sitt utredningsarbete föreslår att kostnadseff-

fektiviteten höjs genom att antalet NTM-centraler minskas. Dessutom föreslog utredare Saari att verksamhetsområdena för substansuppgifterna smidigt bör kunna utvidgas när de ekonomiska möjligheterna och personalresurserna blir knappare.

På de serviceutmaningar som uppdragats när det gäller NTM-centralerna och som beror på varierande regionindelningar svarar man genom att satsa på att utveckla kundservicecentralerna och på en bättre hantering av kundkontakter. I första hand styrs kunderna mot självbetjäning på internet. Då man behöver kontakt med en myndighet, styrs kontakterna till kundservicecentralerna. Kunderna styrs enligt servicebehov, och då behöver kunden inte veta vilken organisation, enhet eller person som ansvarar för hans eller hennes ärende. Nättjänsterna och kundservicecentralerna byggs upp så att de motsvarar och kompletterar varandra så att vyn för kunden är enhetlig och logisk. En välfungerande kundservicecentral kan enligt erfarenheterna självständigt sköta cirka 80 % av kontakterna från kunderna. Samtidigt fredas experternas arbetstid för de uppgifter som kräver expertis.

6.6 Uppnåendet av målen för styrningssystemet och ledningen

I regeringens proposition med förslag till lagstiftning om revidering av regionförvaltningen har som mål för styrningen av regionförvaltningen ställts att regionförvaltningsmyndigheterna ska styras i ministeriesamarbete med gemensamma förfarandesätt och samtidigt flexibelt inom de olika förvaltningsområdena. Ett mål är enligt propositionen också att stärka ministeriernas strategiska styrning i nätverksform och kanaliseringen av den utvecklingsvilja som kommer från regionerna. Målet var dessutom att landskapsprogrammen ska knytas närmare samman med resultatstyrningsprocessen mellan centralförvaltningen och regionförvaltningsmyndigheterna.

För de nya regionförvaltningsmyndigheterna skapades en helt ny styrmodell i reformen. Modellen innehåller strategidokument för regeringsperioden dels för regionförvaltningsverken och dels för NTM-centralerna. Dessutom ingås likaså ett strategiskt resultatavtal för regeringsperioden med varje regionförvaltningsverk och NTM-central. Avtalet kan kompletteras genom ett funktionellt resultatavtal som ingås med det styrande ministeriet eller ett ämbetsverk i centralförvaltningen. Strategidokument och strategiska resultatavtal som görs upp för regeringsperioden har visat sig vara en fungerande lösning. Denna handlingsmodell har införts i styrningen av samtliga ämbetsverk inom finansministeriets förvaltningsområde och har även mera allmänt fungerat som föregångare vid utvecklandet av resultatstyrningen i statsförvaltningen.

Enligt 14 § i förordningen om regionförvaltningsverken innehåller strategidokumentet regionförvaltningsverkens gemensamma strategiska mål, och en plan över resursfördelningen för genomförandet av dessa mål per förvaltningsområde. I det strategiska resultatavtalet definieras enligt förordningen centrala riktlinjer och resultatmål för ämbetsverken, samarbetsfrågor och ramar för anslagen per förvaltningsområde. I 18 § i förordningen om NTM-centralerna ingår en bestämmelse med samma innehåll.

Även om styrmodellen i princip är densamma för båda regionförvaltningsmyndigheterna, finns följande skillnader i genomförandet av modellen.

Strategidokumentet och resultatavtalen

Regionförvaltningsverkens strategidokument och strategiska resultatavtal bereds i samarbete mellan de ministerier som styr ämbetsverken och ämbetsverken i centralförvaltningen. Finansministeriet ansvarar för beredningen. Målen ställs enligt kärnprocess, inte förvaltningsområde, i både strategidokumentet och de strategiska resultatavtalen. Regionförvaltningsverken tar ställning till dokumentutkastet och kompletterar dem med regionala omvärldsbeskrivningar. Ämbetsverken begär även synpunkter från landskapsförbunden i sin region och förmedlar dem till centralförvaltningen. Sedan reformen trädde i kraft ingick inrikesministeriet, social- och hälsovårdsministeriet, Evira och Konkurrensverket funktionella resultatavtal med regionförvaltningsverken. För perioden 2011–2015 ingicks funktionella resultatavtal endast av Evira och Konkurrensverket. Både strategidokumentet och de strategiska resultatavtalen anses ha utvecklats betydligt under de första åren. Önskemål finns om att en prioritering och minskning av målen liksom även regionala tyngdpunkter ska tas med i ovan nämnda dokument.

När det gäller NTM-centralerna gäller för närvarande ett strategiskt resultatavtal för varje NTM-central samt 2–5 funktionella resultatavtal för varje NTM-central beroende på antalet ansvarsområden. Funktionella resultatavtal med NTM-centralerna har för ansvarsområdet näringar ingåtts av ANM, UKM, JSM och Landsbyggsverket, för ansvarsområdet miljö av MM och JSM samt för ansvarsområdet trafik av Trafikverket.

I både utlåtandena om rapporten från den arbetsgrupp som berett redogörelsen och i svaren på finansministeriets enkät har de ministerier som styr regionförvaltningsverken och ämbetsverken inom centralförvaltningen ansett att styrmodellen fungerar. Både strategidokumentet och de strategiska resultatavtalen anses ha utvecklats betydligt under de första åren. Önskemål finns om att en prioritering och minskning av målen liksom även regionala tyngdpunkter ska tas med i ovan nämnda dokument.

En del av de ministerier som styr NTM-centralerna, i synnerhet miljöministeriet och undervisnings- och kulturministeriet, kritiserade kraftigt styrningen av centralerna. Undervisnings- och kulturministeriet anser att styrstrukturen nu består av många skikt, är svårhanterlig, förbrukar resurser och är delvis alltför detaljerad. Ministeriet anser att endast ett resultatavtal ska göras upp för NTM-centralerna. Miljöministeriet anser att i synnerhet resurs- och substansstyrningen är problematisk. Ministeriet konstaterar vidare att styrsystemet allmänt har konstaterats vara alltför tungrott. Trafik- och kommunikationsministeriet anser även att styrningen behöva förenklas och rationaliseras. Arbets- och näringsministeriet konstaterar att strävan bör vara ett klart och smidigt strategiskt resultatavtal på vars innehåll de styrande ministerierna kunde ge en klar gemensamt beredd syn. Målet i framtiden bör vara att det inte ska behövas ett separat funktionellt resultatavtal. Även NTM-centralerna anser att det fortfarande finns mycket som kunde utvecklas i styr- och planeringssystemet.

I styrningen av regionförvaltningsverken sker beredningen av dokument uppifrån ner och i styrningen av NTM-centralerna åter nerifrån upp. Detta är i huvudsak motiverat och förenligt med målen för reformen. Den modell som använts vid styrningen av NTM-centralerna betonar inriktningen på regionerna, stöder kanaliseringen av regionernas

utvecklingsvilja och ger landskapsförbunden en möjlighet att påverka i strategiprocessen. Vid NTM-centralerna har dock placerats även övervaknings- och tillståndsuppgifter, som denna handlingsmodell i princip inte lämpar sig för.

Både Riitta Rainio och Rauno Saari föreslår i sina utredningar att styrsystemet för regionförvaltningen lättas upp och göras klarare. Båda utredarna föreslår en övergång till ett tvådelat planeringssystem och en minskning av mängden resultatavtalshandlingar. Ställningen för NTM-centralernas ledningsgrupp föreslås bli stärkt.

Resursstyrning

Vid styrningen av regionförvaltningsverken har man följt den bestämmelse i förordningen om ämbetsverken enligt vilken en plan över resursfördelningen för genomförandet av de mål som ställts i dokumentet tas in i strategidokumentet och att ramar för anslagen enligt förvaltningsområde fastställs i det strategiska resultatavtalet. I strategiska resultatavtal definieras dessutom personalramar för varje förvaltningsområde för perioden 2012–2015. Alla styrande instanser har ansett att förfarandet är bra. Detta har möjliggjort en gemensam diskussion om både vilka mål som ska ställas och om de resurser som ska användas till att förverkliga dem inom varje förvaltningsområde. Även om anslagsramarna har varit mycket snäva, har det inte förekommit några konflikter mellan de styrande instanserna om hur resurserna ska fördelas mellan förvaltningsområdena och hur produktivitetsminskningarna ska inriktas.

Arbets- och näringsministeriet fördelar omkostnadsanslagen mellan NTM-centralerna, som gör upp anslagsramar för de olika ansvarsområdena som bilaga till det strategiska resultatavtalet. Detta motsvarar inte bestämmelsen om ramar för anslagen per förvaltningsområde i förordningen om NTM-centralerna. Förfarandet har gett upphov till konflikter mellan de instanser som styr NTM-centralerna både när det gäller fördelningen av anslagen och produktivitetsminskningarna. Riitta Rainio tar ställning till saken i sin utredning och föreslår att preciseringar görs i hur resursfördelningen noteras. Hon föreslår att man i förklaringsdelen till NTM-centralernas omkostnadsmomentet i statsbudgeten tar in planuppgifter om årsverkens fördelning enligt ansvarsområde samt i NTM-centralernas strategiska resultatavtal anslagsramar enligt förvaltningsområde och årsverken i enlighet med 18 § 3 mom. i förordningen om NTM-centralerna.

Rollen för de ministerier som koordinerar styrningen

Styrningen av regionförvaltningsverken koordineras av finansministeriet och styrningen av NTM-centralerna av arbets- och näringsministeriet. Ministerierna har olika grepp om styrningen. Detta kan antas bero på att ministerierna har olika styr- och verksamhetskultur. Skillnaden är också att arbets- och näringsministeriet i NTM-centralerna även styr sitt eget verksamhetsområde på ansvarsområdet för näringar, arbetskraft, kompetens och kultur, medan åter finansministeriet inte har något eget ansvarsområde att styra i regionförvaltningsverket. Riitta Rainio föreslår att den allmänna styrningen av NTM-centra-

lerna överförs till ett ministerium som inte har något eget ansvarsområde i NTM-centralen, till exempel finansministeriet.

Överdirektörernas roll

Vid NTM-centralerna är överdirektörens behörighet inom den administrativa ledningen till vissa delar mera begränsad än vid regionförvaltningsverken. Uppgiften för NTM-centralens överdirektör, som NTM-överdirektörerna sköter vid sidan av egen tjänst, har antagits vara ett nästan heltidsarbete. Rauno Saari föreslår i sin utredning att uppgiften ombildas till heltidssyssla. Enligt Saari kan man till en heltidssyssla som överdirektör foga de nuvarande strategichefernas kritiska uppgifter i anslutning till strategisk planering.

6.7 Uppnåendet av målen för produktiviteten och resultaten

Uppnåendet av produktivetsmålen

Regionförvaltningsverken har uppnått de mål för produktivetsminskning som ställts för dem åren 2010–2012. Produktivetsmålen för 2013–2015 har för de enskilda regionförvaltningsverken ställts som bindande mål för 2013 och som preliminära mål för 2014–2015. Genom att ställa mål eftersträvas förutom den minskning av antalet anställda som förutsätts av produktivetsmålet för regionförvaltningsreformen, även totalt sett en jämnare fördelning av de disponibla resurserna enligt ämbetsverk i förhållande till arbetsmängden.

Minskningar enligt produktivetsmålen har vid regionförvaltningsverken inriktats på olika ansvarsområden på det sätt som visas i tabell 14.

TABELL 14. Antalet årsverken för regionförvaltningsverkens personal som avlönats med omkostnader och andra medel enligt ansvarsområde åren 2010 och 2011.

	Omkostnader 2010	Andra medel 2010	Totalt 2010	Omkostnader 2012	Andra medel 2012	Totalt 2012	Omkostnader, ändring 2010-2012	Andra medel, ändring 2010-2012	Totalt, ändring 2010-2012
Grundläggande tjänster, rättsskydd och tillstånd –ansvarsområdet	378	23	401	359	19	378	-5 %	-17 %	-6 %
Räddningsväsendet och beredskapen –ansvarsområdet	35	1	36	32	1	33	-7 %	-23 %	-8 %
Ansvarsområdet för miljötillstånd	136	0	136	128	3	131	-6 %		-4 %
Polisväsendets ansvarsområde	18	0	18	13	0	13	-24 %		-24 %
Arbetskyddets ansvarsområde	418	0	418	421	0	421	1 %		1 %
Förvaltningen (inkl. ledningen)	164	10	174	145	3	148	-11 %	-73 %	-15 %
Specialiseringsenheter / -uppgifter	62	4	66	62	5	68	0 %	44 %	2 %
TOTALT	1211	38	1249	1162	31	1193	-4 %	-18 %	-4 %

Produktivetsminskningarna har inriktats förhållandevis jämnt, eftersom redan de dröjsmål som uppstått i senare rekryteringar inom de minsta ansvarsområdena snedvrider bilden. Minskningen¹¹ av de årsverken som finansieras under regionförvaltningsverkets omkostnadsmoment har i enlighet med målen för regionförvaltningsverken varit störst i ämbetsverkens förvaltningstjänster.

En personalminskning enligt produktivetsmålen har åtminstone inte på något betydande sätt försämrat regionförvaltningsverkens förmåga att uppnå sina servicemål och producera prestationer. På så vis har man kunnat höja produktiviteten och ersätta det underskott som uppstått på grund av minskade resurser. I fortsättningen förutsätter situationen ändå även en granskning av uppgifterna och att regionförvaltningsverkens kärnfunktioner analyseras som en del av effektivitets- och resultatprogrammet.

NTM-centralerna har uppnått målen för en produktivetsminskning under åren 2010-2011. Minskningar enligt produktivetsmålen har vid NTM-centralerna inriktats på olika ansvarsområden på det sätt som visas i tabell 15.

TABELL 15. Antalet årsverken för NTM-centralernas personal som avlönats med omkostnader och andra medel enligt ansvarsområde åren 2010 och 2012.

	Omkostnader 2010	Andra medel 2010	Totalt 2010	Omkostnader 2011	Andra medel 2011	Totalt 2011	Omkostnader 2012	Andra medel 2012	Totalt 2012	Omkostnader, ändring 2010-2012	Andra medel, ändring 2010-2012	Totalt, ändring 2010-2012
Ansvarsområdet för Nätverk, arbetskraften, kompetensen och kulturen	1091	282	1373	1051	267	1318	1008	237	1245	-8 %	-16 %	-9 %
Ansvarsområdet för trafik och infrastruktur	588	8	596	569	7	576	550	4	554	-6 %	-53 %	-7 %
Ansvarsområdet för miljö och naturresurserna	944	425	1369	916	351	1267	863	266	1129	-9 %	-37 %	-18 %
Förvaltningen	451	119	570	431	134	565	434	128	563	-4 %	8 %	-1 %
Andra enheter	148	94	242	148	92	240	135	94	228	-9 %	-1 %	-6 %
Särskilda enheter	172	8	180	177	16	193	264	11	275	53 %	35 %	53 %
TOTALT	3394	936	4330	3292	867	4159	3253	740	3993	-4 %	-21 %	-8 %

Även vid NTM-centralerna har produktivetsminskningarna inriktats förhållandevis jämnt på olika ansvarsområden. Minskningen av årsverken vid NTM-centralerna verkar vara störst inom ansvarsområdet för miljö och naturresurser. Ökningen vid fristående enheter förklaras av arbets- och näringsförvaltningens kundservicecenter (TE-ASPAs) som inledde sin verksamhet i början av 2012 och till vilken överfördes cirka 60 årsverken inom NTM-centralerna och från TE-byråerna.

¹¹ Personalkostnaderna i ansvarsområdet för polisväsendet finansieras under momentet för polistyrelsen.

Målen i produktivetsprogrammet för 2012–2015 kan vid NTM-centralerna före 2015 uppnås genom naturlig avgång. Förutom produktivetsprogrammet berörs NTM-centralerna dock under åren 2012–2015 av sparbehov på cirka 15 miljoner euro (produktivetsprogrammet under motsvarande tid - 16 miljoner euro). Detta innebär att den naturliga avgången inte längre räcker till för att uppnå besparingar och att skötseln av NTM-centralernas nuvarande uppgifter äventyras. De kringskurna ramarna förutsätter en omvärdering av NTM-centralernas framtidsbild, uppgifter och roll samt en prioritering av uppgifterna inom alla förvaltningsområden.

Utredare Rauno Saari har föreslagit att NTM-centralernas ekonomi i första hand balanseras genom pensioneringar, dock så att av de 500 årsverken för substansuppgifter som frigörs genom pensioneringar kan varannan uppgift rekryteras och besättas åren 2013–2016. Detta förutsätter att besparingar senareläggs och att ämbetsverkens anslagsramar omvärderas åren 2014–2017.

ICT-kostnaderna inom regionförvaltningen har i en jämförelse mellan 2007 och 2012 minskat med 3 miljoner euro på årsnivå. Med hjälp av ICT kan ännu större produktivitet uppnås då de projekt som stöder elektronisk ärendehantering blir genomförda. En organisationsförändring med samma omfattning som regionförvaltningsreformen skulle förutsätta en förberedelsestid på minst 2–3 år med tanke på informationsförvaltningen. När det gäller en enhetligare grundläggande informationsteknik bör förändringstiden vid en så omfattande förvaltningsreform vara 2–3 år och när det gäller systemen 3–5 år. Med avseende på kommande förvaltningsreformer och därtill anslutna reformer av den grundläggande informationstekniken är det viktigt att större uppmärksamhet fästs vid gemensamma lösningar som håller på att utvecklas och vid de anknytande riskerna.

Kostnadsutvecklingen

Om man räknar bort effekten av lönejusteringarna, har finansieringsramen för statens regionförvaltningshelhet som bildats i ALKU-reformen vid en jämförelse av budgeterna för 2009 och 2013 minskat med 29,5 miljoner euro. Ämbetsverken har med anledningen av utvecklingen blivit tvungna att söka besparingar i alla typer av utgifter och hittills lyckats väl med detta.

Till följd av regionförvaltningsreformen har man redan uppnått betydande besparingar i informationsförvaltningskostnaderna och kommer i fortsättningen på längre sikt att göra det även i lokalkostnaderna. Kostnaderna för informationsförvaltningen inom statens regionförvaltning (inkl. den underlydande lokalförvaltningen), som berörts av regionförvaltningsreformen, har från 2007 till 2012 sjunkit med cirka 3 miljoner euro per år från 21,2 miljoner euro till 18,2 miljoner euro. Det är dessutom uppenbart att besparingarna skulle ha varit ännu större och kunnat realiseras tidigare, ifall man hade kunnat slopa de gamla överlappande systemen inom de planerade tidtabellerna.

Lokalkostnaderna för den statliga regionförvaltningshelhet som uppstått i regionförvaltningsreformen har i en jämförelse mellan 2010 och 2012 hållits på ungefär samma nivå.

Före 2015 kommer lokalutgiftsnivån dock enligt nuvarande bedömning att sjunka och besparingarna i en jämförelse mellan 2010 och 2015 vara cirka 2 miljoner euro på årsnivå (cirka 7 % av lokalutgifterna).

Besparingar har uppnåtts även i personalkostnaderna och kommer att uppnås i takt med att målen för personalnedskärningar enligt produktivetsprogrammet uppnås. I ALKU-reformen skulle genom ett beslut av finanspolitiska ministerutskottet skäras ned sammanlagt 640 årsverken under åren 2012–2015 utöver de nedskärningar som regionförvaltningsverken och NTM-centralerna ärvt av de ämbetsverk som föregick dem.

Granskningen av besparingarna i personalkostnaderna fördunklas av de till karaktären automatiska lönejusteringarna för hela statsförvaltningen och i synnerhet av verkningarna av det nya avlöningssystem som byggts upp i och med reformen. Vid granskningen av antalet årsverken som finansierats med medel under såväl omkostnadsmomentet för regionförvaltningsverket, omkostnadsmomentet för arbetarskyddets regionförvaltningsmyndigheter som omkostnadsmomentet för närings-, trafik- och miljöcentralerna kan man klart märka att trenden har varit nedåtgående och följer målen i produktivetsprogrammet mellan 2010 och 2011. I personalens lönekostnader har man vid en jämförelse mellan dessa år trots det ökningstryck på kostnaderna som orsakas av lönejusteringarna uppnått besparingar på sammanlagt något över 6 miljoner euro (cirka 2,6 % av de totala avlöningstgifterna).

Utredarna Riitta Rainio och Rauno Saari föreslår att både regionförvaltningsverkens och NTM-centralernas avgiftspolitik förenhetligas så att avgifterna inom alla ansvarsområden definieras enligt enhetliga grunder och att kostnadsmotsvarigheten höjs för att öka inkomsterna.

Resultatutvecklingen

Både regionförvaltningsverken och NTM-centralerna har genomfört sina lagfästa uppgifter och under de två första åren uppnått största delen av de uppställda målen för service- och prestationsmängderna. Samtidigt måste man dock konstatera att det i många fall skedde en klar nedgång i antalen prestationer och offentliga nyttigheter under regionförvaltningsverkens och NTM-centralernas första verksamhetsår jämfört med året innan. En jämförelse mellan åren 2010 och 2011 visar dock samtidigt, att man nästan utan undantag omedelbart har fått trenden att svänga.

För vissa servicemål har man blivit tvungen att sänka målnivån så att den motsvarar den skärpta resurssituationen. Inom de flesta av ämbetsverkens verksamhetsområden har trenden för prestationsnivån dock varit stigande mellan 2010 och 2011.

Granskningar visar att trots den snäva beredningstidtabellen och trots att mycket av det praktiska arbetet i direkt anslutning till reformen skulle göras när ämbetsverken redan hade inlett sin verksamhet, har ämbetsverken fungerat och betjänat sina kunder utan avbrott och på en god servicenivå.

6.8 Kundorienteringen och tillgången på service

Regionförvaltningsverken har med stöd av resultaten från den första kundenkäten kunnat inleda sin verksamhet med inriktning på kunderna. Enkätens helhetsresultat var 3,8 (på skalan 1-5) och bl.a. serviceviljan fick betyget 3,8. De bästa betygen från kunderna gällde myndighetsövervakningen (4,0). Då man betraktar helhetsresultaten enligt uppgiftshelhet gavs de bästa betygen åt miljö- och hälsoskyddet (4,2) och arbetarskyddet (4,1). Sämsta betyget fick bildnings- och undervisningsväsendet (3,4).

Det är fortfarande svårt att göra en helhetsbedömning av kundorienteringen, eftersom ämbetsverkens verksamhet just har kommit igång. Satsningar görs fortfarande på kundorienteringen och som ett resultat av analyserna av kundenkäten vidtas nya utvecklingsåtgärder. Som en åtgärd som stöder kundorienteringen gör regionförvaltningsverken dessutom regelbundet en CAF-självvärdering. Den första värderingen görs 2013. Av de servicemål som ställts för ämbetsverken har regionförvaltningsverken uppnått största delen under åren 2010 och 2011, och i detta avseende har servicenivån och tillgången på service varit på en god nivå.

NTM-centralerna gjorde de första CAF-självvärderingarna 2011. I värderingarna konstaterades att kundresponsen varit på en god nivå och att man litar på NTM-centralernas service- och yrkeskunnande. Tillgången på service har inte nämnvärt påverkats av ALKU-reformen. Kunder betjänas på de båda inhemska språken enligt samma kanaler som före reformen. Service- och behandlingstiderna är i huvudsak oförändrade. Dröjsmål har dock förekommit i fråga om vissa tjänster. Till exempel tiden för beviljande av specialtransporttillstånd har temporärt förlängts från två till sex vardagar. Orsakerna har varit problem med datasystemet och få tillståndshandläggare.

Det talades ganska litet om reformen i offentligheten och till en början hade kunderna svårigheter att hitta tjänsterna. Även telefoncentralen hade svårigheter att koppla kunderna till rätta ställen. Dessa problem löstes dock snabbt. Sammanslagningen av Arbetslinjen och Företags-Finland till en TE-servicecentral vid ingången av 2012 och utökandet av samarbetet mellan TE-servicecentralen och Trafikens kundservicecentral förbättrar servicen.

Under åren 2010–2012 har grunden lagts för NTM-centralernas kundorientering. Detta har märkts på strategisk nivå, i strategidokumentet, NTM-centralernas gemensamma kundrelationsstrategi och på att kundorienteringen är ett av de värden som NTM-centralerna gemensamt kommit överens om. På operativ nivå märks byggandet av grunden i en webbutbildning i kundrelationer som är riktad till hela personalen, betoningen av kundorientering i utbildningsprogram för ledningen samt i utvecklandet av enkäterna om kundtillfredsställelse, hanteringen av kontakter från kunderna och kundservicecentralerna.

NTM-centralernas strategidokument för 2012–2015 har utarbetats enligt huvudsegmenten (medborgare, företag, samfund/samhälle). Dessutom har kundorienteringen och förbättrandet av den klart lyfts fram i en markering som gäller utvecklandet av NTM-centralerna: ”Närings-, trafik- och miljöcentralens verksamhet utvecklas på ett kundorienterat sätt så att slutresultaten av deras verksamhet så väl som möjligt motsvarar medborgarnas och näringslivets behov. Tjänsterna slås ihop till kundorienterade servicekedjor och servi-

ceprocesser. Styrmodellen utvecklas så att varje ansvarsområde identifierar sin egen roll i de servicehelheter som produceras för olika kundgrupper.” I enlighet med detta har man också agerat. Vid varje NTM-central finns en kundrelationschef, som stöder stärkandet av kundorienteringen i organisationen. Vid de flesta NTM-centraler är kundrelationschefen medlem av ledningsgruppen.

Trots framsteg inom olika delområden av kundrelationerna finns det fortfarande enligt både CAF-värderingarna och kundrelationscheferna sådant som kunde förbättras när kundorienteringen omsätts i praktiken. De uppdagade utvecklingsobjekten är å ena sidan praktiska, å andra sidan beror de på olika verksamhetskulturer. När det gäller arbetsredskapen gäller den största utmaningen bristerna på elektroniska tjänster, i synnerhet webbsidor. Att de flesta NTM-centraler verkar på fler än ett verksamhetsställe har även komplicerat uppbyggandet av en gemensam verksamhetskultur.

7 Utvecklingsbehov inom regionförvaltningen enligt bedömning

7.1 Utvecklingsbehov i anslutning till regionförvaltningen som helhet

Biblioteks-, idrotts- och ungdomsväsendets uppgifter, uppgifter för utvärdering av basservicen inom kulturens verksamhetsområde och uppgifter i anslutning till anläggning av läroanstalter överförs till regionförvaltningsverken.

Riksdagens kulturutskottet föreslog 2009 i sitt utlåtande (KuUU 8/2009 rd.) för förvaltningsutskottet att av uppgifterna inom bildningsväsendet placeras biblioteks-, idrotts- och ungdomsväsendets uppgifter vid regionförvaltningsverken. Uppgifterna placerades dock i enlighet med regeringens proposition vid NTM-centralerna. Detta följde inte den huvudlinje för arbetsfördelningen som antagits i reformen och har med stöd av arbetsgruppens utredningar visat sig vara en oändamålsenlig lösning. Bildningsväsendets uppgifter är nu alltför splittrade i regionförvaltningen med tanke på skötseln, organiseringen och styrningen av dem. Undervisnings- och kulturministeriet har gjort framställningar om att biblioteks-, idrotts- och ungdomsväsendets uppgifter, utvärderingsuppgifter för basservicen inom kulturens verksamhetsområde och uppgifter i anslutning till anläggning av läroanstalter ska överföras till regionförvaltningsverken.

Biblioteks-, idrotts- och ungdomsväsendets uppgifter i regionförvaltningen är i stor utsträckning basserviceuppgifter inom verksamhetsområdet. På dessa verksamhetsområden finns inga centrala ämbetsverk och inom regionförvaltningen har man av tradition skött även riksomfattande basservice- och utvecklingsuppgifter. Således är regionförvaltningen i en central ställning när det gäller dessa verksamhetsområden. På grund av mångfalden i NTM-centralernas uppgifter får målen för små verksamhetsområden dessutom mycket liten uppmärksamhet. Detta trots att små verksamhetsområdens, såsom t.ex. biblioteks-, idrotts- och ungdomstjänsternas betydelse är stor i invånarnas vardag.

Den överföring som föreslås i utlåtandena om rapporten från den arbetsgrupp som berett redogörelsen förordades av undervisnings- och kulturministeriet, regionförvaltningsverken, SAK, STTK, Akava, JUKO, OAJ och Statstjänstemännen inom den regionala bildningsförvaltningen SRB rf. Pardia ansåg att en överföring förutsätter ett grundligt övervägande, men om hållbara grunder finns, bör uppgifterna överföras med det snaraste. NTM-centralerna och flera landskapsförbund motsatte sig en överföring. Utredare Rauno Saari föreslog i sin rapport att biblioteks-, idrotts- och ungdomsväsendets uppgifter läggs till uppgifterna för grundläggande utbildning vid regionförvaltningsverken i enlighet med undervisnings- och kulturministeriets förslag.

Regionförvaltningens funktioner koncentreras till sektorsövergripande regionförvaltningsmyndigheter.

Styrkan i handlingsmodellen för sektorsövergripande myndigheter i regionförvaltningen är i synnerhet större genomslagskraft i samhället till följd av samarbetet över förvaltningsområdesgränserna och de gemensamma strategiska målen och agerandet utifrån dem. I regeringens proposition som gäller regionförvaltningsreformen och i ett betänkande som riksdagens förvaltningsutskott gett om propositionen ställdes målet att sådana organisationer inom regionförvaltningen som blivit utanför reformen eller deras myndighetsuppgifter ska knytas till regionförvaltningsverken och NTM-centralerna. Detta mål har dock inte ännu uppnåtts.

Det görs en utredning om att ansluta magistraterna till regionförvaltningsverken och TE-byråerna till NTM-centralerna.

TE-byråernas verksamhetsområden har sedan början av 2013 utvidgats så att de motsvarar 15 NTM-centralers verksamhetsområden. Även magistraternas verksamhetsområden har sedan början av 2012 utvidgats så att de i en stor del av landet motsvarar regionförvaltningsverkens verksamhetsområden. Som en del av bedömningen av förvaltningsstrukturerna är det nödvändigt att utreda vilka funktionella och ekonomiska verkningar en överföring av dessa funktioner till regionförvaltningsmyndigheterna skulle ha. För TE-byråernas del ansluter sig utredningsarbetet även till den utvärdering av servicestrukturen som inleddes våren 2013. Där utvärderas olika aktörers roller, arbetsfördelning och ansvar vid produktionen av arbetspolitiska tjänster. Utredare Rauno Saari föreslog i sin rapport att TE-byråerna överförs till NTM-centralerna som ett eget ansvarsområde.

Uppgifterna och den administrativa ställningen för Regionförvaltningens enhet för informationsförvaltningstjänst (AHTi) reformeras.

ICT-strategin för den offentliga förvaltningen och projektet för en koncentrering av branschoberoende ICT-uppgifter inom statsförvaltningen kommer att ha en stor inverkan på AHTis uppgifter. Detta gäller i synnerhet branschoberoende grundläggande informationstekniska uppgifter. Detta leder till ett behov av en omvärdering av AHTis uppgifter och organisering. AHTis nya strategi 2012–2015 förutsätter också att enhetens administrativa ställning utreds och att servicen utvecklas mot en ny vision, där AHTi gör kundens verksamhet elektronisk. Arbets- och näringsministeriet och finansministeriet inledde hösten 2012 ett utredningsarbete om åtgärder som behövs för att utveckla AHTi så att den motsvarar den föränderliga omvärlden.

7.2 Utvecklingsbehov som gäller styrningen och ledningen av regionförvaltningen

Styrmodellen görs klarare och enklare genom en övergång till ett tvådelat styr- och planeringssystem. Anslagsramarna och personalramarna anges i regionförvaltningsverkens resultatavtal fortfarande enligt förvaltningsområde och i NTM-centralernas resultatavtal enligt ansvarsområde och enhet. Behovet av överdirektörer i heltidssyssla vid NTM-centralerna utreds.

Styrmodellen för regionförvaltningsverken är en föregångare i utvecklandet av resultatstyrningen i statsförvaltningen. Till vissa delar har styrmodellen speciellt vid NTM-centralerna ändå inte fungerat i enlighet med målen för reformen. I styrningen av NTM-centralerna har följts ett förfarande, där arbets- och näringsministeriet har anvisat omkostnadsanslag för varje NTM-central som helhet och NTM-centralerna som bilaga till det strategiska resultatavtalet har gjort upp en dispositionsplan för omkostnaderna och en anknytande personalplan enligt ansvarsområde. I regionförvaltningsverkens strategiska resultatavtal har omkostnadsanslagen enligt förordningen fördelats enligt förvaltningsområde. Enligt utlåtandena om rapporten om verkställandet och utfallet av regionförvaltningsreformen finns det speciellt när det gäller NTM-centralerna på centralförvaltningsnivå fortfarande behov av utveckling i samordningen av den nationella och regionala styrningen. Utredarna Saari och Rainio föreslår ett tvådelat system för styrningen av regionförvaltningen. De har dock något olika syn på hur de två delarna ska förverkligas.

För att göra styrningen klarare och enklare måste man vid både NTM-centralerna och regionförvaltningsverken övergå till ett tvådelat styrsystem. I den tvådelade modellen är styrdokumentet det strategidokument och resultatavtal som ska göras upp för regeringspe-

rioden. Ett enhetligt strategidokumentet för dessa myndigheter görs upp för följande regeringsperiod. För varje NTM-central och regionförvaltningsverk görs upp endast ett resultatavtal för regeringsperioden. En ny slags form av resultatavtal planeras så att den beaktar styrbehoven för olika förvaltningsområden och förutom en gemensam andel inbegriper en möjlighet till mål för enskilda förvaltningsområden. Detta gäller dock inte ansvarsområdet för arbetarskyddet vid regionförvaltningsverken. Ansvarsområdena för arbetarskyddet ingår endast ett funktionellt resultatavtal med arbetarskyddsavdelningen vid social- och hälsovårdsministeriet.

Bestämmelser om sammansättningen och uppgifterna i styr- och ledningsgrupperna vid NTM-centralerna och regionförvaltningsverken måste föreskrivas i lagstiftningen om dessa myndigheter. Att stärka rollen för NTM-centralernas ledningsgrupp samt bestämma sammansättningen och behörigheten på det sätt som utredare Saari föreslår skulle göra styrningen av centralerna klarare samt stärka de styrande ministeriernas roll i den allmänna administrativa och strategiska styrningen av NTM-centralerna.

I regionförvaltningsverkens resultatavtal tas in anslagsramar och personalramar för varje enskilt förvaltningsområde. För NTM-centralerna anvisas omkostnaderna som en helhet. Grunderna för fördelningen av omkostnaderna behandlas i NTM-centralernas ledningsgrupp (kanslichefsgruppen) för varje strategiperiod. De anslagsramar och personalramar som NTM-centralerna gjort upp för de enskilda ansvarsområdena och/eller enheterna fogas till resultatavtalen.

När det utreds om uppgiften som överdirektör för NTM-centralen ska vara en heltidssyssla beaktas vilken effekt koncentrationen av de administrativa uppgifterna har på överdirektörens uppgifter.

7.3 Utvecklingsbehov som gäller behörigheten

Regionförvaltningsverkens och NTM-centralernas behörighet görs riksomfattande i en del av uppgifterna.

Regionförvaltningsmyndigheternas uppgifter och behörighet bör granskas både regionalt och på rikspan. Till vissa delar använder ämbetsverken redan nu ett tillvägagångssätt där sakkunskap och resurser har koncentrerats till antingen en riksomfattande uppgiftshelhet eller en uppgiftshelhet som är mera omfattande än ämbetsverkets geografiska verksamhetsområde.

I regionförvaltningsverken och NTM-centralerna ska man även granska nya möjligheter att i vissa uppgifter definiera ämbetsverkets behörighet som en riksomfattande behörighet i stället för den regionala indelningen. Detta skulle bland annat möjliggöra en smidigare användning av resurserna och göra verksamheten enhetligare och medborgarna mer likvärdiga. Förfarandet skulle också möjliggöra tryggade resurser och sakkunskaper för skötseln av vissa prioriterade och kritiska uppgifter. Vid omorganiseringen av tjänster ska tillgången på tjänsterna tryggas på båda de inhemska språken.

Miljöministeriet fortsätter i samarbete med arbets- och näringsministeriet och finansministeriet att bereda en eventuell överföring av uppgifter som kräver specialsakskunskap inom miljöförvaltningen till riksplan och en koncentrerad av nationellt viktiga uppgifter till en enda enhet. Beslut om denna helhet fattas under vårens lopp.

Skötseln av NTM-centralernas och regionförvaltningsverkens administrativa uppgifter och de anknyttande s.k. specialiseringsenheterna bör samordnas dels under en NTM-central och dels under ett regionförvaltningsverk medan personalen arbetar regionalt utspridd. Specialiseringsenheter vid regionförvaltningsverken är enheten för verksamhetsutveckling, enheten för arbetsgivar- och personalpolitik, informationsförvaltningsenheten och enheten för intern revision. Som specialiseringsuppgifter sköts dessutom uppgifter i anslutning till lokalförvaltningen och ekonomiförvaltningen. NTM-centralernas och TE-byråernas motsvarande gemensamma specialiseringsenheter är ekonomi- och personalförvaltningsenheten, informationsförvaltningsenheten, enheten för kommunikationstjänster och utbildnings- och utvecklingscentret Salmia. Genom en samordning av dessa uppgifter kan man minska personalbehovet i administrativa uppgifter och även förenhetliga verksamheten. Även utredare Saari föreslog en samordning av dessa uppgifter i sina förslag gällande NTM-centralerna.

7.4 Balansering av regionförvaltningens uppgifter och resurser

Regionförvaltningsverkens och NTM-centralernas omkostnadsanslag dimensioneras så att verksamheten och anslagen motsvarar varandra.

När två nya regionförvaltningsmyndigheter inrättades anvisades NTM-centralerna två miljoner euro och regionförvaltningsverken 350 000 euro i separata anslag för genomförandet av reformen eller inledandet av verksamhet vid de nya myndigheterna och för ICT-funktionerna sex miljoner euro, allt som engångsposter. Regionförvaltningsverken inledde sin verksamhet med cirka 3,8 miljoner euro mindre omkostnadsanslag än vad motsvarande uppgiftshelhet inom regionförvaltningen hade haft 2009. Finansieringsunderskottet vid regionförvaltningsverken har korrigerats med tilläggsbudgetanslag. Utifrån gällande rambeslut kommer anslagen att minska under de kommande åren. Både regionförvaltningsverken och NTM-centralerna har hittills fullgjort alla de krav på produktivtetsminskningar som ställts på dem.

Det finns en risk för att ingendera av myndigheterna med de personalresurser som möjliggörs av ramnivån för kommande år i fortsättningen kan sköta sina uppgifter på det sätt som krävs i lagstiftningen. När det gäller regionförvaltningsverken har de högsta laglighetsövervakarna redan nu flera gånger gripit in i de långa behandlingstiderna för klagomål. Man har dock redan reagerat på situationen. Regionförvaltningsverken har för tryggheten av verksamhetsbetingelserna i den tredje tilläggsbudgeten för 2012 anvisats 1,5 miljo-

ner euro och i 2013 års budget 1,725 miljoner euro. NTM-centralerna har i 2013 års budget anvisats 2 miljoner euro för trygghet av verksamheten.

Med stöd av kärnfunktionsanalysen i effektivitets- och resultatprogrammet granskas behovet av och möjligheterna att ändra lagstiftningen så att vissa av de nuvarande uppgifterna slopas. Nivån på omkostnadsanslagen måste trots detta höjas och sparmålen för regionförvaltningsmyndigheterna spridas över en längre period. Beslut om anslag fattas i samband med regeringens ramförhandlingar. Både regionförvaltningsverkens och NTM-centralernas avgiftspolitik ska förenhetligas och avgifterna inom alla ansvarsområden anges enligt enhetliga grunder. Dessutom höjs kostnadsmotsvarigheten för prestationerna för att öka inkomsterna. När den avgiftsbelagda verksamheten utvecklas utreds på vilket sätt den ökande inkomstfinansieringen kan få att stärka resurserna för verksamheten i de uppgifter som inkomsterna riktar sig till. Utredare Saari föreslog att anslagsramen för NTM-centralerna omvärderas under åren 2014–2017 så att besparingarna delvis senareläggs år 2017 inberäknat.

7.5 Utvecklingsbehov som gäller särskilt regionförvaltningsverken

Samarbetet mellan regionförvaltningsverken och Valvira utvecklas och Valvira roll klargörs i förhållande till regionförvaltningsverken. Arbetsfördelningen mellan dessa organisationer utvecklas och resurserna fördelas i enlighet med arbetsfördelningen.

Arbetsfördelningen mellan regionförvaltningsverken och Valvira och dessa båda aktörers roller måste klargöras. Detta förutsätter inga organisatoriska ändringar. De disponibla resurserna för tillstånds- och övervakningsverksamhet är otillräckliga i synnerhet vid regionförvaltningsverken. Behandlingstiderna i synnerhet i klagomål som gäller social- och hälsovården har varit för långa, och tillräckliga resurser har inte kunnat anvisas för förebyggande verksamhet.

Organiseringen av polisens roll och uppgifter i regionförvaltningen genomförs i enlighet med riktlinjerna för reformen av polisens förvaltningsstruktur (PORA III) så att regionförvaltningsverkens ansvarsområden för polismyndigheten läggs ned och de uppgifter som sköts där överförs till andra polisenheter. Regionförvaltningsverken och polisinspektionerna förpliktas i lag att samarbeta i ärenden som gäller regional beredskap, beredskapsplanering och inre säkerhet samt regionförvaltningsverken och Polisstyrelsen i ärenden som gäller utvärdering av basservicen.

De mål som ställdes för polisväsendet i regionförvaltningsreformen har inte uppnåtts. Till uppgifterna inom ansvarsområdet för polisväsendet har använts väldigt litet personresurser och de personer som placerats på ansvarsområdet har i praktiken så gott som enbart skött Polisstyrelsens uppgifter. Uppgifterna på polisväsendets ansvarsområde och uppgiftsbeskrivningarna för dem har inte varit enhetliga på rikspan, skötseln av uppgifter har inte stött myndighetssamarbetet och styrningen på regionnivå och samarbetet med de övriga ansvarsområdena vid regionförvaltningsverket har inte varit aktivt.

I anslutning till verkställigheten av reformen av polisens förvaltningsstruktur har inrikesministeriet och finansministeriet i samarbete berett ett utkast till regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av polisförvaltningslagen och vissa lagar som har samband med den. Målet är att propositionen ska lämnas till riksdagen under vårsessionen 2013 och att de föreslagna lagarna ska träda i kraft vid ingången av 2014. Utvecklingsförslaget som gäller regionförvaltningsverkens polisväsende är i linje med det ovan nämnda utkastet till regeringsproposition.

Arbetarskydds ställning i regionförvaltningsverken utvecklas så att användningen av övervakningsresurser effektiviseras, övervakningen håller jämn kvalitet och arbetarskyddsmyndigheternas tillgänglighet främjas.

I regeringsprogrammet konstateras att det ska utredas på trepartsbasis om arbetarskyddstillsynens resurser är tillräckliga och hur de kan riktas på ett ändamålsenligt sätt, vilka befogenheter tillsynen har och vilka de administrativa utvecklingsbehoven är. Utredarna Hurmalainen och Pekkala som tillsatts på grundval av detta lämnade den 8 mars 2012 sin resursutredning till social- och hälsovårdsministeriet. Utredarnas förslag som utifrån remissrundan fått understöd håller på att verkställas vid social- och hälsovårdsministeriet.

De centrala arbetsmarknadsorganisationerna har utifrån utredarnas utredningsarbete den 26 oktober 2012 föreslagit åtgärder för social- och hälsovårdsministeriet för att utveckla tillräckliga resurser för arbetarskyddstillsynen och en ändamålsenlig inriktning på resurserna, samt för att utveckla befogenheterna och förvaltningen. Centralorganisationernas mål är att effektivisera och balansera användningen av arbetarskyddets resurser, en jämn kvalitet på tillsynen samt att förbättra arbetarskyddsmyndighetens tillgänglighet (klarare varumärke).

Centralorganisationerna har även nått samförstånd kring utvecklandet av arbetarskyddsinspektörernas kompetens och satsningarna på utbildning. Kompetens skapar en grund för att ett framgångsrikt arbete utförs av de inspektörer som verkställer tillsynen. Eftersom det nu är stor omsättning på personalen föreslår centralorganisationerna att man fattar ett snabbt beslut om att höja kravnivån inom utbildningen och om utbildningens innehåll och att man reserverar nödvändiga ekonomiska resurser för detta ändamål.

Centralorganisationernas förslag består av sju individualiserade sakhelheter. De gäller att klargöra förhållandet mellan den arbetarskyddstillsyn som hör till social- och hälsovårdsministeriet och den allmänna resultatstyrning av regionförvaltningsverket som

hör till finansministeriet, arbetarskyddsinspektörernas riksomfattande behörighet och de eventuella ändringar i bestämmelserna som denna förutsätter, att fördela de riksomfattande uppgifterna inom arbetarskyddsförvaltningen mellan olika ansvarsområden, att koncentrera tillståndsärenden som behandlas i arbetarskyddsförvaltningen till ansvarsområdena utifrån deras kompetens, att behandla åtalsskrifter och utlåtanden till åklagaren inom ansvarsområdena, att ordna telefonrådgivningen inom arbetarskyddets regionförvaltning som en gemensam funktion för ansvarsområdena och fördela de utbildnings-, informations-, informationsförvaltnings- och arbetarskyddsutställningsuppgifter som nu är samlade vid en särskild stödserviceenhet som normal verksamhet inom arbetarskyddets ansvarsområden.

Social- och hälsovårdsministeriet bereder utifrån de centrala arbetsmarknadsorganisationernas förslag åtgärdsförslag under våren 2013. Förslagsutkasterna behandlas och utvärderas på trepartsbasis.

Regionförvaltningsverkens antal och regionala fördelning utvärderas.

Regionförvaltningsverken skiljer sig från varandra i fråga om organisationsstruktur och personalstyrka. Ur kundens synvinkel kan regionförvaltningsverkens olika organisations- och uppgiftsstruktur göra det svårare att hitta rätt myndighet och rätt person vid myndigheten. Med avseende på skötseln av uppgifter har det varit problem med den regionindelning som bildats i regionförvaltningsreformen speciellt i uppgifterna inom arbetarskyddet på grund av det stora verksamhetsområdet i synnerhet för regionförvaltningsverket i Södra Finland. En rätt inriktning på resurserna, utifrån styrning och ledning mera balanserade regionförvaltningsverk i fråga om uppgifter, verksamhetsområden och personalstyrka skulle främja verksamhetens effektivitet, resultat och enhetlighet. Regionförvaltningsverkens antal och regionala fördelning måste bedömas utifrån dessa utgångspunkter och dessutom med beaktande av nationalspråksstrategin samt hur reformen av kommunstrukturen och ändringarna i kommunernas uppgifter påverkar regionförvaltningsverkens uppgifter och regionindelningarna.

