

RP 62/2021 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om grunderna för tillgången till statliga tjänster och placeringen av funktioner

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås det att det stiftas en lag om grunderna för tillgången till statliga tjänster och placeringen av funktioner, genom vilken den gällande lagen om behörighet vid placering av statliga enheter och funktioner upphävs.

I lagen föreslås bestämmelser om de allmänna målen för ordnandet av tillgången till statliga tjänster och placeringen av statliga enheter och funktioner samt om den riksomfattande planeringen och samordningen som gäller dessa. I lagen föreslås bestämmelser om en riksomfattande plan för att skapa en förvaltningsövergripande helhetsbild av läget när det gäller tillgången till statliga tjänster och placeringen av enheter och funktioner samt för den utveckling som eftersträvas och för att styra de statliga myndigheter som omfattas av lagens tillämpningsområde i fråga om beslutsfattande som ankommer på dem. I lagen föreskrivs också om behörigheten att fatta beslut om placering av statliga enheter och funktioner och om hur ministeriernas styrning kan göras klarare i fråga om tillgången till statliga tjänster.

Den föreslagna lagen avses träda i kraft den 1 januari 2022.

RP 62/2021 rd

INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL.....	1
MOTIVERING	3
1 Bakgrund och beredning.....	3
1.1 Bakgrund.....	3
1.2 Beredning.....	3
2 Nuläge och bedömning av nuläget.....	4
3 Målsättning	10
4 Förslagen och deras konsekvenser.....	11
4.1 De viktigaste förslagen.....	11
4.2 De huvudsakliga konsekvenserna	13
5 Andra alternativ för genomförandet	19
5.1 Alternativ och deras konsekvenser.....	19
5.2 Lagstiftning och andra handlingsmodeller i utlandet.....	20
6 Remissvar	21
7 Specialmotivering.....	26
8 Bestämmelser på lägre nivå än lag	34
9 Ikraftträdande.....	35
10 Verkställighet och uppföljning	35
11 Förhållande till andra propositioner.....	35
12 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning	35
LAGFÖRSLAG	40
Lag om grunderna för tillgången till statliga tjänster och placeringen av funktioner	40

MOTIVERING

1 Bakgrund och beredning

1.1 Bakgrund

Regionaliseringslagstiftningen ska enligt statsminister Sanna Marins regeringsprogram förnyas inom ramen för den strategi som ska utarbetas före utgången av 2019. Enligt regeringsprogrammet ska dessutom utnyttjandet av ny teknik på ett effektivt sätt främjas i syfte att möjliggöra ett flexibelt liv, arbete och företagande som är oberoende av platsen. Arbetsuppgifter inom staten ska organiseras så att multilokalitet och platsberoende sätt att arbeta som möjliggörs av smarta tekniklösningar utnyttjas.

Finansministeriet tillsatte ett strategiprojekt med tanke på reformeringen av regionaliseringen för tiden 25.10.2019–31.3.2020. Strategin blev klar den 24 april 2020. Strategin anger hurdan regional statlig verksamhet och närvaro som eftersträvas under 2020-talet i syfte att genomföra ämbetsverkets uppgifter och att betjäna medborgare och företag med hänsyn till olika kund- och språkgrupper.

Enligt strategin ska begreppet regionalisering slopas och ersättas med begreppet statlig regional närvaro. I lagstiftning och planering utgår man från behovet och nyttan av statlig närvaro så att utvecklingen i hela landet främjas. Statens närvaro i regionerna ska främst grunda sig på servicebehovet och ordnandet av myndighetsuppgifter på ett resultatrikt sätt. Genom statens närvaro främjas också livskraften, säkerheten och statens konkurrenskraft som arbetsgivare i regionerna. Riktlinjerna i strategin preciseras så att staten ska tillgodose servicebehovet via flera multipla kanaler och i samarbete med andra aktörer inom den offentliga förvaltningen, öka de gemensamma lokalerna inom den offentliga förvaltningen och effektivisera samarbetet och ordna tjänsterna så att jämlikheten, språkliga rättigheter och övriga grundläggande fri- och rättigheter tillgodoses. Dessutom ska staten stödja livskraften i regionerna och stärka kompetensklustren samt vara en aktiv aktör och partner på olika håll i Finland. Närvaron i regionerna påverkar den övergripande säkerheten och trygghetskänslan. Staten ska också vara en flexibel arbetsgivare som öppnar många möjligheter och skapar multilokala arbetsmöjligheter.

I enlighet med strategin stärks planmässigheten och samordningen av helheten i den regionala närvaron i syfte att fullfölja målen för strategin. Vid samordningen slopas sådan praxis som utgår från placering och indragning av enskilda enheter och funktioner. Samtidigt slopas jämförelsen mellan huvudstadsregionen och övriga Finland och den ersätts med en granskning av närvaro som omfattar hela landet. Detta förutsätter enligt strategin att det skapas en ny verksamhetsmodell för en starkare och långsiktigare förvaltningsövergripande planering, styrning och uppföljning på statsrådsnivå. Samordningen utvidgas till att som helhet gälla statens nätverk av verksamhetsställen och tillgången till tjänster. Verksamhetsmodellen integreras i de befintliga planeringsprocesserna inom förvaltningen.

Genom lagändringar genomförs och främjas de fastställda riktlinjerna i strategin.

1.2 Beredning

Propositionen har beretts vid finansministeriet med utgångspunkt i arbetet med strategin för reformeringen av regionaliseringen. Propositionen har behandlats i koordineringsgruppen för regionalisering. Genomförandet av strategin behandlades i regeringens aftonskola den 26 augusti 2020.

Det föregick ett omfattande beredningsarbete för strategin för reformeringen av regionaliseringen. Projektet tillsattes av finansministeriet och hade en breddbasig beredningsgrupp där flera olika ministerier, de statliga regionförvaltningsmyndigheterna, vissa stora statliga ämbetsverk, Folkpensionsanstalten, Finlands Kommunförbund och landskapsförbunden var företrädare. Koordineringsgruppen för regionalisering verkade som styrgrupp för projektet. Under

RP 62/2021 rd

beredningen ordnades fyra regionala och ett riksomfattande interaktivt evenemang, en workshop för ungdomar samt webbarbete. Som bakgrund till strategin producerade konsultbyrån för regionutveckling (MDI) ett täckande statistikunderlag som gäller utvecklingen, nuläget och förändringen i landskapens verksamhetsmiljö. Statskontoret producerade ett faktaunderlag som gäller statsanställda ([länk till material på FM:s projektsida: https://vm.fi/sv/regionalisering](https://vm.fi/sv/regionalisering)).

Strategiarbetet föregicks av beredning av en utredningsgrupp. På uppdrag av minister Vehviläinen beredde statssekreteraren, arbetslivsprofessorn Anna-Kaisa Ikonen och vice verkställande direktören Timo Reina 2018 en utredning för reformering av regionaliseringspolitiken och dess principer (Finansministeriets publikationer – 2019:15, på finska). Utredningen innehöll flera förslag till revidering av förfaringsätten för och lagstiftningen om regionalisering. Som slutsats av utredningen konstateras att det är nödvändigt med statlig verksamhet och närvaro i regionerna samt en ny form av regionalisering som stöder detta, men dess mål och metoder kräver en grundlig översyn. Det föreslogs att det för staten bl.a. ska utarbetas en strategi för platsberoende och statlig verksamhet i regionerna. Beslutsprocessen för och lagstiftningen om regionaliseringen borde också reformeras. Dessutom lades det fram förslag i fråga om vidareutveckling av kompetenskluster, dialogföring och gemensamma elektroniska tjänster samt möjliggörande av platsberoende med hjälp av ledning, personalpolitik samt lokalitets- och IKT-lösningar. Resultaten av Ikonens och Reinas utredningsarbete har beaktats i arbetet med att revidera strategin och lagstiftningen ([länk till utredningen, på finska](#)).

Utkastet till regeringens proposition var på remiss 14.12–10.2.2021. Utlåtanden togs dock emot fram till den 24 februari 2021. Propositionen sändes på remiss till flera kommuner av olika storlek och Finlands Kommunförbund, landskapsförbunden, Folkpensionsanstalten, de högsta laglighetsövervakarna, flera centrala statliga ämbetsverk och inrättningar, alla ministerier, statsrådets kansli, statens revisionsverk, regionförvaltningsverken och NTM-centralerna, arbetstagarernas och arbetsgivarnas centralorganisationer och de huvudavtalsorganisationer som företräder statsanställda, Företagarna i Finland, Sametinget, Skärgårdsdelegationen och vissa handikapporganisationer. Sammanlagt 83 utlåtanden lämnades in.

Utkastet till proposition har under de olika beredningsskedena behandlats tre gånger i koordineringsgruppen för regionalisering. I koordineringsgruppen finns representanter för landskapsförbunden, regionförvaltningsverken, NTM-centralerna och alla ministerier.

Beredningsunderlaget till regeringens proposition finns i den offentliga webbtjänsten under adressen <https://vm.fi/sv/projekt?tunnus=VM155:00/2020>

2 Nuläge och bedömning av nuläget

Bestämmelser om regionalisering av nuvarande slag finns i lagen om behörighet vid placering av statliga enheter och funktioner (362/2002) och i den statsrådförordning (349/2008) som utfärdats med stöd av lagen. Författningarna kallas ofta också ”regionaliseringslagen” och ”regionaliseringsförordningen”, även om begreppet ”regionalisering” endast förekommer i förordningen. I lagen om behörighet vid placering av statliga enheter och funktioner föreskrivs om behörigheten vid beslutsfattande som gäller placeringsorten för statens centralförvaltningsenheter och sådana statliga funktioner som sköts på riksnivå eller centraliserat samt som gäller indragning eller nedskärning av regionala och lokala statliga enheter och funktioner som är belägna utanför huvudstadsregionen. Huvudstadsregionen definieras i lagen och den består av en stor del av kommunerna i Nyland. Syftet med lagen är att behörigheten när det gäller placering av statens centralförvaltningsenheter och sådana statliga funktioner som sköts på riksnivå eller centraliserat organiseras så att besluten om placering tryggar en framgångsrik skötsel av statens uppgifter, främjar en balanserad regional utveckling i landet och stöder sysselsättningen i olika delar av landet och tryggar tillgången på arbetskraft för statens uppgifter.

Enligt lagen om behörighet vid placering av statliga enheter och funktioner föreskrivs att behörigheten vid beslutsfattande som gäller placeringsorten för statens centralförvaltningsenheter

RP 62/2021 rd

och sådana statliga funktioner som sköts på riksnivå eller centraliserat hör till det ministerium som saken gäller. Enligt lagen kan ministeriet i sådana fall som det anser vara viktiga också förbehålla sig den beslutanderätt som ministeriet underställda ämbetsverk och inrättningar har i fråga om indragning eller nedskärning av regionala eller lokala statliga enheter och funktioner. Detta gäller på grund av lagens tillämpningsområde endast indragning eller nedskärning av regionala och lokala statliga enheter och funktioner utanför huvudstadsregionen. I lagen föreskrivs också om behörigheten att inrätta ett organ för beredning av beslut om placering. Närmare bestämmelser om beredningen av beslut om placering och om detta organ utfärdas genom förordning av statsrådet. Det finns många särskilda bestämmelser om förvaltningsområdesspecifika placeringsorter, vilket innebär att ministeriernas behörighet i praktiken har varit liten, även om de statliga myndigheterna i allt högre grad för närvarande är verksamma på riksnivå.

I statsrådets förordning om behörighet vid placering av statliga enheter och funktioner föreskrivs om processen med remissförfarande och andra förfaranden som ska iakttas när nya enheter inom centralförvaltningen eller funktioner som sköts på riksnivå inrättas eller när regionala eller lokala enheter utanför huvudstadsregionen dras in eller skärs ned. I förordningen föreskrivs också om uppgifterna för koordineringsgruppen för regionalisering. Finansministeriet tillsätter koordineringsgruppen. Koordineringsgruppen för regionalisering har rollen som remissinstans, medan respektive ministerium och minister har behörighet i ärenden som bereds inom sitt eget ansvarsområde. Det ministerium som saken gäller ska alltid utreda möjligheterna att placera enheter inom statsens centralförvaltning och statliga funktioner som sköts på riksnivå eller centraliserat i andra delar av landet i stället för huvudstadsregionen, när en ny enhet eller funktion inrättas eller en befintlig verksamhet avsevärt utvidgas eller omorganiserar. Förfarandet ska också tillämpas vid indragning och nedskärning av regionala och lokala statliga enheter och funktioner utanför huvudstadsregionen. Tillämpningsområdet för bestämmelserna har varit flertydigt, särskilt i fråga om hur väsentliga och hur betydande ändringarna har varit. Innan placeringsutredningen utförs ska ministeriet begära utlåtande av koordineringsgruppen för regionalisering i fråga om alternativ till placeringsorter som ska väljas för placeringsutredningen. Dessutom ska ministeriet innan det fattar beslut få ett utlåtande av koordineringsgruppen för regionalisering om förslaget till placeringsort enligt placeringsutredningen eller om en indragning- eller nedskärningsplan. Behandlingsprocessen består alltså av två delar.

Koordineringsgruppens viktigaste uppgift är att ge utlåtanden om de förslag till placeringsort eller indragningsplaner som det ska fattas beslut om eller verkställas inom ministeriernas förvaltningsområden. Koordineringsgruppen för regionalisering varken bereder eller fattar några beslut om placering. Koordineringsgruppen för regionalisering kan endast fatta beslut om att en regionaliseringsutredning inte behöver göras i ett enskilt fall. Behörighetsnormerna enligt lagen om behörighet vid placering av statliga enheter och funktioner och vissa av förordningens processuella bestämmelser som kompletterar lagen har visat sig vara svårbegripliga och flertydiga, vilket har kunnat leda till att vissa ärenden inte har omfattats av granskningsprocessen och även till att de ärenden som har behandlats har haft synnerligen liten betydelse i sak, vilket belastar systemet i onödan.

Regionaliseringarna har till sin karaktär varit en mycket heterogen grupp av organisatoriska förändringar och reformer. Antalet förflyttningar av hela ämbetsverk har varit litet. Oftast har regionaliseringarna genomförts antingen genom förflyttning av en enhet vid ett ämbetsverk eller genom inrättande av en helt ny enhet eller genom överföring av arbete och uppgifter. Enligt uppgifterna från regionaliseringsuppföljningen vid utgången av 2015 utgör de 20 största regionaliseringsbesluten, mätt i årsverken, sammanlagt cirka 2 500 årsverken och utgör således något mer än hälften av de årsverken som följt av alla regionaliseringsbeslut. Det finns sammanlagt 13 regionaliseringsbeslut som omfattar mer än 100 årsverken. De regionaliseringsbeslut som har behandlats efter 2015 har i regel gällt nedskärningar eller indragning av funktioner.

I arbetsfördelningen mellan ministerierna har finansministeriet ansvaret för regionalisering samt utvecklande av statsförvaltningens strukturer och tjänster. Enligt 17 § i reglementet för statsrådet hör till finansministeriets ansvarsområde allmän utveckling av den offentliga förvaltningen

RP 62/2021 rd

och utveckling av statsförvaltningens strukturer, styrningssystem och verksamhet. I 1 § i statsrådets förordning om finansministeriet (610/2003) föreskrivs om ministeriets uppgifter. Enligt 1 § 28 punkten i förordningen hör till finansministeriets uppgifter allmän utveckling av den offentliga förvaltningen samt utveckling av statsförvaltningens strukturer, styrningssystem och verksamhet (414/2019), enligt 29 punkten koordinering, uppföljning och utveckling av regionaliseringen av statens funktioner samt enligt 31 punkten förbättring av kvalitetsledning och verksamhetsmässig effektivitet för offentliga servicesystem (414/2019).

Syftet med regionaliseringslagstiftningen var att i början av millenniet avhjälpa bristen på lagstiftning om behörighet vid placering av statliga enheter och funktioner och en beredningsmekanism. I motiveringen till lagen om behörighet vid placering av statliga enheter och funktioner (RP 237/2001 rd) konstaterades att de beslut som fattats separat i ministerierna eller i ämbetsverk, inrättningar och andra enheter under dem har inte lett till att placeringen av de olika förvaltningsområdenas enheter och funktioner skulle ha bedömts på riksnivå enligt samma grunder, till exempel utgående från den regionala utvecklingen, tillgången på arbetskraft till statens uppgifter och andra mål som uppställts av regeringen. Den obefintliga koordineringen av de olika åtgärderna bedömdes då vara problematisk för fullföljandet av regeringens samhällspolitiska mål. Det kan bedömas att de ovan nämnda problemen, som man i tiden försökte påverka genom regionaliseringslagstiftningen, inte har undanröjts. Placeringen av enheter och funktioner inom olika förvaltningsområden baserar sig fortfarande till stor del på prövning i enskilda fall i stället för bedömning enligt samma grunder och långsiktig och verkningfull bedömning på riksnivå. Trots vissa goda erfarenheter har verkningfullheten hos regionaliseringslagstiftningen och dess behandlingsprocess visat sig vara relativt liten. Under den regionaliseringsuppföljning som sträcker sig från 2005 till 2015 gavs ett utlåtande av koordineringsgruppen för regionalisering i fråga om regionaliseringsbeslut som gällde sammanlagt drygt 5 000 årsverken beräknat enligt antalet årsverken vid tidpunkten för beslutet. Under samma tidsperiod minskade emellertid antalet årsverken inom statens budgetekonomi med över 50 000 årsverken från 123 800 till 73 700, särskilt som en följd av strukturreformer (särskilt universitetsreformen) och produktivitetens utvecklingen. Till exempel enbart de arrangemang som genomfördes i samband med omstruktureringen av försvarsmakten minskade antalet statsanställda med drygt 2 000 personer. De personalminskningar som genomfördes av olika orsaker gällde bland annat också regionaliserade årsverken. Jämförelsen och siffrorna visar tydligt att behandlingen av enskilda fall och beslut enligt gällande lagstiftning inte kan ge betydande och bestående effekter, utan man bör tillämpa ett tillvägagångssätt som är strukturellt och som koordinerar helheten.

Verksamhetsmiljön i Finland har förändrats under 2000-talet, vilket också bör beaktas i lagstiftningen. Som ett led i arbetet med strategin för reformeringen av regionaliseringen har det tagits fram ett landskapspecifikt faktaunderlag med fem olika teman för verksamhetsmiljöer och de centrala variablerna för dessa teman. De teman som granskats har varit befolkningen, den regionala ekonomin, kompetensen, sysselsättningen och arbetsplatsutvecklingen samt den regionala rörligheten. Exakta landskapsvisa verksamhetsmiljöbeskrivningar och temaspécifika analyser finns tillgängliga som särskilda rapporter på finansministeriets webbplats (www.vm.fi/alueellistaminen). Befolkningsutvecklingen och den regionala ekonomins utveckling har i de enskilda landskapen och även internt i landskapen karakteriserats av en kraftig polarisering. Enligt uppskattningar kommer utvecklingen också att fortsätta på så vis under de kommande åren. Det har inte varit möjligt att i väsentlig omfattning påverka utvecklingen genom placering av statens funktioner och personal. Verkningsfullheten är liten också på grund av att antalet statsanställda utgör endast 3,1 procent av det totala antalet sysselsatta personer. De statsanställda uppgår till sammanlagt ca 75.000 personer och drygt 2/3 av dessa arbetar redan nu utanför huvudstadsregionen. Befolkningsstrukturen i Finland har förändrats sedan början av 2000-talet. Under granskningsåren 2007-2018 utvecklades områdena i olika riktningar och differentierades med avseende på befolkningen. Befolkningen minskar, åldras och koncentreras. Den nuvarande regionaliseringslagstiftningen har varit i kraft under hela 2000-talet. Under den tiden har polariseringen av befolkningsutvecklingen blivit kraftigare, den interregionala, men också den interna, sektoriseringen har stärkts. Det verkar som om regionaliseringspotentialen också har minskat och lätta beslut om placering av enskilda enheter och funktioner utanför huvudstadsregionen har fattats.

RP 62/2021 rd

De statsanställda fördelar sig regionalt så att cirka 40 procent av personalen har en arbetsplats i Nyland och resten i landets övriga delar. Denna fördelning har varit ungefär densamma under hela 2010-talet. Om man jämför årsverken för befolkningen i arbetsför ålder, kan man konstatera att den regionala fördelningen för de statsanställda i Nyland och övriga Finland inte har förändrats nämnvärt från 2010 till 2018. I Nyland utgjorde andelen statsanställda av befolkningen i arbetsför ålder 3,1 procent år 2010 och 2,8 procent år 2018, i Egentliga Tavastland 3,9 procent och 3,2 procent, i Kajanaland 3,4 procent och 3,1 procent, i Lappland 3,2 procent och 3,0 procent, i Kymmenedalen 3,0 procent och 2,9 procent, i Södra Karelen 2,3 procent och 2,7 procent, i Norra Savolax 2,5 procent och 2,4 procent, i Norra Karelen 2,2 procent och 1,8 procent, i Mellersta Finland 2,2 procent och 1,8 procent, i Södra Savolax 2,2 procent och 2,1 procent, i Satakunta 1,8 procent och 1,6 procent, i Österbotten 1,9 procent och 1,8 procent, i Egentliga Finland 1,7 procent och 1,5 procent, i Norra Österbotten 1,5 procent och 1,3 procent, i Birkaland 1,5 procent och 1,3 procent, i Södra Österbotten 1,4 procent och 1,1 procent, i Mellersta Österbotten 1,4 procent och 1,2 procent samt i Päijänne-Tavastland 1,2 procent och 0,8 procent.

Det landskapsvisa statistikunderlaget har sammanställts till fem helheter. Statistikunderlaget omfattar en övergripande lägesbild över förhållandena i respektive region, skillnader i utvecklingen både inom och mellan regionerna samt de utmaningar och möjligheter som dessa medför. Länkar till faktaunderlaget:

- [Nyland](#)
- [Södra Finland](#)
- [Östra Finland](#)
- [Västra Finland](#)
- [Norra Finland](#)

På 2020-talet påverkas de statliga myndigheternas servicenätverk och nätverk av verksamhetsställen av många förändringsfaktorer. En av de största faktorerna är den fortsatta ökningen av elektroniska tjänster och användningen av dem. Servicenätverket och nätverket av verksamhetsställen påverkas också av befolkningsändringar och urbaniseringen, en avsevärd minskning i antalet kundbesök, ökningen av platsberoende arbete samt de allt knappare ekonomiska resurserna. De statliga myndigheterna tillhandahåller för närvarande elektroniska tjänster vid över 700 serviceställen och dessutom finns en del av myndigheterna på knappt 200 gemensamma kundserviceställen för den offentliga förvaltningen. Antalet kundbesök har minskat från nio miljoner till cirka hälften under de senaste tio åren, och antalet beräknas fortsätta minska till cirka tre miljoner under 2020-talet. I och med att antalet kundbesök minskar kraftigt ökar behovet av att planera och tillhandahålla kundbetjäning som ett samarbete inom hela den offentliga sektorn. De statsanställda går i pension i rask takt fram till 2030. Situationen utgör en utmaning för staten när det gäller möjligheterna att hålla fast vid statens närvaro och servicestruktur på olika håll i landet eller möjligheterna att anpassa närvaron och servicestrukturen på ett kontrollerat sätt och så att de grundläggande fri- och rättigheterna tryggas. Tillgången till kompetent arbetskraft för statliga uppgifter kommer sannolikt att utgöra en större utmaning än i dag.

Det faktaunderlag som gäller utvecklingen i fråga om kundservicenätverket för den offentliga förvaltningen finns i Finansministeriets publikation 2020:43 (Palveluverkkoselvitys). [Länk till publikationen.](#)

RP 62/2021 rd

Tabell: Utvecklingen av antalet ärenden och serviceställen 2011–2020 i de vanligaste ärendehanteringstjänsterna

	Kundbesök	Kundbesök	Kundbesök	Servi- ceställen	Servi- ceställen	Servi- ceställen
Myndighet	2011 (mn besök)	2019 (mn besök)	Förändring	2011 (st.)	2020 (st.)	Förän- dring
Folkpensionsanstal- ten	2,8	2,1	-25 %	196	143	-27 %
Skatteförvaltningen	1,2	0,59	-51 %	64	50	-22 %
Polisen (tillstånds- förvaltning)	2,3	0,87	-62 %	119	100	-16 %
Arbets- och närings- byråerna	1,8	0,47	-74 %	120	75	-38 %
Myndigheten för di- gitalisering och be- folkningsdata (magi- straterna)	0,45	0,35	-22 %	41	36	-12 %
Totalt	8,55	4,38	-49 %	540	404	-25 %

I samband med servicenätverksutredningen beräknades arbetsinsatsen för dem som arbetar inom statsförvaltningens kundservicenätverk år 2019 vara cirka 1 650 årsverken, av vilka 1 100 årsverken hänför sig till egentliga kundbesök (kostnaderna uppskattningsvis 50 miljoner euro). Arbetsinsatsen har minskat betydligt under årens lopp, eftersom den totala arbetsinsatsen inom kundservicen år 2011 beräknades till 2 951 årsverken (155 miljoner euro), varav 1 967 årsverken hänförde sig till arbete inom kundservice.

RP 62/2021 rd

I 7 § i förvaltningslagen (434/2003) finns bestämmelser om serviceprincipen. Till god förvaltning och serviceprincipen som hör samman med den hör att den som vänder sig till förvaltningen får behörig service och att myndigheten kan sköta sin uppgift med gott resultat. Serviceprincipen förutsätter att det ordnas ändamålsenlig service för kunden på ett kostnadseffektivt sätt och att servicen är lätt att använda. Grundlagsutskottet har dessutom betonat att man ska ta hänsyn till att invånare i olika delar av landet bemöts jämlikt och till deras faktiska möjligheter att få tjänster som är nödvändiga för deras grundläggande fri- och rättigheter.

Ökningen av digitaliseringen och de multipla kanalerna och behovet av att tillhandahålla tjänster inte bara under tjänstetid, kommer att leda till att täckningen för nätverket för fysiska verksamhetsställen inte längre på samma sätt som tidigare korrelerar med god service eller en resultatrik organisering. I lagen om förvaltningens gemensamma stödtjänster för e-tjänster (571/2016) finns bestämmelser om myndigheternas skyldighet att göra offentliga uppgifter om de tjänster de producerar och om de tjänster som de har ansvar för att ordna tillgängliga i servicedatalagret. I lagen om tillhandahållande av digitala tjänster (306/2019) finns bestämmelser om tillhandahållande av digitala tjänster och om myndigheternas skyldighet att se till att de digitala tjänster som de ansvarar för också finns tillgängliga vid andra tider än under myndigheternas servicepunkters öppettider. Det att digitala tjänster är tillgängliga och kvalitativa har bedömts minska de regionala skillnaderna i myndighetstjänster. Det minskade antalet verksamhetsställen har i flera landskap minskat särskilt statliga myndigheters tjänster. Genom omfattande möjligheter att hantera sina ärenden elektroniskt med myndigheter har det gjorts försök att minska de missförhållanden för förvaltningens kunder som orsakats av det minskade antalet verksamhetsställen (RP 60/2018). För att nätverket av servicepunkter ska kunna utvecklas krävs det att myndigheternas utbud av digitala tjänster ligger på den nivå som krävs enligt lagstiftningen. Inom det program för att främja digitaliseringen som finansministeriet har tillsatt har enligt preliminära utredningar noterats att myndighetens elektroniska tjänster för närvarande inte uppfyller lagstiftningens krav till alla delar. Man bör också sörja för tillgången till digitala tjänster när man utvecklar servicenätverket. Tills vidare har det emellertid inte funnits någon planmässig styrningslagstiftning som skulle förena statens hela fysiska och elektroniska servicestruktur och målen för den regionala närvaron.

År 2019 var 90 % av hela befolkningen användare av internet. Fyra av fem finländare i åldern 16–89 år (79 %) använde internet flera gånger per dag, och nästan alla under 45 år gjorde det. Hälften av finländarna i åldern 16–89 år (50 %) hade köpt något på nätet under de senaste tre månaderna. Utifrån de siffror som presenterats ser finländarnas digitala färdigheter ut att ligga på en synnerligen god nivå. Endast 76 % av befolkningen har emellertid grundläggande digitala färdigheter eller bättre digitala färdigheter än det. Internet och egentliga digitala tjänster används betydligt mindre i de äldre åldersklasserna. År 2019 använde 80 % av befolkningen i åldern 65–74 år och endast 41 % av befolkningen i åldern 75–89 år internet. Det finns flera faktorer som inverkar på användningen av elektroniska tjänster. De viktigaste är ålder, utbildning och bostadsort. Enligt statistiken kan cirka hälften av 65–74-åringarna (48 %) använda internet för olika tjänster och är även bekanta med användningen av mobiltelefon. Däremot finns det brister i kunskandet i användningen av elektroniska tjänster hos personer som är äldre än 75 år, och endast 17 % har sökt information på nätet. De åldersklasser som går i pension har däremot åtminstone tillräckliga grundläggande färdigheter för elektroniska tjänster. (Statistikcentralen, Befolkningens användning av informations- och kommunikationsteknik 2019)

Arbetsätten har delvis förändrats i och med digitaliseringen. Multilokalt arbete kan utföras via datanäten på olika ställen, till exempel i lokaler som ämbetsverken samnyttjar på en annan ort eller hemma. Distansarbete är en form av multilokalt arbete. Andelen platsbundet arbete kommer emellertid i fortsättningen att vara betydande. Platsbundet arbete är fysiskt bundet i fråga om lokaler, arbetsredskap, kunder eller icke-digitaliserat material.

För närvarande pågår hos staten utvecklingsprojekt i anknytning till multilokalt arbete, lokaler och servicenätverk. <https://vm.fi/yhteistyota-palveluissa-ja-toimitiloissa>.

RP 62/2021 rd

I gällande lagstiftning fästs i fråga om regionaliseringen uppmärksamhet vid en granskning mellan huvudstadsregionen och landet i övrigt vad gäller definitionerna. Utifrån den utveckling som kan förutses framträder emellertid allt tydligare särskilt en tudelning i tillväxtcentrum och regioner på tillbakagång internt i landskapen samt starka tillväxtcentrum och andra regioner nationellt sett. Gällande lagstiftning och det samordnings- och planeringssystem som byggts upp med stöd av den beaktar inte särskilt denna utveckling. De nuvarande målen för placeringen av statliga funktioner beaktar inte heller tjänsterna eller servicestrukturer. T.ex. trygghetskänslan och aspekten den övergripande säkerheten syns inte heller i målen för den lagstiftning som styr verksamheten. Dessa teman har blivit centrala frågor och har lyfts fram som brister under diskussionerna och diskussionsmötena i samband med beredningen av strategin för reformeringen av regionaliseringen. Den nuvarande verksamhetsmodellen för regionalisering fokuserar dessutom på enskilda placeringar och indragningar och dess verkningsfullhet är således svag. Koordineringsgruppens roll som ett organ som ger utlåtanden är inte tillräcklig för att skapa en helhetsbild och därmed inte heller för att ge statsrådet ett heltäckande faktaunderlag för styrning av statens regionala närvaro som helhet. För att förbättra verkningsfullheten bör samordningen och styrningen av statens regionala närvaro ytterligare stärkas. Det primära är att planera och följa upp och på så sätt synliggöra och även låta statsrådet samordna statens regionala närvaro på en mer strategisk nivå. Detta förutsätter dock inte någon ändring av den grundläggande utgångspunkten för hela systemet, dvs. att varje ministerium har beslutanderätt i frågor som gäller placering av enheter och funktioner i enlighet med reglementet för statsrådet. För att man ska kunna svara på förändringen och hantera den krävs det att staten har gemensamma mål samt en starkare samordning, styrning och uppföljning.

3 Målsättning

Genom propositionen genomförs riktlinjerna i strategin för reformeringen av regionaliseringen - Från regionalisering till regional närvaro. Syftet med propositionen är att förnya den lagstiftning som gäller statens regionala närvaro genom att förnya lagens målsättningar och den verksamhetsmodell som genomför målsättningarna så att de bättre motsvarar pågående och förväntade framtida förändringar i verksamhetsmiljön. Målen på allmän nivå anges i den paragraf som gäller allmänna mål (2 §) och de genomförs genom de paragrafer som reglerar den riksomfattande planeringen och uppföljningen samt befogenheterna (3–5 §).

Syftet med propositionen är att man i fråga om planering och beslutsfattande som gäller tillgången till tjänster och statens placering av enheter och funktioner i större utsträckning ska utgå från de behov och fördelar som anknyter till statens närvaro på riksomfattande nivå. Den statliga närvaron i regionerna ska i huvudsak utgå från behovet av tjänster och myndighetsverksamhet. Det primära målet som anges i lagen är att i det beslutsfattande och den planering som faller inom lagens tillämpningsområde främja resultaten av statens myndighetsuppgifter och säkerställa att olika kundgruppers servicebehov tillgodoses så att jämlikheten, språkliga rättigheter och övriga grundläggande fri- och rättigheter tillgodoses. Målet är också att vid sidan av de nämnda prioriterade målen främja regionernas livskraft och säkerhet samt att främja statens konkurrenskraft som arbetsgivare.

Syftet med propositionen är att skapa en ny, mer verkningsfull verksamhetsmodell för fullföljande av de lagstadgade målen. Målet är att börja tillämpa en verksamhetsmodell som möjliggör en mer verkningsfull och långsiktig förvaltningsövergripande planering, styrning och uppföljning på statsrådsnivå. Betydande förändringar kommer enligt de uppskattningar som anges i föregående kapitel att hänföra sig till en ökning av elektroniska tjänster, befolkningsförändringar och urbanisering, en betydande minskning av antalet kundbesök och en ökning när det gäller multilokalt arbete. Målet är att man bättre ska kunna kontrollera konsekvenserna av förändringar genom att föreskriva om en planeringsmekanism med hjälp av vilken man kan samla de utvecklingsmål som finns i olika planer och strategier och som gör det möjligt att prioritera vissa mål så som respektive regering önskar.

RP 62/2021 rd

Målet är att den styrande effekten ska framledes bättre kunna grunda sig dels på sådana mer detaljerade riksomfattande målbilder som genomför i lag angivna allmänna mål under valperioden eller på längre sikt, dels på mätbara och verifierbara indikatorer och nyckelresultat som beskriver måluppfyllelsen. Målet är också att kraftigare styra statens digitala och fysiska servicenätverk som en helhet. Samordningen på statsrådsnivå utvidgas till att gälla statens nätverk av verksamhetsställen som helhet och tillgången till tjänster i hela landet. Syftet med propositionen är att öka verkningsfullheten hos de åtgärder som påverkar den statliga regionala närvaron genom att man sammanställer en plan över förvaltningsområdesgränserna och samordnar beredningen av den med planen för de offentliga finanserna samt strävar efter att samordna den även med andra berednings- och samrådsprocesser som är under utveckling t.ex. i regionplaneringslagstiftningen.

Enligt strategin för statens regionala närvaro är utgångspunkten för ordnandet av statliga tjänster i första hand omfattande elektroniska tjänster, men till stöd för dessa finns annan kundbetjäning via multipla kanaler inklusive betjäning genom kundbesök över hela landet. I propositionen preciseras ministeriets befogenheter att vid behov genom att förbehålla sig beslutanderätten styra den underlydande förvaltningen så att den ser till att det finns tillgång till tjänster via multipla kanaler i enlighet med lagen och den riksomfattande planen. Syftet med lagen är dessutom att utveckla beslutsfattandet så att det grundar sig på en tillräcklig konsekvensbedömning.

4 Förslagen och deras konsekvenser

4.1 De viktigaste förslagen

I denna proposition föreslås det att det stiftas en lag om grunderna för tillgången till statliga tjänster och placeringen av funktioner. Samtidigt upphävs den gällande regionaliseringslagstiftningen, dvs. lagen om behörighet vid placering av statliga enheter och funktioner. Samtidigt upphävs statsrådets förordning om behörighet vid placering av statliga enheter och funktioner. I och med att bestämmelserna upphävs ska Koordineringsgruppen för regionalisering upphöra. I enlighet med regeringsprogrammet förverkligar propositionen målen och riktlinjerna i strategin för reformeringen av regionaliseringen (Från regionalisering till regional närvaro). Lagens tillämpningsområde ska omfatta statens central-, regional- och lokalförvaltning samt i fråga om allmänna mål även de statliga affärsverken. Lagen ska inte tillämpas på bl.a. kommuner, FPA, andra offentligt rättsliga inrättningar eller stiftelser och fonder, även om de sköter offentliga uppgifter eller offentliga förvaltningsuppgifter. Till denna del motsvarar tillämpningsområdet i regel den gällande regionaliseringslagen. Lagens tillämpningsområde omfattar på lika grunder statliga enheter och funktioner oberoende av om de är belägna utanför eller inom huvudstadsregionen.

I lagen föreslås bestämmelser om allmänna mål som i fortsättningen ska styra statens närvaro i regionerna. Målen ska beaktas i det beslutsfattande och den planering som påverkar tillgången till statliga tjänster samt placeringen av statliga enheter och funktioner. Jämfört med den gällande regionaliseringslagstiftningen lyfter propositionen allt starkare fram tillgodoseendet av servicebehovet som en grund för regional närvaro. De föreslagna målen ska beaktas när servicestrukturen för statens fysiska och digitala tjänster som helhet ordnas. Jämfört med gällande lagstiftning läggs i propositionen större vikt vid styrningen av servicestrukturen, men i lagen ska förutom om målen för ordnandet av statens servicestruktur också föreskrivas om målen för placeringen av statens andra funktioner än sådana som tillhandahåller tjänster. Målen har utarbetats på en allmän nivå för att de ska stödja utvecklingen på lång sikt utan att hindra prioriteringar i fråga om syfte och metoder som varierar under olika regeringsperioder. De riksomfattande målen är i första hand en resultatrik skötsel av statens uppgifter och att tillgången till kundservice svarar mot olika kundgruppers servicebehov. Dessutom ska regionernas livskraft, säkerhet och statens konkurrenskraft som arbetsgivare främjas.

Syftet med propositionen är att övergå från att punktvis placera och dra in enskilda enheter och funktioner till en starkare och mer långsiktig ny verksamhetsmodell som baserar sig på förvaltningsövergripande planering, styrning och uppföljning på statsrådsnivå. I enlighet med strategin

RP 62/2021 rd

som styr statens regionala närvaro utvidgas samordningen till att som helhet gälla statens nätverk av verksamhetsställen och tillgången till tjänster. För att statsrådets styrning och samordning ska kunna genomföras föreslås det i lagen en skyldighet att utarbeta en riksomfattande plan. Planen ska utarbetas för varje regeringsperiod och avsikten är att i den skapa en förvaltningsövergripande helhetsbild av läget i fråga om statens servicestruktur, tillgången till tjänster och placeringen av funktioner och den eftersträlvade utvecklingen. Planen ska också styra ministerierna och ämbetsverken i deras beslutsfattande och planering. Planen kan innehålla mätbara eller till karaktären riktgivande mål samt utvecklingsåtgärder som behövs för att målen ska nås. Planen ska vara flexibel i fråga om innehållet, men den ska innehålla information om inrättande eller indragning av en ny enhet eller funktion av särskild betydelse samt om de viktigaste projekt som ändrar tillgången till tjänster. När det gäller tjänsterna är avsikten att planen på ett tekniskt neutralt sätt ska omfatta den totala servicestrukturen med multipla kanaler, dvs. utöver tjänster för besöksärenden vid enheterna och verksamhetsställena även sådana tjänster som tillhandahålls digitalt. Propositionen utgör en legislativ grund för en styrning där statens fysiska och elektroniska servicestrukturer samordnas med målen för regional närvaro. Målet är en allt effektivare samordning av den helhet som består av digitala och fysiska tjänster. Planen ska samordnas med planen för de offentliga finanserna och ses över vid behov. Finansministeriet ska ansvara för samordningen av planens beredning.

Till stöd för planeringen, uppföljningen och samordningen tillsätter finansministeriet ett organ där ministerierna, Folkpensionsanstalten och Finlands Kommunförbund är företrädare samt, enligt vad finansministeriet beslutar, har en täckande representation för sådana statliga myndigheter inom olika förvaltningsområden som i stor utsträckning sköter kundtjänstuppgifter på olika håll i landet. Organet ska höra landskapsförbunden och då de har upphört med sin verksamhet även de självstyrande områden som är större än kommuner, delegationen för samservice och andra organ som inrättats för att utveckla de statliga tjänsterna och regionerna. Organet ska dessutom vara ett forum för samarbete, informationsutbyte och samordning. Närmare bestämmelser om organets sammansättning och uppgifter får utfärdas genom förordning av statsrådet. Organets namn ska vara Samarbetsgruppen för tillgången till statliga tjänster och placeringen av funktioner.

I lagen ska det dessutom föreskrivas om ministeriernas behörighet att besluta om placeringsorterna för enheterna och funktionerna inom den underlydande statsförvaltningen. Till skillnad från den gällande lagen är enligt den föreslagna lagen behörigheten att besluta om placeringen inte beroende av den delvis tolkningsmässiga omständighet om det är fråga om statliga funktioner som sköts på riksnivå eller centraliserat. Bestämmelsen är av allmän karaktär och sekundär i förhållande till sådana bestämmelser som avviker från den, vilket innebär att den inte står i strid med specialbestämmelser om enheter och placering av funktionerna. I lagen föreslås också ett bemyndigande för ministeriet att förbehålla sig den underlydande myndighetens beslutanderätt i ärenden som gäller placeringen av enheter och funktioner och tillgången till service som tillhandahålls vid enheterna. Enligt ministeriets bedömning ska ärendet vara av betydelse med tanke på lagens mål eller den riksomfattande planen. Den föreslagna bestämmelsen ska delvis motsvara den gällande bestämmelsen i regionaliseringslagen, men den är inte begränsad till fall som gäller indragning eller nedskärning av statliga regionala eller lokala enheter eller funktioner. Den föreslagna bestämmelsen innehåller dessutom en möjlighet att också förbehålla sig beslutanderätten i fråga om tillgången till tjänster som tillhandahålls vid enheterna. Propositionen förtydligar ministeriernas befogenheter att för den underlydande förvaltningens del säkerställa att de lagstadgade mål, som eventuellt preciseras i den riksomfattande planen, fullföljs. Därtill föreskrivs det att i fråga om beslut om placering och tillgång till tjänster ska det alltid bedömas hur de främjar möjligheten att fullfölja de mål som uppställts i lagen eller i den riksomfattande planen. Innan besluten fattas ska deras konsekvenser för verksamhetens resultat och konsekvenser för olika kundgruppers servicebehov bedömas. Dessutom bör eventuella konsekvenser för regionernas livskraft och säkerhet bedömas samt hur besluten främjar statens konkurrenskraft som arbetsgivare. Enligt propositionen ska konsekvensbedömningarna på begäran lämnas till finansministeriet.

4.2 De huvudsakliga konsekvenserna

4.2.1 Ekonomiska konsekvenser

Det bedöms att det behövs tilläggsresurser under det första året efter lagens ikraftträdande 2022 för definitions- och beredningsarbete för den första planen som den nya lagstiftningen förutsätter. För den praktiska beredningen och utvecklingen av arbetet svarar huvudsakligen finansministeriet. Propositionen beräknas medföra ett behov av att öka anslagen för utveckling av servicestrukturer och statens förvaltningsstrukturer under finansministeriets huvudtitel med ett engångsbelopp på 100 000 euro år 2022. Finansieringen är avsedd att användas för det arbete som krävs för att utarbeta den i lagstiftningen avsedda första riksomfattande planen genom tjänsteupphandlingar, t.ex. utredningar som utgör bakgrund till beskrivningen av verksamhetsmiljön. Behovet gäller särskilt utarbetandet av den första planen, eftersom de nya, nödvändiga förfaranden, processer och faktaunderlag då ska definieras och skapas helt från början. Anslagsbehovet är av engångsnatur, eftersom verksamheten cykliskt bygger på en ny modell som skapas efter att lagstiftningen trätt i kraft och i fortsättningen utvecklas stegvis.

I övrigt har propositionen inte några direkta ekonomiska konsekvenser. I propositionen betonas tydligare än förut statens skyldighet att ordna myndighetsuppgifterna på ett resultatrikt sätt då beslut fattas om placering av enheter och funktioner och om tillgången till tjänster. Samtidigt ska planmässigheten och samordningen av helheten i den regionala närvaron främjas i syfte att fullfölja målen. En förutsättning för det allmänna mål som gäller verksamhetens resultat enligt 2 § i den föreslagna lagen är att effektivitet och produktivitet ska beaktas som grundläggande utgångspunkter för planeringen i fråga om lösningar som gäller den riksomfattande planen och förvaltningsområdets och myndighetsspecifika lösningar.

Bestämmelserna om behörighet preciseras, men de statliga myndigheternas uppgifter ökar inte så att statens kostnader skulle minska eller öka. Den styrande effekten ska framledes bättre kunna grunda sig dels på sådana mer detaljerade riksomfattande målbilder som genomför i lag angivna allmänna mål under valperioden eller på längre sikt, dels på mätbara och verifierbara indikatorer och nyckelresultat som beskriver måluppfyllelsen. Propositionen i sig innebär dock inte någon förändring i den önskade politiken. Därför bedöms propositionen inte heller ha några konsekvenser för de kostnader som orsakas företag och medborgare.

Med tanke på propositionens möjliggörande karaktär är även dess konsekvenser av indirekt karaktär och det är mycket svårt att i euro uppskatta den sparpotential eller effektiviseringspotential för den statliga förvaltningen som kan uppnås genom den föreslagna mera övergripande planeringen och styrningen. Det har inte varit möjligt att grunda en hypotetisk konsekvensbedömning på inhemska eller nordiska exempel och erfarenheter, eftersom det under beredningen inte har noterats några liknande jämförbara författningsbaserade ändringar i verksamhetsmodellen. Statsförvaltningens sparpotential i euro, som kan uppnås genom den föreslagna mera övergripande planeringen och styrningen, är beroende av hur modellen kommer att användas. Modellen kan anses ha konsekvenser särskilt för genomförandet av projekt eller mål som gäller flera förvaltningsområden. Den eftersträlvade verkningsskedjan kan åskådliggöras med följande exempel.

Utvecklingsriktlinjerna för statliga tjänster, lokaler, utvecklingen av multilokalt arbete och ämbetsverksstrukturer bereds i sina egna projekt. Till exempel pågår projektet för reformen av statens service- och lokalnät på 2020-talet (VN/2263/2021), projektet för revidering av statens lokalstrategi (VN/2650/2021) och projektet för främjande av multilokalt och platsoberoende arbete inom statsförvaltningen (VN/962/2020). I den offentliga förvaltningens strategi som publicerades den 1 december 2020 skisseras dessutom ett eventuellt utvecklingsförlopp upp i fråga om tillgången till statliga tjänster och placeringen av funktioner. Enligt den offentliga förvaltningens strategi kommer statsförvaltningens myndigheter i enlighet med riktlinjerna för den offentliga förvaltningens strategi under 2020-talet att ersätta sina egna serviceställen för specifika tjänstproducenter med gemensamma kundserviceställen.

RP 62/2021 rd

I beredningen av projektet Reform av statens service- och lokalnät på 2020-talet, som tillsattes för tiden 24.2.2021–31.12.2023, har man preliminärt bedömt de kostnadsbesparingar som en anpassning och optimering av statens funktioner och servicenätverk möjliggör. Dessa bedömningar ger en bild av storleksklassen på den potential som den föreslagna nya modellen kan bidra till att förverkliga. Enligt uppskattningar möjliggör anpassningen och optimeringen av servicenätverket i statens funktioner i förhållande till den framtida efterfrågan på kundbesök och det ökade distansarbetet på lång sikt en kalkylmässig kostnadsbesparing på cirka 50 miljoner euro per år före utgången av 2020-talet. Besparingarna möjliggörs genom att antalet överlappande lokaler minskar, lokalernas användningsgrad förbättras, tjänster som hänför sig till lokalerna används gemensamt och att den arbetsinsats som är bunden till kundservice minskar. Genom att i den riksomfattande planen som mål ställa upp t.ex. genomförandet av de nämnda projekten eller de sparmål som beräknats i enlighet med dem är det möjligt att styra och följa upp hur målen uppnås hos staten som helhet och på så sätt säkerställa att det sker på ett mer verkningsfullt sätt än för närvarande.

Ett annat tänkbart exempel kunde vara en situation där avsikten är att förnya en mer avgränsad helhet av ett ämbetsverk eller ett ämbetsverks nätverk av verksamhetsställen så att det blir effektivare som helhet än förut. Genom den riksomfattande planen blir det möjligt att dra upp riktlinjer för detta mål på statsrådsnivå, vilket innebär ett starkt engagemang för genomförandet och samtidigt ett proaktivt synsätt även i det utvecklingsarbete som utförs inom andra förvaltningsområden. Genom ett intensivare samarbete på strategisk nivå som uppkommer på detta sätt kan man redan i det skede då riktlinjer för ärendena dras upp hitta de viktigaste kontaktpunkterna för samarbetet och därigenom effektivisera det egentliga genomförandet och genom samarbetet finna mer kostnadseffektiva lösningar för genomförandet.

Genom att inkludera projekt och mål av det slag som beskrivs ovan i den plan som avses i lagförslaget är det således möjligt för respektive regering att, om den så önskar, styra statsförvaltningen som helhet på ett mer samordnat och effektivt sätt än för närvarande. Det nya förslaget kan med andra ord anses möjliggöra en slags hävstångseffekt när det gäller att uppnå de mål för placeringen av statliga funktioner och tillgången till tjänster som respektive regering anser vara viktigast.

Enligt propositionen ska den riksomfattande planen utarbetas i samband med planen för de offentliga finanserna. Syftet är att bedöma de ekonomiska konsekvenserna av den riksomfattande planen och att förbereda sig för den vid utarbetandet av planen för de offentliga finanserna. Eventuella utgiftsbehov samordnas med övriga utgiftsbehov inom de offentliga finanserna.

4.2.2 Konsekvenser för myndigheterna

Syftet med propositionen och särskilt den riksomfattande plan som ingår i den är att på strategisk nivå inom förvaltningsområdena styra ämbetsverkens resultatplaner samt beslut om servicestrukturer och placeringen av enheter och funktioner. I och med propositionen kommer nivån för och betydelsen av linjedragningar och beslutsfattande i ärenden bättre att överensstämma med de olika rollerna som beslutsfattandets nivåer har. På statsrådsnivå kommer gemensamma strategiska riktlinjer och mål att fastställas för det konkreta beslutsfattandet och verkställandet som genomförs på förvaltningsområdesnivå och ämbetsverksnivå. Ansvaret och uppgifterna på respektive aktörsnivå kommer att klargöras och motsvara de roller som tilldelats dem enligt annan lagstiftning. Detta kan bedömas främja verksamhetens verkningsfullhet och effektivt beslutsfattande samt effektivt genomförande på längre sikt och som helhet betraktat. En effektivisering av styrningen skulle leda till att resultatplanerna utvecklas men även till en harmonisering av praxis inom statsförvaltningen, vilket skulle erbjuda bättre möjligheter att på riksnivå främja t.ex. förnyandet av det statliga servicenätverket. Propositionen i sig innebär dock inte någon förändring i den önskade politiken, utan erbjuder nya möjligheter att genomföra den. Propositionen har inte i sig t.ex. några konsekvenser för personalen när det gäller statsanställda. Propositionen förutsätter inte några ändringar av tjänstemannalagstiftningen eller tjänstekollektivavtalen.

RP 62/2021 rd

Propositionen har emellertid en del konsekvenser för ministeriernas och deras underställda statliga myndigheters verksamhet. Ändringarna i myndigheternas uppgifter och förfaranden är emellertid begränsade. Bestämmelserna om behörighet preciseras, men de statliga myndigheternas uppgifter ökar inte så att statens kostnader skulle öka. Redan i gällande lag föreskrivs om behörigheten vid beslutsfattande som gäller placeringsorten för statens centralförvaltningsenheter och sådana statliga funktioner som sköts på riksnivå eller centraliserat samt som gäller indragning eller nedskärning av regionala och lokala statliga enheter och funktioner som är belägna utanför huvudstadsregionen. Enligt lagen hör behörigheten att besluta om placeringen av enheter och funktioner till det ansvariga ministeriet, som i sådana fall som ministeriet anser att beslutet är av betydelse kan förbehålla sig underlydande ämbetsverks och inrättningsars beslutanderätt i ärenden som gäller indragning eller nedskärning av regionala och lokala statliga enheter och funktioner. Befogenheterna avviker inte i någon större utsträckning från det som nu föreslås. En betydande skillnad i förhållande till det som nu föreslås är att befogenheterna bestäms på olika sätt beroende på om enheten är belägen utanför eller inom den i lagen definierade huvudstadsregionen. Enligt gällande lag omfattar förbehållandet av beslutanderätten inte heller beslut som gäller tillgången till tjänster som tillhandahålls vid enheterna. Däremot anses annan gällande lagstiftning göra det möjligt för ministeriet att ingripa i ordnandet av underlydande myndigheters tjänster och bl.a. i öppetiderna för tjänsterna. Propositionen bedöms inte leda till någon betydande ökning av antalet beslut som gäller de styrande ministeriernas rätt att förbehålla sig beslutanderätten. Förhållandet mellan ministeriet och de underlydande myndigheterna bedöms inte heller ändras till följd av propositionen. Det görs inga ändringar i de befogenheter som föreskrivs någon annanstans i lagstiftningen.

Den tunga beredningsprocessen enligt den gällande regionaliseringslagstiftningen blir lättare och verksamheten i Koordineringsgruppen för regionalisering upphör, vilket kommer att frigöra ministeriernas och underlydande ämbetsverks och landskapsförbundens resurser. Enligt gällande lag och statsrådsförordning ska det ministerium som saken gäller alltid utreda möjligheterna att placera enheter inom statens centralförvaltning och statliga funktioner som sköts på riksnivå eller centraliserat i andra delar av landet i stället för huvudstadsregionen, när en ny enhet eller funktion inrättas eller en befintlig verksamhet avsevärt utvidgas eller omorganiserar. Utredningen ska genomföras i enlighet med den process som föreskrivs i statsrådets förordning om behörighet att placera statliga enheter och funktioner. Dessutom ska ministerierna tillämpa det förfarande som avses i förordningen även vid indragning och nedskärning av regionala och lokala statliga enheter och funktioner utanför huvudstadsregionen. Innan placeringsutredningen utförs ska ministeriet begära utlåtande av koordineringsgruppen för regionalisering i fråga om alternativ till placeringsorter som ska väljas för placeringsutredningen. Dessutom ska ministeriet innan det fattar beslut få ett utlåtande av koordineringsgruppen för regionalisering om förslaget till placeringsort enligt placeringsutredningen eller om en indragnings- eller nedskärningsplan. Behandlingen har skett i två steg.

Den ovan beskrivna flerstegsprocessen som gäller enskilda beslut, även sådana som har mycket ringa konsekvenser ska upphöra. Den tid som ministerierna och ämbetsverken använder för utredningar i olika skeden och den tid som koordineringsgruppen för regionalisering med cirka 20 personer använder för utlåtanden och annan behandling av planerna kommer att sparas. Under åren 2001–2020 har uppskattningsvis mer än 500 ärenden av beslutskaraktär behandlats i koordineringsgruppen för regionalisering. Den nuvarande koordineringsgruppen har årligen bundit uppskattningsvis 2–3 årsverken. I bedömningen ingår inte det arbete som vid ministerierna och ämbetsverken utförts för att utreda och bedöma alternativa förläggningsplatser som väljs till placeringsutredningen eller det arbete som utförts för den egentliga placeringsplanen eller indragnings- eller nedskärningsplanen.

Däremot kommer den ovan beskrivna verksamheten enligt propositionen att ersättas av beredningen av en riksomfattande plan. De statliga myndigheternas skyldighet att bedöma konsekvenserna för sin verksamhet som omfattas av den föreslagna lagens tillämpningsområde kommer således inte att upphöra. Organet och ministerierna samt vissa ämbetsverk som medlemmar stöder utarbetandet och uppföljningen av den riksomfattande strategiska plan som avses i propositionen (3 §). Enligt 5 § i den föreslagna lagen ska myndigheterna dessutom innan beslut om

RP 62/2021 rd

placering av statliga enheter och funktioner och om tillgången till kundtjänster vid en enhet fattas, beslutets verkningar bedömas med tanke på fullföljande av de mål som anges i 2 § och målen för den plan som avses i 3 §. Bedömningen regleras emellertid inte så som för närvarande på ett förbundet sätt och den arbetsmängd som används för bedömningen ska stå i proportion till förändringens omfattning. För att samordna verksamheten kan finansministeriet ge anvisningar till statsförvaltningen i fråga om bedömningen.

För beredningen av den riksomfattande planen ska ministerierna och vissa ämbetsverk delta i den beredningsprocess som samordnas av finansministeriet och som en del av den bedöma såväl nuläget för placeringen av tjänster och funktioner som den framtida utvecklingen inom sitt eget förvaltningsområde. Planeringsprocessen indelas under regeringsperioden i ett planeringsskede, verkställighets- och uppföljningsskede och utvärderingsskede. Processen enligt den föreslagna lagstiftningen bedöms som helhet kräva något mindre personalresurser än deltagandet i den nuvarande koordineringsgruppen för regionalisering och den förbundna behandlingen av enskilda regionaliseringsplaner. Under det år då regeringsperioden inleds kräver utarbetandet av den riksomfattande planen mer resurser av myndigheterna än uppföljningen av genomförandet av planen och det utvärderingsskede som ska genomföras i slutet av regeringsperioden. Planeringsskedet ska omfatta utarbetande och prognostisering av en lägesbild för verksamhetsmiljön, analys av den nya regeringens regeringsprogram och utredning av politiska utgångspunkter samt respektive ministeriers diskussioner om förvaltningsområdesspecifika planer. Efter detta skede ska organet utarbeta ett utkast till plan och höra olika parter. Därefter ska kopplingen mellan den riksomfattande planen och planen för de offentliga finanserna säkerställas. Slutligen ska planen presenteras vid statsrådets allmänna sammanträde. Ministerierna genomför planens mål inom sina egna förvaltningsområden i enlighet med etablerade styr- och ledningsmekanismer, i regel med hjälp av resultatplanering och resultatledning. Propositionen har inga konsekvenser för ansvarsfördelningen mellan ministerierna. Samordningen inom förvaltningen ökar till följd av propositionen.

Den föreslagna bestämmelsen utesluter inte sådana behandlingsprocesser vid ministerier och ämbetsverk som föreskrivs någon annanstans i lag och som hänför sig till ändring eller utveckling av ämbetsverkets verksamhet, organisation, uppgifter eller serviceverksamhet. De beslut som anknyter till tillgången till tjänster och placeringen av funktioner och de planer som gäller dem bereds och verkställs fortfarande vid respektive behöriga ämbetsverk eller ministerium som även i fortsättningen bland annat ansvarar för de förfaranden som avses i lagen om samarbete inom statens ämbetsverk och inrättningar (1233/2013). I 4 § i den föreslagna lagen föreskrivs det särskilt om den skyldighet som Samarbetsgruppen för tillgången till statliga tjänster och placeringen av funktioner har att höra företrädare för personalen vid beredningen av den riksomfattande planen.

Finansministeriets uppgifter kommer att ändras från sekretariats- och andra beredningsuppgifter som gäller verksamheten i Koordineringsgruppen för regionalisering till beredningsuppgifter som gäller den riksomfattande planen. Finansministeriet sköter också sekretariatsuppgifterna för det nya organ som ska tillsättas, Samarbetsgruppen för tillgången till statliga tjänster och placeringen av funktioner. Dessutom ska till finansministeriet på begäran sändas konsekvensbedömningar av ministeriernas och andra myndigheters beslut som gäller placering av enheter och funktioner och om tillgången till tjänster. Finansministeriet kan vid behov följa upp och säkerställa att beslutsfattandet baserar sig på att ärendet är av betydelse och på tillräckliga utredningar med avseende på ärendets verkningsfullhet. Finansministeriet kan vid behov också kommentera de konsekvensbedömningar som lämnats till ministeriet. Finansministeriets uppgifter kan bedömas öka i viss mån.

Propositionen medför inte i sig några konsekvenser för de olika förvaltningsområdena. Alla förvaltningsområden är i regel bundna av målen i 2 § i den föreslagna lagen, målen för den riksomfattande planen och skyldigheten att delta i utarbetandet och uppföljningen av planen. Enligt propositionen kan målen i den riksomfattande planen uppställas gemensamt eller också kan de uppställas enligt förvaltningsområde, bl.a. på grund av att de olika förvaltningsområdenas profiler avviker mycket från varandra, t.ex. i förhållande till arbetets platsberoende, och lika

RP 62/2021 rd

mål kan inte uppnås på lika villkor inom alla sektorer. Detta kan bedömas gälla särskilt sådana mål som ska mätas, om regeringen önskar ställa upp sådana mål. Olika sektorer har typiska drag som hänför sig till deras uppgifter och som inverkar på ordnandet av tillgången till tjänster och placeringen av funktionerna. Dessa drag kan hänföra sig till arten och omfattningen av behovet av att utträtta ärenden, till exempel om tjänsterna inom förvaltningsområdet förutsätter personliga kundbesök. Inom vissa sektorer kan bl.a. informationssäkerheten och andra säkerhetskrav i arbetsutrymmena eller andra krav till följd av specialutrymmen eller anordningar inverka på ordnandet av placeringen av myndigheterna i större utsträckning än andra. Även om propositionen och särskilt den riksomfattande plan som ingår i den kan bedömas förenhetliga uppställandet av olika myndigheters mål, är syftet med propositionen också att motiverade särdrag även i fortsättningen ska beaktas. De totala konsekvenserna för myndigheternas arbetsmängd bedöms vara neutrala eller i viss mån minska myndigheternas arbetsbörda.

4.2.3 Samhälleliga och regionalpolitiska konsekvenser samt konsekvenser för de grundläggande rättigheterna

Lagförslaget har en styrande effekt så att de mål som anges i lagen och i den riksomfattande plan som preciserar den ska beaktas när beslut om placering fattas. Enligt förslaget ska den statliga närvaron i regionerna i huvudsak utgå från behoven av tjänster och myndighetsverksamhet. Som utgångspunkt för planeringen och beslutsfattandet ska man ha behovet av statlig närvaro samt de fördelar som kan uppnås genom den, vilket främjar en balanserad utveckling av hela landet. Fördelarna granskas framför allt med tanke på tillgodoseendet av medborgarnas, företagens och andra sammanslutningars servicebehov samt en resultatrik organisering av statens verksamhet och uppgifter, men också med tanke på främjandet av regionernas livskraft, säkerhet och den statliga arbetsgivarens konkurrenskraft. Vid det konkreta beslutsfattandet kan man t.ex. också främja multilokalitet vid skötseln av statens uppgifter, vilket bedöms ha konsekvenser för statens rekryteringsmöjligheter och konkurrenskraft som arbetsgivare samt eventuella begränsade konsekvenser för hur befolkningen bosätter sig i regionerna. Konsekvensbedömningen kan göras först då den aktuella riksomfattande planen utarbetas och lagförslaget medför i sig inga direkta regionalpolitiska eller samhälleliga konsekvenser. Syftet enligt propositionen avviker inte helt från den gällande lagen, enligt vilken målet med regionaliseringen är att säkerställa effektiv skötsel av statens uppgifter och statens tillgång till arbetskraft, att främja regionalt balanserad utveckling samt att stödja sysselsättningen i olika delar av landet. Syftet även i den gällande lagen är att besluten om placering baseras på enhetlig praxis och demokratiskt beslutsfattande som omfattar samtliga förvaltningsområden. Propositionen kan dock bedömas förbättra möjligheterna att nå och följa upp de mål som anges i lagen. Skyldigheten enligt den föreslagna paragrafen om mål att tillgodose servicebehovet genom olika former av ärendehantering, dvs. via flera multipla kanaler, kan bedömas inverka genom att man i beslutsfattandet om tjänsterna även i fortsättningen förutom att beakta vidareutvecklingen av digitala tjänster dessutom också vidareutvecklar tjänster för medborgare som inte har utrustning eller kompetens för att använda digitala tjänster.

Den riksomfattande planen utarbetas för varje regeringsperiod, vilket innebär att dess detaljerade innehåll alltid återspeglar respektive regerings intention. Propositionen stärker allmänt samordningen och styrningen av statens regionala närvaro och gör det möjligt att öka genomslagskraften hos den önskade politiken. Propositionen gör det möjligt att styra statens regionala närvaro på en mer strategisk nivå, mer proaktivt och på längre sikt. De mål och riktlinjer som hänför sig till detta kommer att omfattas av statsrådets samordning och på så sätt att bli synligare också för medborgarna.

Den föreslagna lagen och dess syften har ett nära samband med likställighetsprincipen enligt 6 § i grundlagen. I enlighet med principerna för god förvaltning ska tillgången till tjänsterna vara jämlik. När tjänster ordnas görs det ingen skillnad mellan huruvida kunden är en enskild medborgare, ett företag eller en sammanslutning. Syftet med den föreslagna lagen, utökningen av den riksomfattande planeringen och samordningen samt stärkandet av det demokratiska beslutsfattandet i behörighetsbestämmelsen bidrar till att främja jämlikheten och beaktandet av de

RP 62/2021 rd

språkliga rättigheterna när statens verksamhetsställen och servicestruktur utvecklas. Lagen innehåller emellertid inga bestämmelser om mätbara mål för dessa och inte heller bestämmelser om rättigheter som direkt gynnar medborgare, företag och andra sammanslutningar.

Med tanke på medborgarnas ställning och jämlikhet, sysselsättningen, regionutvecklingen och den allmänna säkerheten är de verkningskedjor som propositionen möjliggör till sin natur likartade med ekonomiska konsekvenser, dvs. i allmänhet indirekta. Genom att ta in målen i den riksomfattande planen kan de ges större tyngd och förvaltningen styras som en helhet på ett samordnat sätt mot de önskade målen. I den riksomfattande plan som statsrådet har godkänt kan man ställa upp de mål som ska uppnås för statsförvaltningens servicenätverk och få politiskt stöd för målen.

Med tanke på medborgarnas ställning och jämlikhet skapar förslaget en bestående rättslig förpliktelse och en process för att se över efterfrågan på och utbudet av statliga tjänster och tjänsternas tillgänglighet samt att på statsrådsnivå dra upp riktlinjer för dessa. Redan processen i sig kan i synnerhet på längre sikt anses ha positiva konsekvenser med tanke på jämlikheten. En intensifierad och helhetsbetonad samordning och uppföljning förebygger fragmentering och gradvis urholkning av servicenätverken och de negativa konsekvenser som detta medför för förvaltningens kunder under den rådande nedåtgående efterfrågan på tjänster för besöksärenden. Den riksomfattande planen, som enligt lagen också beaktar Folkpensionsanstaltens och kommunernas projekt i anslutning till ärendet, förstärker samarbetet inom hela den offentliga förvaltningen i fråga om kundtjänster och lokaler. Genom gemensamma mål för de digitala tjänsterna och tjänsterna för besöksärenden kan man bland annat främja att statens allmänna elektroniska tjänster är bättre tillgängliga för kunderna. Propositionen kan genomgående bedömas möjliggöra en förbättring av tjänsterna och säkerställa att en jämlik tillgång till tjänster beaktas i hela landet. Således kan det bedömas att propositionen indirekt förbättrar människornas och företagets ställning.

I fråga om sysselsättningen kan konsekvenserna till sin karaktär vara mer direkta, men samtidigt till sin omfattning mycket små ur ett helhetsperspektiv. Det antal anställda inom statsförvaltningen som omfattas av planeringsmekanismen är i en jämförelse mellan sektorerna litet, landskapsvis i genomsnitt 1–3 procent av den arbetsföra befolkningen. Ur en enskild mindre kommuns synvinkel kan sysselsättningseffekterna märkas, men redan på landskapsnivå sammanblandas de möjliga effekterna med andra faktorer som inverkar och med konjunkturväxlingen. På riksnivå har konsekvenserna med tanke på sysselsättningen och den regionala ekonomin inte kunnat tolkas som entydigt positiva eller negativa på basis av de bedömningar och studier som gjorts (se följande rapporter av Statens ekonomiska forskningscentral: VATT valmisteluraportit 14 – Alueellistamisen taloudelliset vaikutukset och VATT Working Papers 45 – Regionalization and its effects in Finland).

Enligt lagen om utveckling av regionerna och förvaltning av strukturfondsverksamheten beslutar statsrådet om de riksomfattande prioriteringarna i regionutvecklingen under regeringsperioden (regionutvecklingsbeslut). I fråga om regionutvecklingen kan propositionens konsekvenser närmast vara sådana som stöder förverkligandet av de prioriteringar som definieras i regeringens regionutvecklingsbeslut genom placeringen av funktioner. Inom ramen för den modell som föreslås kan man exempelvis se över och sätta upp mål för hur statens funktioner framöver ska placeras för att sammanföra kluster av offentliga och privata aktörers kompetenser och verksamheter.

I fråga om den allmänna säkerheten är propositionens konsekvenser i stor utsträckning av samma karaktär som när det gäller medborgarnas ställning och jämlikhet. Upprätthållandet av den regionala närvaron hos staten som helhet och den regelbundna beredningen av utvecklingsmål sett ur både funktionernas och tjänsternas perspektiv möjliggör bättre än för närvarande förutseende reagerande på förändringar i verksamhetsmiljön samt medvetna val och beslut i frågan. Statens regionala närvaro överlag och oberoende av aktör har ansetts inverka på den allmänna trygghetskänslan. Till följd av propositionen finns det bättre möjligheter än för närva-

rande att med hjälp av förbättrad övergripande samordning och förutseende planering i fortsättningen, om detta enligt regeringen anses vara en viktig politisk målsättning, säkerställa att alla statliga funktioner inte helt och hållet dras tillbaka i något område i Finland och i oskäligen utsträckning koncentreras endast till vissa områden. Den föreslagna 2 § bedöms i fråga om stärkandet av säkerheten också inverka på att det även inom andra än de egentliga områdena för säkerhetsförvaltning mer än tidigare uppmärksammas hur strategiska uppgifter som hänför sig till den övergripande säkerheten kan beaktas när beslut och planer i fråga om tjänsternas tillgänglighet och placeringen av enheter och funktioner fattas, samt vilka konsekvenser besluten har bland annat för den känsla av trygghet som medborgarna upplever i olika delar av landet.

5 Andra alternativ för genomförandet

5.1 Alternativ och deras konsekvenser

Ett alternativ till de föreslagna bestämmelserna skulle kunna vara att avsevärt minska på den reglering som gäller rättsläget genom att avveckla nuvarande reglering. Då skulle man upphäva gällande regionaliseringslagstiftning men inte föreskriva om ordnande av tillgången till statliga tjänster, några allmänna mål för placeringen av statliga enheter och funktioner och om den riksomfattande plan som preciserar och sammanställer målen och inte heller om det organ som ska tillsättas till stöd för planen. Ministerierna skulle styra sina förvaltningsområden utifrån statsrådets gällande gemensamma eller ministeriespecifika strategier och planer. Ministerierna skulle inte ges behörighet att fatta beslut om placering av enheter och funktioner, utan befogenheten fastställs endast i respektive speciallag. Ministerierna skulle inte ges behörighet att förbehålla sig beslutanderätt i beslut som fattas av den underlydande förvaltningen. Statens regionala närvaro styrs av grundlagen och den serviceprincip som fastställs i förvaltningslagen, och det finns ingen annan lagstiftning som styr statens servicesystem.

Enligt det ovan beskrivna alternativet är statsrådets och ministeriernas styrningsmakt svagare och en lagstadgad regelmässig samordningsmekanism saknas. Detta kan försvåra främjandet av gemensamma mål för hela statsförvaltningen och mer omfattande reformprojekt. Dessutom finns det en risk för att det eftersträvade perspektivet på en granskning som gäller hela landet inte förverkligas. Däremot ökar den självständiga beslutanderätten i viss mån på myndighets- eller ämbetsverksnivå, vilket i vissa fall kan främja optimeringen av ämbetsverksspecifika lösningar.

Ett annat alternativ skulle kunna vara att utvidga den föreslagna lagstiftningen till att omfatta all offentlig förvaltning, även t.ex. kommunerna, kyrkoförvaltningen och församlingarna, högskolorna, eventuella självstyrande områden som är större än kommuner, offentligt rättsliga inrättningar såsom Folkpensionsanstalten samt den indirekta offentliga förvaltningen, som också sköts av privata juridiska personer. Problematiskt med detta alternativ är bl.a. att det ur grundlagssynpunkt är svårt att utsträcka statsrådets styrningsmakt till att omfatta kommunernas och Folkpensionsanstaltens och andra självständiga aktörers beslutanderätt i beslut som gäller placering och servicestruktur. Eftersom propositionens syfte uttryckligen är att utveckla styrningen av systemnivån för statliga enheter och tjänster, har det inte ansetts motiverat att utvidga beredningen till en allmän lag som gäller all offentlig förvaltningsverksamhet. Genom att föreskriva att vissa offentliga uppgifter ska skötas av någon annan än en myndighet, t.ex. genom att lägga ut verksamheten på ett bolag, en förening eller en fond, har man ofta eftersträvat flexibilitet när det gäller att organisera verksamheten, även om de allmänna förvaltningslagarna är tillämpliga på verksamheten. Med tanke på detta mål kan det uppstå en konflikt om det ställs upp mål även för den indirekta offentliga förvaltningen i statsrådets plan och om den indirekta offentliga förvaltningens beslut om placering eller tillgång till tjänster direkt ska omfattas av ministeriets rätt att förbehålla sig beslutanderätt. Detta hindrar inte ministerierna eller statsrådet från att styra den indirekta offentliga förvaltningen i riktning mot de mål som anges i lagen med andra medel som de redan har till sitt förfogande.

5.2 Lagstiftning och andra handlingsmodeller i utlandet

Regionalisering, dvs. förflyttning av statliga arbetsplatser på ett planmässigt och målinriktat sätt från huvudstaden eller andra gamla centralorter för statsförvaltningen till andra delar av landet är ett relativt globalt politiskt mål. Projekt med betydande konsekvenser som berört tusentals arbetstagare har under 2000-talet genomförts åtminstone i Mexiko, Sydkorea, Malaysia, Norge, Danmark och Storbritannien. Även förflyttningen av förvaltningen på förbundsstatsnivå till Bonn på 1990-talet i Tyskland kan vid sidan av projektets övriga mål anses vara ett regionaliseringsprojekt. Regionaliseringsprojekt och regionaliseringsprogram har dessutom genomförts i olika länder redan en längre tid och under flera årtionden, åtminstone sedan mitten av 1900-talet. Till exempel i Storbritannien stäcker sig regionaliseringens historia ända från andra världskriget fram till början av 2000-talet och omfattar följande projekt: Evacuation Programme (1939), Fleming Review (1967), Hardman Dispersal (1973), The Relocation Programme (1989) sekä The Lyons Review (2004).

I slutrapporten från utredarprojektet Regionaliseringspolitiken och dess principer på 2020-talet (Ikonen och Reina – Finansministeriets publikationer 2019:15, på finska) utreddes också styrningen av regionaliseringen i viktiga jämförelseländer – Sverige, Norge, Danmark och Estland. På basis av utredningen kommer man fram till ett slutresultat enligt vilket Finlands regionaliseringsprocess är klar och öppen i internationell jämförelse. I utredningen konstateras det att det t.ex. i de övriga nordiska länderna inte finns någon lagstiftning om behörighet vid placering av statliga funktioner och inte heller något sådant permanent, lagstadgat koordinerings-, uppföljnings- och utlåtandeorgan i likhet med Koordineringsgruppen för regionalisering, som behandlar ärenden förvaltningsövergripande och samordnat. I Sverige, Danmark och Estland baserar sig regionaliseringspolitiken på gällande program.

I denna proposition beskrivs den norska lagstiftningen mer ingående, eftersom den är mer omfattande än i andra länder och det därför är meningsfullt att jämföra den med Finlands lagstiftning. Norge är också ett bra jämförelseobjekt för sitt område och sin befolkning. Norges statsförvaltning är emellertid till sin omfattning betydligt större än Finlands. I Norge har staten cirka 166 000 anställda, medan motsvarande siffra i Finland är cirka 75 000 anställda. Den statliga sektorns betydelse i Norge är således i proportion klart större med tanke på sysselsättningseffekterna och verksamhetens kostnader än i Finland. Källor: Norja <https://www.ssb.no/stat-bank/table/12623/tableViewLayout1/> sekä Suomi: <https://www.tutkihallintoa.fi/valtio/henkilostotiedot/>. Som jämförelse kan det nämnas att antalet statsanställda i Danmark uppgår till 180 000 och i Sverige till 265 000.

I Norge har målen för statens regionaliseringspolitik samt kraven på utvärderingsförfarandet vid regionalisering av statliga arbetsplatser och tjänsteproduktion angetts i de riktlinjer som fastställdes av Norges kung den 28 november 2014. Regionaliseringsprocessen är mer exakt definierad än t.ex. i Sverige, Danmark eller Estland. Målet för statens regionaliseringspolitik är att de statliga arbetsplatserna och tjänsteproduktionen ska fördelas så att arbetsmarknaden utvecklas i alla delar av landet, att befolkningen i alla delar av landet ska garanteras en god tillgång till statliga tjänster, att nya och regionaliserbara statliga funktioner i regel ska placeras utanför Oslo och att kostnadseffektiviteten och ett effektivt utförande av uppgifterna ska beaktas vid bedömningen av regionaliseringsalternativen. Det norska Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) ansvarar på allmän nivå för tillämpningen av riktlinjerna och för informationen om dem. Varje ministerium ansvarar på allmän nivå för informationen om riktlinjerna till de berörda enheterna på lägre nivå, liksom också för iakttagandet av riktlinjerna. Varje ministerium ska vidta slutliga åtgärder för att riktlinjerna ska omfatta regionaliseringen av enheter på lägre nivå. Om regionaliseringen medför betydande strukturomvandlingar eller inrättande av nya enheter inom statsförvaltningen, krävs ett beslut av regeringen. Varje ministerium ska meddela att åtgärder har vidtagits inom sitt eget ansvarsområde.

RP 62/2021 rd

Anvisningarna gäller statsförvaltningen, men ministeriets egen organisation utgör ett undantag. Riktlinjerna gäller inte statliga stiftelser, företag, aktiebolag, företag på vilka speciallagar tillämpas (særlovs-selskap) och inte heller andra statsägda företag. Riktlinjerna gäller inte de operativa enheterna inom Norges försvarsmakt. För regionaliseringen har uppställts villkor som gäller krav i fråga om närheten till tjänsterna, kompetenskrav för dem som utför arbetsuppgifterna och krav på infrastrukturen samt andra krav på närhet till arbetsmiljöer och myndigheter. Det ska göras åtskillnad mellan platsberoende och platsoberoende tjänster enligt den utsträckning tjänsterna ska tillhandahållas i användarnas fysiska närhet. Innan beslut om regionalisering av en enhet fattas ska det dokumenteras i vilken utsträckning kontakterna med allmänheten upprepas. Ju mer enheten är beroende av direkt kontakt med användarna, desto närmare användarna bör verksamheten regionaliseras. När nya statliga enheter inrättas eller befintliga regionaliseras ska uppmärksamhet fästas vid regionalisering till regioncentrum där enheterna har de största möjligheterna att utvidga det lokala utbudet av arbetsplatser och göra det mångsidigare. Förslag att inrätta eller flytta statliga enheter till Oslo är exceptionella och förutsätter alltid ett beslut av regeringen. Kommunal- och moderniseringsdepartementet ansvarar för att det på behörigt sätt rapporteras om utvecklingen som gäller den regionala fördelningen av statliga arbetsplatser till regeringen och stortinget.

I Sverige hör det allmänna ansvaret för regionaliseringspolitiken till ministern för den statliga förvaltningen. De enskilda ministrarna ansvarar för regionaliseringsbeslut som gäller enskilda myndigheter. Enheten för statlig förvaltning vid finansdepartementets avdelning för offentlig förvaltning samordnar regionaliseringsprocessen och stöder och styr ministerierna. I Sverige hade regeringen åren 2014–2019 som mål att trygga den statliga närvaron i hela landet genom att placera statliga ämbetsverk eller delar av dem som motsvarar sammanlagt cirka 2 000 arbetsplatser utanför Stockholm. Regionaliseringsbesluten har gällt cirka tjugo myndigheter. I Sverige utgår man från att de nya statliga organen kommer att placeras utanför huvudstadsregionen.

6 Remissvar

Utkastet till regeringens proposition var på remiss 14.12 – 10.2.2021. Utlåtanden togs emellertid emot fram till den 24 februari 2021. Propositionen sändes på remiss till flera kommuner av olika storlek och Finlands Kommunförbund, landskapsförbunden, Folkpensionsanstalten, de högsta laglighetsövervakarna, flera centrala statliga ämbetsverk och inrättningar, alla ministerier, statsrådets kansli, statens revisionsverk, regionförvaltningsverken och NTM-centralerna, arbetstagnas och arbetsgivarnas centralorganisationer och de huvudavtalsorganisationer som företräder statsanställda, Företagarna i Finland, Sametinget, Skärgårdsdelegationen och vissa handikapporganisationer.

Sammanlagt 83 utlåtanden lämnades in. Av utlåtandena kan 56 anses vara positiva och endast två klart negativa (Senatfastigheter och Forststyrelsen). I fem utlåtanden uppgavs att det inte fanns något att yttra sig om. I de övriga 19 utlåtandena motsatte man sig inte direkt lagförslaget och det understöddes också i många avseenden (bl.a. ökad planmässighet och verksamhet över förvaltningsgränserna). Men i utlåtandena framfördes synpunkter vars genomförande under det fortsatta arbetet var problematiskt med tanke på målen för den proposition som varit på remiss. I flera av dessa utlåtanden, i regel de som lämnats in av små eller medelstora kommuner och vissa landskapsförbund, föreslogs det antingen att man i lagstiftningen starkare än för närvarande skulle hålla fast vid den praxis som grundar sig på placering och indragning av enskilda enheter och funktioner eller att man i lagens struktur skulle hålla fast vid jämförelsen mellan huvudstadsregionen och övriga Finland. De sistnämnda ändringsförslagen står emellertid klart i strid med riktlinjerna i strategin för regional närvaro.

Allmänt taget ansåg remissinstanserna att målen och utgångspunkterna för de föreslagna reformerna är värda att understöda. Med undantag för några utlåtanden ansågs att lagens tillämpningsområde är väl avgränsat. Lagens mål (2 §) fick huvudsakligen brett understöd. I de flesta utlåtanden ansågs att bestämmelsen om den riksomfattande planen (3 §) är motiverad och nöd-

RP 62/2021 rd

vändig. Bestämmelsen om det organ (4 §) som stöder utarbetandet av planen ansågs likaså nödvändig och flera remissinstanser uttryckte sitt intresse för att ingå i organet. I de allra flesta utlåtanden ansågs även att 5 § som gäller behörighet är nödvändig. Lagens ikraftträdande ansågs värt att understödja. Tiden för förberedelserna för verkställigheten ansågs i regel vara tillräcklig. I några utlåtanden konstaterades det att det är särskilt bra att man kan inleda utarbetandet av planen redan under pågående regeringsperiod.

Digitaliseringens betydelse för att garantera servicen och statens närvaro samt produktiviteten och effektiviteten framhövdes i flera utlåtanden. I flera utlåtanden betonades däremot också vikten av att det finns tjänster för besöksärenden såväl för människor som för företag. I några utlåtanden önskade man att ställningen för digitala tjänster förtydligas och att tillgången till sådana fastställs i motiveringstexten till lagen. Med anledning av remissvaren har det till 2 § fogats en bestämmelse om att servicebehovet ska tillgodoses genom olika former av ärendehantering. Detta tillägg betonar vikten av att ordna tjänster via multipla kanaler. Dessutom beskrivs i propositionens specialmotivering ännu tydligare än tidigare att digitala tjänster ingår i servicehelheten. I propositionens motiveringstext framhävs också behovet av att utveckla tillgången till digitala tjänster. Utgående från justitieministeriets utlåtande ska till paragrafen också fogas en bestämmelse om att tjänsterna ska ordnas på ett sätt som tillgodoser de grundläggande fri- och rättigheterna.

Senatfastigheter och Forststyrelsen lämnade invändningar mot lagens organisatoriska tillämpningsområde. Remissinstanserna anser att den föreslagna utvidgningen av tillämpningsområdet inte bör göras för affärsverkens del. Grunden för affärsverksmodellen är ett beslutsfattande och en förvaltningsmodell av aktiebolagstyp samt ett ansvar för affärsverkets förbindelser som bygger på denna. Högsta beslutande instans är affärsverkets styrelse, som ansvarar för verksamheten och resultatet enligt lagen om statliga affärsverk. Den styrning av organisationens förvaltning eller av annan organisering av verksamheten som föreslås i denna proposition passar dåligt in här. I synnerhet Forststyrelsen bedriver också i betydande utsträckning affärsverksamhet på marknadsvillkor. Utifrån utlåtandena ändrades propositionen så att utöver 5 § ska inte heller 3 § tillämpas på statliga affärsverk. Utifrån undervisnings- och kulturministeriets utlåtande utfördes dessutom en förtydligande precisering i motiveringstexten till lagen, enligt vilken den föreslagna lagen inte ska tillämpas på De vetenskapliga samfundens delegation som är fristående från staten.

I vissa utlåtanden framfördes det önskemål om att det föreskrivs på ett mer målinriktat sätt om multilokalitet jämfört med vad som föreslås i lagen. Det föreslogs också bestämmelser om att multilokalt arbete ska vara ett av målen med lagen (2 §). I vissa av personalorganisationernas utlåtanden hänvisades det dessutom till att främjandet av multilokalitet bl.a. förutsätter att tjänste- och arbetskollektivavtalen samt bestämmelser i statstjänstemannalagen ändras och att det ska redogöras för konsekvenserna för personalen och andra konsekvenser av multilokalitet i propositionen. Det är varken nödvändigt eller motiverat att i detta sammanhang göra sådana konsekvensbedömningar av den typ som beskrivs i remissvaren eller ändringar i statstjänstemannalagen eller andra lagar. Utgångspunkten i propositionen är att multilokalt arbete kan vara ett av flera sätt som bidrar till att lagens mål fullföljs. Propositionen innehåller inte, och avsikten är inte att till den foga några skyldigheter i fråga om ordnande av multilokalt arbete och det har inte heller definierats i lag.

I några utlåtanden föreslogs det att man vid beslut om tillgången till tjänster och placeringen av funktioner ska beakta olika störningar och undantagsförhållanden i samhället. Dessutom efterlyste man en mer noggrann definition av begreppet övergripande säkerhet, som nämns i motiveringen till propositionen. Enligt reglementet för statsrådet ansvarar inrikesministeriet för samordningen av den regionala beredskapen och Säkerhetskommittén bistår statsrådet vid samordningen av den övergripande säkerheten. Utifrån utlåtandena har det i motiveringen till 2 och 3 § preciserats att skyldigheterna i fråga om tillgången till statliga tjänster och främjandet av säkerheten förutsätter att också beredskapen i samhället vid störningar under normala förhållanden och under undantagsförhållanden ska beaktas när beslut och planer som gäller placering av enheter och funktioner fattas. I propositionen har det ytterligare förtydligats att när beslut fattas

RP 62/2021 rd

och planer utarbetas ska man beakta hur dessa främjar strategiska uppgifter som hänför sig till den övergripande säkerheten inom statsrådets olika förvaltningsområden. Till 4 § har fogats att statliga expertorgan som ansvarar för övergripande säkerhet och beredskap ska höras när den riksomfattande planen utarbetas.

När det gäller den riksomfattande planen framhävde vissa förvaltningsområden, särskilt försvarsförvaltningen, skillnaderna i förvaltningsområdenas och ämbetsverkens profiler. Ur försvarsministeriets synvinkel är det viktigt att olikheterna och särdragen inom förvaltningsområdena identifieras och beaktas då planen utarbetas och målen för den uppställs. I vissa utlåtanden efterlystes en precisering av den noggrannhet med vilken objekten ska antecknas i den riksomfattande planen. Detta har betydelse bl.a. i fråga om säkerhetsfrågor. I några utlåtanden från kommunerna och landskapens förbund framfördes att alla ändringar som gäller ämbetsverksfältet ska tas med i den riksomfattande planen, inte bara sådana som är av särskild betydelse, och att det ska noteras att en av utgångspunkterna för planen ska vara att de nya statliga funktionerna i första hand ska placeras utanför huvudstadsregionen.

Utifrån remissvaren ser det ut som att de utvecklingsförslag som hänför sig till den riksomfattande planen delvis hänger samman med ovisshet om hur detaljerad planen är, i synnerhet när det gäller enheternas exakta placering. Med anledning av remissvaren preciserades 3 § så att planen är strategisk till sin nivå. I motiveringen till propositionen preciserades vidare att det i den riksomfattande planen inte fattas beslut som gäller enskilda fall. Detta motsvarar motiverings-texterna i det propositionsutkast som varit på remiss och riktlinjerna i den strategi för statens regionala närvaro som ligger till grund för propositionen. I motiveringen preciserades också att varje ansvarsområde har sina typiska särdrag, t.ex. i fråga om beredskap och säkerhet, och som beaktas när planen utarbetas. I motiveringen till paragrafen förtydligades dessutom de definitionsmässiga kännetecknen för sådana projekt som ska anses vara av särskild betydelse och som ska konstateras i den riksomfattande planen.

Enligt vissa personalorganisationers utlåtanden framgår det inte av lagutkastet hur den planerade riksomfattande planen eller den konsekvensbedömning som avses i 5 § ska behandlas i samarbete och hur personalrepresentationen ska beaktas i processen. I syfte att undvika missförstånd konstateras i motiveringen till propositionen ännu tydligare att besluten i anslutning till tillgången till tjänster och placeringen av funktioner och de noggranna planer som gäller dem fortfarande ska beredas och verkställas vid respektive behöriga ämbetsverk eller ministerium som även i fortsättningen bland annat ansvarar för de förfaranden som avses i lagen om samarbete inom statens ämbetsverk och inrättningar (1233/2013). Den föreslagna lagen utesluter inte sådana behandlingsprocesser vid ministerier och ämbetsverk som föreskrivs någon annanstans i lag och som hänför sig till ändring eller utveckling av ämbetsverkets verksamhet, organisation, uppgifter eller serviceverksamhet. I 4 § i den föreslagna lagen föreskrivs särskilt om organets skyldighet att höra företrädare för personalen vid beredningen av statsrådets riksomfattande strategiska plan. Till 4 § i propositionen har fogats en bestämmelse om att organet ska höra de huvudavtalsorganisationer som företräder de statsanställda.

Flera remissinstanser ser det åtminstone som en viss typ av utmaning att regeringsperiodens längd är kort i förhållande till den riksomfattande planen. Därför har 3 § i propositionen kompletterats så att den riksomfattande planen ska innehålla en bedömning av förändringarna i verksamhetsmiljön under de åtta år som följer på utarbetandet av planen. Även om planen utarbetas för regeringsperioden är det motiverat att den också ska ligga till grund för en utveckling som omfattar en längre tid än regeringsperioden.

I vissa utlåtanden framfördes ovisshet om i vilken utsträckning man kan tillämpa den föreslagna rätten för ministeriet att förbehålla sig beslutanderätten enligt 5 § 1 mom. I några utlåtanden uttrycktes oro över ämbetsverkens möjligheter att påverka sitt nätverk av lokaler antingen i anknytning till den riksomfattande planen eller behörighetsbestämmelserna i 5 §. I fråga om 5 § 3 mom., som gäller konsekvensbedömning av enskilda beslut, lyfte vissa statliga myndigheter i sina utlåtanden fram frågan om iakttagande av proportionalitetsprincipen vid konsekvensbedömningar. Utifrån utlåtandena förtydligas det vidare i motiveringen till lagen att ministeriets

RP 62/2021 rd

beslutanderätt i enskilda fall inte kan utövas i strid med bestämmelser om enheternas placeringssorter som eventuellt finns i andra lagar. Också motiveringen till bestämmelsen om rätten att förbehålla sig beslutanderätten har ytterligare förtydligats. I motiveringen betonas det att placeringen av enheter och funktioner och beslut om tillgången till tjänster i första hand är ärenden som hänför sig till ledningen av ämbetsverket och att förbehållande av beslutanderätten är ett undantag som ska användas närmast i situationer där det finns en uppenbar risk för att myndigheten i sin verksamhet inte genomför den plan som statsrådet beslutat om eller de förvaltningsområdesspecifika riktlinjer som preciserar den. I motiveringen framförs uttryckligen att bl.a. proportionalitetsbedömning kan användas vid utarbetandet av konsekvensbedömningar. Allmänt taget bedöms det att ämbetsverkens möjligheter att påverka inte försvagas så att propositionen behöver ändras i övrigt. I motiveringen framhölls det redan före remissbehandlingen att ministeriets behörighet och rätt att förbehålla sig beslutanderätten redan ingår i gällande lag, och därför bedöms ändringen knappast kringskära möjligheterna att leda ämbetsverken jämfört med nuläget. När den riksomfattande strategiska planen utarbetas är förvaltningsområdena väl representerade via ministerierna och de största ämbetsverken.

I fråga om konsekvensbedömningarna framfördes i vissa utlåtanden bedömningar av betydande kostnadsbesparingar och andra betydande konsekvenser för verksamheten och ekonomin som en följd av reformen av regionaliseringsprocessen. I personalorganisationernas utlåtanden förutsattes att det till propositionen fogas en bedömning av personalkonsekvenserna, i synnerhet i anknytning till den tilltagande mängden multilokalt arbete. Av finansministeriets utlåtande framgår att de direkta ekonomiska konsekvenserna har bedömts i propositionen men att det skulle vara till nytta att få veta den eventuella sparpotentialen inom förvaltningen som kan uppnås med den föreslagna mer övergripande planeringsmodellen. Utifrån remissbehandlingen preciserades konsekvensbedömningarna i viss mån. I fråga om konsekvensbedömningarna betonades dessutom utgångspunkten i propositionen att den styrande effekten framledes ska kunna grunda sig dels på sådana mer detaljerade riksomfattande målbilder som genomförs i lag angivna allmänna mål under valperioden eller på längre sikt, dels på mätbara och verifierbara indikatorer och nyckelresultat som beskriver måluppfyllelsen. Propositionen i sig innebär dock inte någon förändring i den önskade politiken, utan erbjuder nya möjligheter att genomföra den. Propositionen har i sig inga konsekvenser för de statsanställda, och propositionen förutsätter inte heller några ändringar i tjänstemannalagstiftningen eller tjänstekollektivavtalen. Bedömningarna har inte utvidgats utifrån remissbehandlingen så att de skulle beskriva eventuella förändringar som beror på det framtida politiska beslutsfattandet. Utvecklingsriktlinjerna för statliga tjänster, lokaler, multilokalt arbete och ämbetsverkens struktur bereds i sina egna projekt.

Justitieministeriets laggranskningsenhet påpekade att det bör regleras om organets namn genom lag. Enligt 119 § 2 mom. i grundlagen ska de allmänna grunderna för statsförvaltningens organ regleras genom lag, om deras uppgifter omfattar utövning av offentlig makt. Med allmänna grunder för statsförvaltningens organ avses närmast enhetens namn, ansvarsområde och huvudsakliga uppgifter samt behörighet. Även om det föreslagna organet inte utövar offentlig makt, har det vid beredningen av ärendet ansetts motiverat att föreskriva om grunderna för det i lag. Således är det också logiskt att till den föreslagna bestämmelsen foga organets namn, såsom laggranskningen föreslog. Organets namn ska vara Samarbetsgruppen för tillgången till statliga tjänster och placeringen av funktioner.

Utkastet till propositionen har efter remissbehandlingen behandlats i rådet för bedömning av lagstiftningen. Rådet anser att propositionsutkastet i viss utsträckning följer anvisningarna om konsekvensbedömning av lagförslag. Rådet anser att nuläget, ändringsbehovet och de förslag som ska genomföras framgår av propositionen på ett allmänt plan. Det viktigaste utvecklingsbehovet i fråga om propositionen är enligt rådet att man i utkastet till propositionen bör precisera beskrivningen av de viktigaste målen och de föreslagna åtgärderna. Av propositionsutkastet bör tydligare framgå hur det föreslagna systemet konkret skiljer sig från den nuvarande verksamhetsmodellen för regionalisering. Det bör anges närmare hur den föreslagna ändringen bättre än det nuvarande förfarandet möjliggör besparingar i de offentliga utgifterna och en förbättring av effektiviteten i de statliga tjänsterna. I utkastet till propositionen bör konsekvenserna för de olika förvaltningsområdena samt hur förslagen påverkar medborgarnas ställning och jämlikhet,

RP 62/2021 rd

sysselsättningen, regionutvecklingen och den allmänna säkerheten beskrivas närmare. Rådet rekommenderar att utkastet till proposition korrigeras i överensstämmelse med rådets utlåtande innan regeringens proposition lämnas till riksdagen.

I princip har konsekvensbedömningen i propositionen gjorts utgående från att det enligt propositionen i fråga främst föreskrivs om ett nytt strategiskt planeringsinstrument och det organ som tillsätts till stöd för det. I förslaget ingår en bestämmelse om allmänna mål, men den innehåller inga mätbara förpliktelser eller mål. Den här lagen är inte i sig ett förslag om exempelvis effektivisering av det statliga servicenätverket eller nyttjandet av lokaler. I utkastet till proposition har man hållit sig till bedömning av de konsekvenser som följer omedelbart av propositionen och inte direkt presenterat potentiella framtida utvecklingsförlopp. De potentiella utvecklingsförloppen kan främjas även utan det här lagförslaget, bland annat genom olika strategier och principbeslut. Konsekvensen av den föreslagna lagen anses särskilt ligga i det att de utvecklingsmål som för närvarande utformats på ett splittrat sätt i olika planer och strategier kan samlas ihop på de sätt som regeringen fastslagit, syftena med dem preciseras och varje utvecklingsmål ges den tyngd som regeringen önskar. Genom denna proposition föreslås dock inte i sig någon reform av servicenätverket eller de digitala tjänsterna, en reform av statens lokaler eller motsvarande.

Trots det som konstateras ovan har propositionen till följd av rådets vägande utlåtande kompletterats med beskrivningar av hurdana verkningskedjor som leder till att den föreslagna ändringen möjliggör inbesparingar och förbättrad effektivitet bättre än det nuvarande förfarandet. Detta kan anses ge en uppfattning om varför det är motiverat att genomföra ändringen. I propositionen har man samtidigt i fråga om dessa verkningskedjor tagit ställning till deras konsekvenser för företagen och medborgarna samt genom specifika exempel bedömt konsekvenserna i fråga om statens utgifter och förbättringen av effektiviteten i de statliga tjänsterna. Konsekvenserna bedöms också i enlighet med rekommendationen från rådet för bedömning av lagstiftningen på ett mer omfattande sätt, speciellt med tanke på medborgarnas ställning och jämlikhet, sysselsättningen, regionutvecklingen och den allmänna säkerheten. Dessutom har utkastet till proposition kompletterats med statistiska uppgifter på regionnivå, på basis av material från strategiarbetet för reformen av regionaliseringen före propositionen, om statens funktioner och dess förändring under den tid som den nuvarande lagen varit i kraft samt om hur det föreslagna systemet på ett konkret sätt skiljer sig från den nuvarande verksamhetsmodellen för regionalisering. Beskrivningen av nuläget har på rekommendation av rådet också kompletterats med information om ändringen av de elektroniska tjänsterna och digitala tjänsterna samt med en redogörelse för utländsk lagstiftning. Avsnittet om målsättning har förtydligats så att målen på olika nivåer framgår på ett mer strukturerat sätt.

Rådets rekommendation att närmare beskriva konsekvenserna för de olika förvaltningsområdena är svår att följa och därför har de potentiella utvecklingsvägarna inte bedömts enligt förvaltningsområde. Redan att beskriva de möjliga eller sannolika utvecklingsvägarna i fråga om hela statsförvaltningen är spekulativt. I rådets utlåtande konstateras att det i propositionsutkastet allmänt framförts att konsekvenserna av förslaget kan variera beroende på förvaltningsområde. Propositionen innehåller i egentlig mening ingen sådan konsekvensbedömning utan utgår från att den nya föreslagna planeringsmekanismen gör det möjligt att beakta förvaltningsområdenas särdrag vid planeringen av de mer detaljerade målen. I propositionen har man dock efter rådets utlåtande försökt ytterligare precisera vilka faktorer som kan inverka på att det kan vara ändamålsenligt att ställa upp mål som skiljer sig mellan olika förvaltningsområden. Rådets rekommendation att bedöma konsekvenserna av digitaliseringen av statens regionförvaltnings tjänster för medborgare som inte har utrustning eller kompetens för att använda digitala tjänster har egentligen inte följts. Den här propositionen innehåller inga sådana målsättningar som behöver bedömas i fråga om digitala tjänster. Bestämmelser om utbudet av digitala tjänster finns i lagen om tillhandahållande av digitala tjänster. I propositionen har man dock noggrannare än tidigare redogjort för nuläget och genom exempel visat på verkningskedjor i fråga om utvecklingen av det statliga servicenätverket som har direkta konsekvenser för sådana medborgare som inte har utrustning eller kompetens för att använda digitala tjänster.

7 Specialmotivering

1 §. Lagens syfte och tillämpningsområde. I 1 mom. föreskrivs om lagens syfte och sakliga tillämpningsområde. Enligt momentet ska denna lag innehålla bestämmelser om de allmänna målen för ordnandet av tillgången till statliga tjänster och placeringen av statliga enheter och funktioner. Avsikten är att målen ska beaktas oberoende av servicekanal, dvs. vid ordnande av servicestrukturer för statliga fysiska tjänster för besöksärenden, telefontjänster och digitala tjänster. Målet är att styra det statliga digitala och fysiska servicenätverket så att det blir en starkare helhet och motsvarar målen för regional närvaro. Med ordnande av tillgång till tjänster avses dess allmänspråkliga betydelse som, beroende på tjänsten, kan avse serviceställets placering och avstånd från kunderna samt dess serviceutbud, dvs. det fysiska servicenätverket, digitala tjänsters täckning och användarvänlighet. Dessutom avses öppettider, svarstider och väntetider för tjänster för besöksärenden, digitala tjänster och telefontjänster samt tillgången till tjänster på olika språk och i tillgänglig form. Närmare bestämmelser om tillgänglighet och tillgång till digitala tjänster finns i lagen om tillhandahållande av digitala tjänster (306/2019).

I lagen fastställs också mål för placeringen av sådana statliga enheter och funktioner som inte har eller inte har hand om egentliga kundtjänstuppgifter. Med placeringsort avses fysisk placering och inte en enhets eller funktions organisatoriska placering i förvaltningsmaskineriet. Enligt momentet ska det i lagen också regleras om planering, styrning och samordning när det gäller placeringen av statliga funktioner och ordnandet av tillgången till tjänster. Det har inte tidigare föreskrivits om någon motsvarande plan på statsrådsnivå som gäller en servicestruktur med multipla kanaler och placering av funktioner. I lagen föreslås dessutom ingå bestämmelser om behörighet att fatta beslut om placering av statliga enheter och funktioner och om tillgången till tjänster.

I 2 mom. föreslås en bestämmelse om lagens organisatoriska tillämpningsområde. Lagen ska i regel tillämpas på styrning av placeringen av statsförvaltningens servicestrukturer, enheter och funktioner och är inte avsedd att tillämpas på annan offentlig förvaltning som är fristående från staten, såsom kommuner och samkommuner, kyrkoförvaltning eller universitet som avses i universitetslagen och yrkeshögskolor som avses i yrkeshögskolelagen. Tillämpningsområdet omfattar en stor del av statsförvaltningen, men en del av den verksamhet som hör till statsförvaltningen och bl.a. den indirekta offentliga förvaltningen som står staten nära har lämnats utanför tillämpningsområdet. Lagen föreslås i sin helhet gälla statens central-, region- och lokalförvaltning, i fråga om vilka statsrådet har styrningsmakt. De aktörer som hör till denna förvaltning kallas i huvudsak ämbetsverk, inrättningar och servicecenter. Gemensamt för dessa organ är dessutom att de bl.a. i förmögenhetsrättsliga förhållanden inte är egna juridiska personer utan en del av en den juridiska personen staten. Lagen ska inte tillämpas på riksdagen och de ämbetsverk som lyder under riksdagen, republikens presidents kansli eller på Finlands beskickningar i utlandet. Placeringen av dessa fastställs genom förordning av republikens president i enlighet med lagen om utrikesförvaltningen. Lagen ska inte tillämpas på aktiebolag som helt eller delvis ägs av staten eller på fonder utanför statsbudgeten. Lagen ska inte tillämpas på offentligrättsliga inrättningar, stiftelser och andra offentligrättsliga fonder, som är Nationalgalleriet, Folkpensionsanstalten, Finlands Bank, Arbetshälsoinstitutet, Finlands Viltcentral, Finlands Skogscentral, De vetenskapliga samfundens delegation, Pensionsskyddscentralen, Jubileumsfonden för Finlands självständighet Sitra och Sysselsättningsfonden. Avgränsningen av tillämpningsområdet huvudsakligen till statens central-, regional- och lokalförvaltning motsvarar i stora drag nuvarande ordalydelse i lagen om behörighet vid placering av statliga enheter och funktioner och det hur lagens tillämpningsområde i praktiken har tolkats.

Den föreslagna lagen ska i fråga om dess mål tillämpas på statliga affärsverk, dvs. Senatkongcernens affärsverk enligt lagen om Senatfastigheter och Försvarsfastigheter (1018/2020) samt Forststyrelsen. Statliga affärsverk är inte juridiska personer som är fristående från staten. Personalen vid de statliga affärsverken är statsanställda (t.ex. RP 132/2015). Affärsverken har förvaltnings- och serviceuppgifter. Senatkongcernens affärsverk har uttryckligen inrättats för statliga organisations behov av lokaler. Affärsverken har till uppgift att för statens behov producera bl.a. tjänster inom lokal- och fastighetsförvaltning samt sörja för den fastighetsförmögenhet

RP 62/2021 rd

som staten äger. Senatkoncernens affärsverk är en nödvändig partner för ämbetsverken i frågor som gäller placering av enheter och funktioner samt med avseende på ordnandet av servicestrukturen. Grunden för affärsverksmodellen är emellertid ett beslutsfattande och en förvaltningsmodell av aktiebolagstyp samt ett ansvar för affärsverkets förbindelser som bygger på denna. Högsta beslutande instans är affärsverkets styrelse, som ansvarar för verksamheten och resultatet enligt lagen om statliga affärsverk. Bestämmelserna i 3 och 5 § ska inte tillämpas på statliga affärsverk. De ministerier som styr statliga affärsverk ska inte med stöd av den föreslagna lagen ha behörighet att fatta beslut om placeringen av affärsverkens enheter och funktioner eller att förbehålla sig sådan behörighet som hör till dem. Den riksomfattande planen gäller inte heller de statliga affärsverken. De mål som anges i 2 § ska emellertid också beaktas i de statliga affärsverkens verksamhet.

I paragrafens 3 mom. föreslås att en myndighet som omfattas av lagens tillämpningsområde ska svara för att tillgången till tjänster har ordnats i enlighet med de mål som anges i 2 § även i fråga om en sådan tjänsteuppgift som myndigheten har överfört till en aktör som inte omfattas av lagens tillämpningsområde. Utläggning av en serviceuppgift undanröjer inte myndighetens ansvar enligt denna lag och överför inte uppgiften utanför den föreslagna lagens tillämpningsområde, även om den som har hand om uppgiften inte omfattas av lagens tillämpningsområde. Bestämmelserna i 2 § som gäller mål för tillgången till statliga tjänster ska också tillämpas på serviceuppgifter som en statlig myndighet som omfattas av lagens tillämpningsområde har överfört till en aktör som inte omfattas av det. Den statliga myndighet som i sista hand ansvarar för uppgiften ska se till att också utlagda serviceuppgifter ordnas så att de på ett lagenligt sätt svarar mot olika kundgruppers behov, t.ex. i fråga om hur de språkliga rättigheterna tillgodoses och att också det arrangemang som gäller tjänsten förverkligar målen för den plan som avses i 3 §. Innan en statlig myndighet som omfattas av lagens tillämpningsområde vidtar åtgärder i anslutning till tillgången till tjänster, t.ex. ordnar ett anbudsförfarande och ingår ett förvaltningsavtal eller ett upphandlingskontrakt, ska dessutom en bedömning enligt 5 § göras. Dessutom kan vederbörande ministerium i enlighet med 5 § förbehålla sig beslutanderätten i ärendet, om ministeriet bedömer att arrangemanget vid utläggande på entreprenad är av betydelse.

2 §. Mål. I paragrafens 1 mom. föreskrivs om de mål som ska beaktas när tillgången till statliga tjänster ordnas och statliga enheter och funktioner placeras. Ordnandet av tillgången till tjänster omfattar på ett teknikneutralt sätt hela servicestrukturen med dess multipla kanaler, dvs. utöver det fysiska servicenätverket även elektroniska tjänster och t.ex. telefontjänster.

Enligt momentet ska statens uppgifter skötas på ett resultatrikt sätt. Resultatrik verksamhet är ett begrepp som anger hur de övergripande målen för den statliga organisationen eller en enhet i organisationen fullföljs. Resultatrik verksamhet handlar om effektivitet, serviceförmåga, förmåga att uppnå resultat samt produktivitet och lönsamhet. En central förutsättning för att verksamheten ska vara resultatrik är att tjänsterna ordnas och att funktionerna placeras så att verksamheten är så verkningsfull som möjligt men samtidigt också produktiv och effektiv. Målet att uppnå resultatrik verksamhet vid ordnandet av statliga serviceuppgifter och andra uppgifter och placeringen av funktioner är den grundläggande förutsättningen som ska beaktas när andra mål som anges i lagen främjas, och strävan efter andra mål får inte stå i strid med den.

Enligt momentet ska tillgången till statliga tjänster ordnas och statliga enheter och funktioner placeras så att de genom olika former av ärendehantering svarar mot olika kundgruppers servicebehov. Detta förutsätter att tjänsterna ordnas som digitala tjänster, tjänster för besöksärenden och telefontjänster så att de är tillgängliga för olika kundgrupper på ett ändamålsenligt och resultatrikt sätt. De beslut som gäller tillgången till tjänster och placeringen av enheter och funktioner ska fattas så att likabehandling, språkliga rättigheter och andra grundläggande fri- och rättigheter tillgodoses. Även om det inte anses motiverat att i lägre lagstiftning än grundlagen uttryckligen i respektive paragraf hänvisa till grundlagens bestämmelser, ska det emellertid i momentet föreskrivas att tjänsterna ska ordnas på ett sätt som tillgodoser de grundläggande fri- och rättigheterna. Målet är att betona skyldigheten att beakta de faktiska möjligheterna för människor i olika delar av landet att få tjänster som är nödvändiga för att de grundläggande fri- och rättigheterna ska tillgodoses. Hänvisningen till tryggandet av de grundläggande fri- och

RP 62/2021 rd

rättigheterna ställer ett minimikrav på ordnandet av tillgången till tjänster. Utöver denna proposition styr grundlagen och särskilt dess 6, 17, 21, 22 och 122 § beslutsfattandet och planeringen i anknytning till placeringen av statliga myndigheter och tillgången till tjänster. När beslut fattas och planer utarbetas ska det beaktas att de grundläggande fri- och rättigheterna ska tillgodoses också vid olika störningar och då det råder undantagsförhållanden i samhället.

Redan enligt gällande förvaltningsrättsliga lagstiftning hör det till god förvaltning och den serviceprincip som hör samman med god förvaltning att den som uträttar ärenden inom förvaltningen får tjänster inom förvaltningen på behörigt sätt och att myndigheten kan utföra sina uppgifter på ett resultatrikt sätt. Serviceprincipen förutsätter att det ordnas ändamålsenliga tjänster för kunden på ett kostnadseffektivt sätt och att tjänsterna är lätta att använda. Grundlagsutskottet har dessutom betonat att man ska ta hänsyn till att invånare i olika delar av landet bemöts jämlikt och till deras faktiska möjligheter att få tjänster som är nödvändiga för deras grundläggande fri- och rättigheter. Det föreslagna 1 mom. förverkligar för sin del de krav på god förvaltning som avses i grundlagen och stärker den serviceprincip som redan finns i 7 § i förvaltningslagen som en grund för planeringen och beslutsfattandet på systemnivå i fråga om statens servicestruktur. Dessa mål är primära när det gäller att planera och fatta beslut om ordnandet av statens servicestruktur och placeringen av funktioner. I lagstiftningen och planeringen ska man utgå från hela landets behov och nytta av statlig närvaro.

Lagen ska inte innehålla bestämmelser om metoder och åtgärder för att fullfölja de mål som anges i 1 mom., utan linjer för detta ska dras upp i statsrådets plan enligt den föreslagna 3 § samt i andra eventuella statliga utvecklingsprojekt och strategier som inverkar på den regionala närvaron och tillgången till tjänster. Metoder för en resultatrik organisering av uppgifterna kan t.ex. vara metoder för att öka antalet gemensamma lokaler inom den offentliga förvaltningen i enlighet med den strategi som gäller statens regionala närvaro och att i övrigt effektivisera användningen av lokalerna, att införa samarbete inom den offentliga förvaltningen och nya verksamhetsmodeller samt nya arbetsformer. Enligt bedömningar kan man inverka på en resultatrik organisering av statens uppgifter också t.ex. genom att utöka förutsättningarna för multilokalt arbete, till den del det bedöms effektivisera användningen av lokaler samt effektivare utnyttjande av rekrytering och annan kompetens och resurser i olika delar av landet. Bättre tillgodosående av servicebehovet kan främjas genom att man utvecklar tjänsterna och stödet för användningen av dem via multipla kanaler, utvecklar samservicen och i övrigt utökar samarbetet med andra aktörer inom den offentliga förvaltningen.

Utöver de primära mål som anges i 1 mom. ska dessutom enligt 2 mom. beslutsfattandet och planeringen främja livskraften, säkerheten och statens konkurrenskraft som arbetsgivare i olika delar av landet. Således ska man vid uppställandet av mål som gäller tillgången till tjänster och placeringen av funktioner samt vid beslutsfattandet bedöma hur man utöver att säkerställa de mål som anges i 1 mom. bäst kan främja de mål som anges i 2 mom. samt eventuellt också göra en intresseavvägning mellan de mål som anges i 2 mom. Dessutom ska en intresseavvägning göras när beslut fattas om placeringen av funktioner i olika områden.

Med främjande av livskraft avses utvecklande och främjande av nya former av aktivitet, vilket också innebär möjligheter att skapa företagsverksamhet eller att företagsverksamhet söker sig till ett område och inte enskilda arbetstagares inverkan på sysselsättningen i området i fråga. Målet att främja livskraften kan påverkas t.ex. genom att aktivt främja statens partnerskap. Målet kan främjas t.ex. genom att stärka regionala kompetenskluster genom att placera statliga funktioner i närheten av universiteten eller universitetscentren.

De skyldigheter som gäller ordnandet av tillgången till statliga tjänster och främjandet av säkerheten förutsätter att beredskapen i samhället vid störningar under normala förhållanden och under undantagsförhållanden ska beaktas när beslut och planer som gäller placeringen av enheter och funktioner fattas så som statsrådet i varje enskilt fall har fastställt i fråga om gemensamma och allmänna principer för beredskapen. För närvarande dras det upp riktlinjer för detta t.ex. i säkerhetsstrategin för samhället (Statsrådets principbeslut 2.11.2017). I fråga om beslutsfattande i anknytning till tillgången till tjänster och placeringen av enheter och funktioner och

RP 62/2021 rd

uppgörande av planer ska man beakta hur dessa främjar statsrådets strategiska uppgifter som hänför sig till den övergripande säkerheten inom olika förvaltningsområden. Statens närvaro inverkar också på trygghetskänslan i regionerna. Placeringen av statliga enheter och funktioner samt placeringen av tjänster inverkar inom olika sektorer på olika sätt på omsorgen om den övergripande säkerheten och bör beaktas vid planeringen också inom andra områden än sådana som traditionellt uppfattas som områden inom säkerhetsförvaltningen.

Statens konkurrenskraft som arbetsgivare ska stärkas när placeringen av statliga funktioner och servicestrukturer planeras. Staten ska även i fortsättningen kunna trygga en tillräcklig tillgång till personalresurser. Tillgången till en kunnig tjänstekår kan man påverka bl.a. genom en bra och flexibel arbetsgivarbild och ett så brett rekryteringsområde som möjligt. Detta kan staten t.ex. främja genom multilokala arbetsmöjligheter.

3 §. Riksomfattande plan. I 1 mom. föreskrivs att statsrådet för sin mandatperiod ska utarbeta en plan för att de mål som anges i 2 § ska fullföljas. I planen skapas en förvaltningsövergripande helhetsbild av situationen och utvecklingsmål i fråga om tillgången till statliga tjänster samt placeringen av enheter och funktioner. Genom planen styrs de myndigheter som omfattas av lagen i deras beslutsfattande och planering. Planeringen av tillgången till tjänster omfattar på ett teknik neutralt sätt hela servicestrukturen med dess multipla kanaler, dvs. utöver det fysiska nätverket av serviceställen även elektroniska tjänster och t.ex. telefontjänster. I enlighet med 3 § 1 mom. 13 punkten i reglementet för statsrådet ska den lagstadgade riksomfattande planen godkännas vid statsrådets allmänna sammanträde. I enlighet med de bestämmelser som gäller arbetsfördelningen i statsrådet svarar finansministeriet för den praktiska beredningen och föredragningen av planen vid statsrådets allmänna sammanträde.

Planen ska bestå av mål som preciserar de mål som anges i 2 § i lagen och åtgärder som främjar dessa mål. I planen kan uppställas mätbara mål som ska dimensioneras enligt tidsintervallet för genomförandet och de resurser som står till förfogande eller så kan målen vara riktgivande viljeförklaringar av statsrådet. I planen kan man utöver de principiella mål som styr närheten till tjänsterna också dra upp närmare riktlinjer för t.ex. eftersträvt avstånd till tjänsterna och tjänsternas tillgänglighet tidsmässigt. För det närmare genomförandet av planen svarar de ministerier som saken gäller. Enligt 68 § 1 mom. i grundlagen svarar varje ministerium inom sitt ansvarsområde för ärendenas beredning. Statsrådets plan innehåller inga direkt förpliktande förvaltningsinterna föreskrifter, men de mål som uppställts i planen bör främjas inom förvaltningsområdena i ämbetsverkens resultatplaner och när beslut fattas om servicestrukturerna och placeringen av enheter och funktioner. De mål och riktlinjer som anges i statsrådets plan ska i praktiken beaktas i statsrådets övriga planer och strategier, såsom planering som gäller fastigheter, lokaler och infrastruktur samt arbetsgivar- och personalpolitik, men riktlinjerna i fråga ska utgöra grunden för beredningen av planen.

I momentet föreskrivs att planen ska grunda sig på en förvaltningsövergripande helhetsbild av behovet av och tillgången till statliga tjänster samt på situationen i fråga om placeringen av enheterna och funktionerna. Planen ska basera sig på ett evidensbaserat faktaunderlag. Även om planen utarbetas för regeringsperioden ska den också ska ligga till grund för en utveckling som sträcker sig längre än regeringsperioden. I momentet föreskrivs att planen ska innehålla en bedömning av förändringarna i verksamhetsmiljön under de åtta år som följer på utarbetandet av planen.

I momentet föreskrivs också om innehållet i planen. Bestämmelsen ger statsrådet prövningsrätt i fråga om kvaliteten på och omfattningen av innehållet i planen. I planen fastställs riktlinjer på strategisk nivå för placeringen av enheter och funktioner samt strategiska utvecklingsmål för tillgången till tjänster som tillhandahålls via statens olika kanaler. De mål för tillgången till statliga tjänster och främjandet av säkerheten som fastställs i 2 § förutsätter att man då planen utarbetas beaktar beredskapen i samhället vid störningar under normala förhållanden och under undantagsförhållanden.

RP 62/2021 rd

Målen kan uppställas gemensamt eller även enligt förvaltningsområde, bl.a. på grund av att de olika förvaltningsområdenas profil kan vara mycket avvikande, t.ex. i förhållande till arbetets platsberoende. Avsikten är emellertid att på statsrådsnivå utarbeta en plan som är så allmän att det inte i planen ställs upp mål för tillgången till eller andra utvecklingsmål för enskilda tjänster. I stället ska målen vid behov fastställas i ministeriernas och ämbetsverkens resultatplaner. Det är inte ändamålsenligt att i planen behandla placeringen av enskilda ämbetsverks, inrättnings- eller affärsverks verksamhetsställen. Varje ansvarsområde har särdrag som är typiska för det, t.ex. i fråga om beredskap och säkerhet, och som ska beaktas när planen utarbetas. I princip är avsikten inte att i planen behandla sekretessbelagt material som gäller säkerhetskritiska områden eller andra sektorer. Om behandlingen av sekretessbelagda uppgifter i vissa fall inte kan undvikas, gäller sekretessen alla som är företrädare i det organ som avses i 4 §.

Planen ska emellertid innehålla uppgifter om inrättande av en ny eller indragning av en enhet eller funktion av särskild betydelse med avseende på de riksomfattande mål som anges i 2 § samt om de viktigaste projekt som inverkar på tillgången till tjänster. Denna bestämmelse, som styr innehållet, ska ha formen av en förpliktande ordalydelse. Det styrande ministeriet och statsrådet ska ha kännedom om de viktigaste projekten på förhand för att de ska kunna utöva sin behörighet enligt 5 § och för att man ska kunna försäkra sig om att de mål som anges i 2 § fullföljs. Projekten och den beräknade tidpunkten för dem fastställs i planen, men närmare beslut och riktlinjer är under beredning inom förvaltningsområdena. Dessutom bör enskilda projekt som är av särskild betydelse kunna samordnas med den övriga beredningen som gäller statsförvaltningens strukturer. Projekt som gäller t.ex. inrättande av ett helt nytt centralt ämbetsverk eller ett övergripande förnyande av nätverket av tjänster eller lokaler som gäller en eller flera myndigheter kan anses vara av särskild betydelse.

Enligt momentet kan målen för planen ha regionala prioriteringar. Detta kan vara motiverat, om den regionala jämlikheten förutsätter det. Prioriteringarna kan också gälla t.ex. tryggheten av tjänster för språkliga minoriteter.

Enligt 2 mom. kan i planen uppställas mål och utvecklingsåtgärder också för ordnandet av samservice, samutnyttjande av lokaler inom den offentliga förvaltningen och multilokalt arbete och ett motsvarande utvecklande som inverkar på servicestrukturen och placeringen av funktioner. Detta förutsätter att samarbetet med den övriga offentliga förvaltningen stärks. Särskilt samservice enligt lagen om samservice inom den offentliga förvaltningen (223/2007) har stor betydelse med tanke på utvecklandet av servicestrukturen och placeringen av funktioner, och det kan vara nödvändigt att inkludera de mål som hänför sig till samservice i planen. Bestämmelser om hörande av delegationen för samservice inom den offentliga förvaltningen finns i 4 §. De riksomfattande utvecklingsmål som eventuellt ställs upp i planen och som preciseras närmare i praktiken kan gälla till exempel ordnande av ändamålsenliga fysiska och digitala arbetsmiljöer, arbetsredskap och infrastruktur, utökande av den offentliga förvaltningens gemensamma lokaler.

Planen omfattar i sin helhet den del av statsförvaltningen som omfattas av lagens tillämpningsområde, dvs. den förvaltning som är underställd statsrådet och dess ministerier, med vissa undantag som anges i 1 §. Statsrådets styrningsbefogenhet sträcker sig inte till kommunernas servicestrukturer eller Folkpensionsanstalten, som är en offentlighetsinrättning som står under riksdagens tillsyn. Avsikten är inte att ändra detta i lagen. I momentet föreskrivs emellertid att när planen utarbetas ska de planer beaktas som gäller placeringen av enheter, tjänster och andra funktioner vid Folkpensionsanstalten, i kommunerna och den övriga offentliga förvaltningen, t.ex. eventuella självstyrande områden som är större än en kommun. Bland annat de samservicearrangemang mellan staten, kommunerna och Folkpensionsanstalten som avses i lagen om samservice inom den offentliga förvaltningen inverkar på de lösningar som gäller placeringen av statliga enheter, tjänster och andra funktioner samt på möjligheterna att tillhandahålla tjänster. Målen kan samordnas av det organ som avses i 4 §.

I 3 mom. föreskrivs det om utarbetande och uppdatering av planen. För att planen ska möjliggöra långsiktig utveckling och vara så verkningsfull som möjligt, bör den samordnas med planen för de offentliga finanserna som styr resurserna inom de offentliga finanserna. Statsrådet ska följa upp och utvärdera genomförandet av planen och vid behov se över den, t.ex. i samband med rambesluten för statsfinanserna, varvid också t.ex. planer av särskild betydelse som gäller inrättande av en ny eller indragning av en enhet eller funktion och projekt som gäller tillgången till tjänster kan beaktas med tanke på helheten. Också revideringen av planen ska godkännas vid statsrådets allmänna sammanträde. Närmare bestämmelser om utarbetandet av planen och dess tidtabell får vid behov utfärdas genom förordning av statsrådet. Närmare bestämmelser om planens innehåll ska emellertid inte utfärdas genom förordning, för att statsrådets prövningsrätt i fråga om planens innehåll och omfattning inte onödigt ska begränsas av vad som föreskrivs i lag.

4 §. Samarbetsgruppen för tillgången till statliga tjänster och placeringen av funktioner. I 4 § föreslås bestämmelser om det organ som ska stödja statsrådet vid planering, uppföljning och samordning. Organets namn ska vara Samarbetsgruppen för tillgången till statliga tjänster och placeringen av funktioner (nedan samarbetsgruppen). Finansministeriet ska tillsätta samarbetsgruppen för statsrådets mandatperiod. Den ska ha representanter för alla ministerier, Folkpensionsanstalten och Finlands Kommunförbund samt för myndigheter från olika ansvarsområden som finansministeriet särskilt nämner i sitt beslut om tillsättande av organet och som i stor utsträckning sköter kundtjänstuppgifter eller myndigheter som annars har ett brett nätverk av verksamhetsställen. Samarbetsgruppen kan också ha en representant för de statliga affärsverken. Samarbetsgruppen ska inte fatta beslut som anknyter till ordnandet av servicestrukturen eller placeringen av funktioner. Enligt 68 § 1 mom. i grundlagen svarar varje ministerium inom sitt ansvarsområde för beredningen av ärenden. I praktiken kommer samarbetsgruppens uppgifter att anknyta till att stödja beredningen av den riksomfattande planen bl.a. genom att sammanställa och samordna planeringen enligt förvaltningsområde och samordna den med regeringsprogrammet och planer och strategier på statsrådsnivå. Samarbetsgruppen ska också följa upp och utvärdera hur planen framskrider. Den ska också lägga fram förslag till utarbetande och revidering av planen. Samarbetsgruppen ska utgöra stöd för utvecklandet och upprätthållandet av faktaunderlaget och bedöma informationsbehoven i anslutning till läget beträffande statens servicestruktur, tillgången till tjänster och placeringen av statliga funktioner. Samarbetsgruppen ska dessutom vara ett forum för samarbete, informationsutbyte och samordning.

Samarbetsgruppen ska höra åtminstone landskapsförbunden, delegationen för samservice och andra organ som inrättats för att utveckla statens tjänster. En sådan aktör är t.ex. Digi i vardagen-delegationen, som har inrättats för att stödja utvecklandet av digitala tjänster så att olika befolkningsgrupper på lika villkor kan utnyttja de möjligheter som digitaliseringen medför. Samarbetsgruppen ska också höra organ som inrättats för att utveckla regionerna, såsom delegationen för förnyelse i regionerna. Avsikten är att hörandet ska genomföras regelbundet, interaktivt och på ett så ändamålsenligt sätt som möjligt i kombination med befintliga och framväxande samrådsprocesser, t.ex. så att man strävar efter att utnyttja verksamhetsmodeller som håller på att utvecklas, såsom planerade regionutvecklingsdiskussioner. Bestämmelsen om hörande utesluter inte skyldigheterna enligt lagen om utveckling av regionerna och förvaltning av strukturfondsverksamheten (7/2014) att höra kommunen eller landskapet i fråga om planer och åtgärder som är viktiga för regionutvecklingen. För att den övergripande säkerheten ska beaktas vid planeringen ska samarbetsgruppen dessutom höra sakkunnigorgan för statens övergripande säkerhet och beredskap, åtminstone Säkerhetskommittén och dess sekretariat som finns i anslutning till försvarsministeriet (77/2013). Den förteckning över instanser som enligt lagen ska höras utesluter inte andra aktörer, utan beroende på bl.a. innehållet i och omfattningen av respektive plan, kan samarbetsgruppen vid behov höra t.ex. enskilda ämbetsverk eller andra parter som är relevanta. Samarbetsgruppen ska också höra självstyrande områden som är större än kommuner, när sådana har inrättats. Personalens påverkningsmöjligheter beaktas genom att det föreskrivs att samarbetsgruppen ska höra de huvudavtalsorganisationer som företräder de statsanställda.

RP 62/2021 rd

Det föreslås att närmare bestämmelser om samarbetsgruppens sammansättning och de uppgifter som hänför sig till 1 mom., inklusive bestämmelser om bl.a. förfaranden i anslutning till hörande, vid behov får utfärdas genom förordning av statsrådet.

5 §. Behörighet. I 1 mom. föreskrivs att behörigheten att besluta om placeringen av statliga enheter och funktioner hör till det ministerium som styr förvaltningsområdet, om inte något annat föreskrivs någon annanstans i lag. Med placering avses en fysisk placering och inte en enhets eller funktions organisatoriska placering i förvaltningsmaskineriet. I gällande lag om behörighet vid placering av statliga enheter och funktioner, den s.k. regionaliseringslagen, föreskrivs om ministeriets behörighet att besluta om placering av statens centralförvaltningsenheter och sådana statliga funktioner som sköts på riksnivå eller centraliserat. Den föreslagna bestämmelsen är liknande, men i den föreslagna lagen är behörigheten att besluta om placeringen inte beroende av om det är fråga om statliga funktioner som sköts på riksnivå eller centraliserat. Det är fråga om en bestämmelse av allmän karaktär vars syfte är att det inte är nödvändigt att särskilt föreskriva i lag eller förordning om placeringen av statliga enheter och funktioner. Bestämmelsen är sekundär i förhållande till bestämmelser som avviker från den. Ministeriernas behörighet ändras i praktiken inte nämnvärt i förhållande till gällande lag, eftersom de statliga myndigheterna för närvarande är organiserade så att de huvudsakligen är verksamma på riksnivå. Det finns ofta bestämmelser i speciallagstiftning om statsförvaltningens verksamhetsställen och placeringen av dem. Ministeriets beslutanderätt i enskilda fall kan inte utövas i strid med bestämmelser om enheternas placeringssorter som eventuellt finns i andra lagar. Riksdagen kan i enskilda fall föreskriva även om placeringssorten på ett sätt som avviker från systematiken i den föreslagna lagen. (GrUU 6/2002 rd).

I momentet föreskrivs också att vederbörande ministerium kan förbehålla sig den underställda myndighetens beslutanderätt i ärenden som gäller placeringen av enheter och funktioner och tillgången till kundtjänster vid enheterna, om ministeriet anser att beslutet är av betydelse med tanke på målen enligt 2 § eller målen för den plan som avses i 3 §. Förbehållandet av beslutanderätten gäller ordnande av tillgången till kundtjänster, och den kan inte ens indirekt inverka på myndighetens beslut som gäller individer eller sammanslutningar som är kunder hos myndigheten. Den gällande lagen om behörighet vid placering av statliga enheter och funktioner innehåller bestämmelser om att ministeriet i sådana ärenden som det anser vara viktiga kan förbehålla sig den beslutanderätt som ministeriet underställda ämbetsverk och inrättningar har i fråga om indragning eller nedskärning av regionala eller lokala statliga enheter och funktioner. Den föreslagna bestämmelsen motsvarar delvis den gällande bestämmelsen i regionaliseringslagen, men den är inte begränsad till fall som gäller indragning eller nedskärning av statliga regionala eller lokala enheter eller funktioner. Den föreslagna bestämmelsen innehåller dessutom en möjlighet att också förbehålla sig beslutanderätten i fråga om tillgången till kundtjänster som tillhandahålls vid enheterna. Med tjänster som tillhandahålls vid en enhet avses tjänster för besöksärenden som tillhandahålls för förvaltningens kunder på en fysisk placeringssort samt t.ex. hjälp med att använda digitala tjänster vid en enhet på ort och ställe. Behörigheten att förbehålla sig beslutanderätten gäller emellertid enligt ordalydelsen inte underlydande ämbetsverks beslut i fråga om ordnande av digitala tjänster. Behörigheten att förbehålla sig beslutanderätten kan i praktiken användas t.ex. i fråga om beslut som gäller placeringssorter för nya enheter och funktioner eller om indragning av enheter och funktioner, men också t.ex. beslut som gäller en betydande nedskärning eller utvidgning av verksamheten, placering av serviceutbudet, serviceutbudets omfattning eller öppettiderna för tjänsterna.

Ministeriets beslutanderätt i enskilda fall kan inte utövas i strid med bestämmelser om enheternas placeringssorter som eventuellt finns i andra lagar. Ministeriets behörighet att förbehålla sig beslutanderätten gäller således inte situationer där placeringen av verksamhetsställena har reglerats i lag eller med stöd av lag i en förordning. Behörigheten att förbehålla sig beslutanderätten gäller situationer där beslutanderätten genom lag eller förordning har delegerats för att avgöras av ämbetsverket.

RP 62/2021 rd

Ministeriernas rätt att förbehålla sig den underlydande förvaltningens beslutanderätt i fråga om tillgången till kundtjänster som tillhandahålls vid enheterna kan bedömas klargöra ministeriernas behörighet i ärendet. Ministeriet svarar enligt grundlagen för att den underlydande förvaltningen fungerar som sig bör och har behörighet att meddela förvaltningsinterna föreskrifter. Dessutom har ministerierna med stöd av den självständigt utfärdade gällande förordningen om öppethållandet av statens ämbetsverk (332/1994) haft befogenhet att ställa villkor för ämbetsverkens öppettider eller förbjuda ämbetsverken att avvika från de öppettider som anges i förordningen. Enligt olika författningar i gällande lagstiftning har ministeriet således redan nu behörighet att styra ordnandet av tjänster inom den underlydande förvaltningen. Preciseringsen av ministeriets behörighet på det föreslagna sättet, så att den utöver placeringsorterna för enheterna inom den underlydande förvaltningen också omfattar tillgången till tjänster som ordnas vid enheterna, stöder riktlinjen för strategin för reformeringen av regionaliseringen enligt vilken statens närvaro i regionerna ska grunda sig på servicebehovet och ordnandet av myndighetsuppgifter på ett resultatrikt sätt. Propositionen förtydligar ministeriernas möjligheter att för den underlydande förvaltningens del säkerställa att de lagstadgade målen, som eventuellt preciseras i den riksomfattande planen, fullföljs. Propositionen är behövlig för att stärka samordningen och verkningfullheten och rentav nödvändig för att styra mer omfattande beslut som gäller lösningar för servicenätverk.

Förbehållande av beslutanderätten förutsätter emellertid en objektiv bedömning av ärendets betydelse. Placeringen av enheter och funktioner samt beslutsfattande i fråga om tillgången till tjänster är i regel ärenden som hänför sig till ledningen av ämbetsverket. Rätten till förbehållande av beslutanderätten är ett undantag som ska användas närmast i situationer där det finns en uppenbar risk för att myndigheten i sin verksamhet inte genomför den plan som statsrådet beslutat om eller de förvaltningsområdesspecifika riktlinjer som preciserar planen eller t.ex. beslut av laglighetsövervakarna. De primära styrmedlen i förhållande till rätten att förbehålla sig beslutanderätten är resultatstyrning och ministeriets övriga styrning som gäller dess förvaltningsområde. Med tanke på den praktiska verksamheten är det viktigt att ministeriet och ämbetsverket har en gemensam lägesbild i fråga om nuläget och utvecklingsriktningen för verksamheten och tjänsterna och att det inte finns skäl att i någon större utsträckning utnyttja övertagningsrätten. Den behörighet som föreskrivits för ministerierna garanterar för sin del att demokratin förverkligas i beslutsfattandet.

I 2 mom. föreslås, såsom i 3 § 3 mom. i den gällande regionaliseringslagen, att vid ministeriet avgörs ärenden som avses i 1 mom. av ministern. Liksom i den gällande lagen kan denna behörighet inte delegeras till tjänstemän inom ministeriet genom arbetsordningar. I momentet ingår dessutom en informativ bestämmelse om att bestämmelser om överföring av ett ärende till statsrådets allmänna sammanträde för avgörande finns i 14 § i lagen om statsrådet (175/2003). Enligt den nämnda bestämmelsen kan man i enskilda fall överföra ärenden som ankommer på ett ministerium till statsrådets allmänna sammanträde, om de anses vara så vittsyftande eller principiellt viktiga att de ska avgöras vid ett allmänt sammanträde. Beslutet om överföring fattas vid allmänt sammanträde på framställning av statsministern eller ministern i fråga.

I paragrafens 3 mom. föreslås att innan beslut om placering av statliga enheter och funktioner och om tillgången till kundtjänster vid en enhet fattas, ska beslutets verkningar bedömas med tanke på de mål som anges i 2 § och fullföljandet av målen för den plan som avses i 3 §. Innan beslut fattas om placeringsorter för nya enheter och funktioner eller om indragning, betydande nedskärning eller utvidgning av enheter och funktioner samt om tillgången till de tjänster som tillhandahålls där ska det bedömas hur beslutet främjar verksamhetens resultat och dess verkningar med tanke på olika kundgruppers servicebehov. Dessutom bör beslutens eventuella verkningar för regionernas livskraft och säkerhet bedömas samt hur besluten påverkar statens konkurrenskraft som arbetsgivare. Vid bedömningen av behovet av tjänster som tillhandahålls vid enheterna ska man beakta t.ex. tjänstens karaktär och hur brådskande den är med tanke på kundens rättigheter, avståndet till kunderna, olika kundgruppers särskilda behov av att utträta ärenden genom besök vid enheterna på ort och ställe samt kundernas språkliga rättigheter. I bedömningen ska dessutom beaktas bl.a. tillgången till och omfattningen av digitala tjänster i förhål-

RP 62/2021 rd

lande till myndigheternas serviceuppgifter som helhet. Skyldigheten enligt momentet kompletterar för sin del serviceprincipen som hör samman med god förvaltning, enligt vilken man kan anse att det krävs en bedömning av servicebehovet. Omfattningen och noggrannheten av det bedömningsarbete som ska utföras står i relation till bl.a. antalet lokaler, funktioner och tjänster som berörs av ändringen, ändringens omfattning i sak och varaktighet samt dess potentiella konsekvenser för personalen och kunderna. I fråga om tillgången till tjänster står det dessutom i relation till konsekvenserna med tanke på en god förvaltning och tillgodoseende av de grundläggande fri- och rättigheterna.

I momentet föreskrivs att konsekvensbedömningar på begäran ska lämnas till finansministeriet. Det är motiverat att föreskriva att finansministeriet vid behov kan följa upp och för sin del försäkra sig om att konsekvensbedömningarna bereds på behörigt sätt. Finansministeriet kan vid behov kommentera en bedömning som gjorts och också konsultera det behöriga ministeriet eller någon annan myndighet i ärendet. Finansministeriet kan emellertid inte ändra på innehållet i beslutet eller hindra verkställigheten av det. Finansministeriet ska också utfärda allmänna anvisningar för konsekvensbedömning. Till finansministeriets uppgifter och allmänna behörighet hör med stöd av reglementet för statsrådet och statsrådets förordning om finansministeriet att utfärda anvisningar om statsförvaltningen i ärenden som gäller statsförvaltningens och dess tjänsters strukturer och regionalisering. Det är inte motiverat att särskilt föreskriva om detta i lag.

6 §. *Ikraftträdande.*

I 1 mom. föreskrivs att lagen ska träda i kraft den 1 januari 2022.

I 2 mom. föreskrivs att genom denna lag upphävs lagen om behörighet vid placering av statliga enheter och funktioner (362/2002). Samtidigt upphävs statsrådets förordning om behörighet vid placering av statliga enheter och funktioner (567/2002). I och med att bestämmelserna upphävs läggs också Koordineringsgruppen för regionalisering ner

8 Bestämmelser på lägre nivå än lag

I propositionen ingår bemyndiganden att utfärda förordning. Enligt 3 § 3 mom. får närmare bestämmelser om utarbetandet av den riksomfattande planen och dess tidtabell utfärdas genom förordning av statsrådet. Avsikten är att göra det möjligt att utfärda tekniska bestämmelser om tidtabeller och skeden för utarbetandet så att planen kan samordnas tidsmässigt och i fråga om sakinnehållet med planen för de offentliga finanserna och eventuellt med statsrådets andra planer. Genom förordning av statsrådet utfärdas också bestämmelser om beredningen av planen för de offentliga finanserna, som utarbetandet av den plan som avses i denna proposition ska samordnas med.

I 4 § ska det dessutom föreskrivas om Samarbetsgruppen för tillgången till statliga tjänster och placeringen av funktioner. Enligt 4 § 2 mom. får genom förordning av statsrådet utfärdas närmare bestämmelser om samarbetsgruppens sammansättning, samrådsförfaranden och andra uppgifter som hänför sig till 1 mom. Avsikten är att göra det möjligt att man genom förordning av statsrådet vid behov närmare fastställa bestämmelser om praxis för samarbetsgruppens samrådsförfaranden och vilka instanser samarbetsgruppen ska samråda med. Dessutom kan det vara nödvändigt att närmare fastställa de faktorer med stöd av vilka finansministeriet beslutar om de myndigheter som ska vara företrädare i samarbetsgruppen. Det kan komma flera sådana instanser med tiden. Genom förordning av statsrådet kan det vara nödvändigt att utfärda närmare bestämmelser om samarbetsgruppens lagstadgade samordningsuppgifter i anslutning till utarbetandet och uppföljningen av planen. Organet ska inte fatta några administrativa beslut. Sådana uppgifter som föreskrivs i förordningen kan åtminstone vara att stödja beredningen av planen genom att samla och samordna den förvaltningsområdesspecifika planeringen, följa upp och utvärdera hur den riksomfattande planen framskrider, lägga fram förslag till utarbetande och revidering av planen, stödja insamlingen av uppgifter och upprätthållandet av faktaunderlaget.

RP 62/2021 rd

Samarbetsgruppen fungerar också i övrigt som ett forum för samarbete, informationsutbyte och samordning.

9 Ikraftträdande

Lagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2022.

10 Verkställighet och uppföljning

Så snart som möjligt efter det att propositionen har godkänts inleds beredningen av den riksomfattande plan som föreslås i propositionen och planeringsprocessen samt påbörjas arbetet i den nya Samarbetsgruppen för tillgången till statliga tjänster och placeringen av funktioner. Planen ska skapa en förvaltningsövergripande helhetsbild av läget och den eftersträlvade utvecklingen i fråga om statens servicestruktur och placeringen av funktioner. Planen ska beredas i ett förvaltningsövergripande samarbete mellan ministerierna och ämbetsverken och behandlas i statsrådet. Planen ska sättas i kraft våren 2022. Det är motiverat att göra en bedömning av hur den nya lagen och den riksomfattande planen fungerar cirka två år efter att planen första gången har utarbetats efter att en ny regeringsperiod har inletts.

11 Förhållande till andra propositioner

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2022. Under det första året efter lagens ikraftträdande behövs tilläggsresurser för det definitions- och beredningsarbete som avses i den första plan som den nya lagstiftningen förutsätter. För detta ändamål har det i ramarna för statsfinanserna för 2022–2025 föreslagits ett tillägg av engångsnatur på 100 000 euro för 2022 under finansministeriets huvudtitel moment 28.40.03 som är avsett att användas för utveckling av servicestrukturer och statens förvaltningsstrukturer.

12 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning

I denna proposition föreslås det att det stiftas en lag om grunderna för tillgången till statliga tjänster och placeringen av funktioner. Genom lagen upphävs den gällande lagen om behörighet vid placering av statliga enheter och funktioner (362/2002).

I propositionen föreslås bestämmelser om allmänna mål (2 §) som ska beaktas när tillgången till statliga tjänster ordnas och statliga enheter och funktioner placeras. Ordandet av tillgången till tjänster ska på ett teknik neutralt sätt omfatta den totala servicestrukturen med multipla kanaler, dvs. utöver det fysiska servicenätverket även elektroniska tjänster och t.ex. telefontjänster. Tillgången till statliga tjänster ska ordnas och enheter och funktioner placeras så att statens uppgifter sköts på ett resultatrikt sätt och tillgången till tjänster svarar mot olika kundgruppers servicebehov. Dessutom ska beslut och planer som gäller tillgången till statliga tjänster och placeringen av enheter och funktioner främja livskraften, säkerheten och statens konkurrenskraft som arbetsgivare i olika delar av landet.

I 2 § föreskrivs att tjänsterna ska ordnas på ett sätt som tillgodoser de grundläggande fri- och rättigheterna. Målet är att betona skyldigheten att beakta de faktiska möjligheterna för människor i olika delar av landet att få tjänster som är nödvändiga för att de grundläggande fri- och rättigheterna ska tillgodoses. Enligt grundlagsutskottet är det viktigt att man beaktar att invånare i olika delar av landet behandlas lika och att de har faktiska möjligheter att få den service som behövs för att deras grundläggande rättigheter ska bli tillgodosedda (GrUU 37/2006 rd s. 2-3). Den föreslagna lagen och dess syften har ett nära samband med likställighetsprincipen enligt 6 § i grundlagen. När tjänster ordnas görs det ingen skillnad mellan huruvida kunden är en enskild medborgare, ett företag eller en sammanslutning. I enlighet med principerna för god förvaltning ska tillgången till tjänsterna vara jämlik. Det här innebär att ingen utan godtagbart skäl får särbehandlas på grund av kön, ålder, ursprung, språk, religion, övertygelse, åsikt, hälsotillstånd eller handikapp eller av någon annan orsak som gäller hans eller hennes person. Dessutom tryggs vars och ens rätt att hos domstol och andra myndigheter i egen sak använda

RP 62/2021 rd

sitt eget språk, antingen finska eller svenska, samt att få expeditioner på detta språk enligt vad som särskilt föreskrivs i lag (grundlagens 17 §). Till garantierna för en god förvaltning hör också stödande av skötsel av ärenden även på andra språk än nationalspråken och de samiska språk som talas i Finland. Syftet med den föreslagna lagen, utökningen av den riksomfattande planeringen och samordningen samt stärkandet av det demokratiska beslutsfattandet i bestämmelsen om behörighet bidrar till att främja jämlikheten och de språkliga rättigheterna när statens verksamhetsställen och servicestruktur utvecklas.

Dessutom finns det andra bestämmelser i grundlagen som ska beaktas när enheter och tjänster placeras och tillgången till tjänster ordnas. I 21 § i grundlagen föreskrivs det om rättsskydd och garantier för en god förvaltning. Enligt den paragrafen har var och en rätt att på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad av en domstol. Enligt 22 § i grundlagen ska det allmänna se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses. Enligt 122 § i grundlagen ska man när förvaltningen organiseras eftersträva en indelning i sinsemellan förenliga områden så att den finsk- och svenskspråkiga befolkningens möjligheter att erhålla tjänster på det egna språket tillgodoses enligt lika grunder. De nämnda bestämmelserna i grundlagen styr beslutsfattandet och planeringen i anknytning till statliga myndigheters placering och tillgången till tjänster. Det anses dock inte motiverat att uttryckligen hänvisa till grundlagens bestämmelser i lägre lagstiftning än grundlagen. I motiveringen till 2 § hänvisas det emellertid till grundlagens bestämmelser. Den föreslagna lagen och dess syften är förenliga med nämnda punkter i grundlagen.

I 5 § föreslås bestämmelser om behörighet att besluta om placeringen av statliga enheter och funktioner. Enligt 1 mom. hör denna behörighet till det ansvariga ministeriet, där beslutet enligt 2 mom. fattas av ministern, om ärendet inte överförs till statsrådets allmänna sammanträde. Med stöd av 119 § 2 mom. i grundlagen ska de allmänna grunderna för statsförvaltningens organ regleras genom lag, om deras uppgifter omfattar utövning av offentlig makt. Enligt denna paragraf i grundlagen kan i övrigt bestämmelser om statsförvaltningens enheter utfärdas genom förordning. Med allmänna grunder avses främst enhetens namn, ansvarsområde samt huvudsakliga uppgifter och behörighet (RP 1/1998 rd, s. 174). Enligt grundlagen behöver bestämmelser om placeringsorten för statliga enheter inte utfärdas genom lag. Med anledning av detta framhåller grundlagsutskottet att meningen med 119 § 2 mom. i grundlagen inte varit att besluten om statsförvaltningens enheter enbart ska fattas i form av författningar, dvs. lag eller förordning. De kan också fattas som förvaltningsbeslut (GrUU 6/2002). Ministeriet kan således fatta beslut om placering. Enligt grundlagen eller gällande bestämmelser på lagnivå ställs det inga krav på att beslut om placering av en myndighets verksamhet ska föreskrivas i lag när placeringsfrågan inte har samband med avgöranden som gäller myndighetens uppgifter eller befogenheter. Eftersom det enligt 119 § 2 mom. i grundlagen ska regleras genom lag om grunderna för verksamheten vid statsförvaltningens ämbetsverk och inrättningar som utövar offentlig makt, är det logiskt att på lagnivå liksom för närvarande också reglera om behörigheten när det gäller placering av andra funktioner och enheter inom statsförvaltningen. I fråga om andra statliga enheter och funktioner än sådana som utövar offentlig makt finns det inget hinder för motsvarande reglering på lagnivå när det gäller behörighet för beslut om placering, även om bestämmelser om grunderna för deras verksamhet i övrigt enligt grundlagen kan utfärdas genom förordning. Således kan enligt propositionen beslut om placering fattas genom förvaltningsbeslut, oavsett av om det är fråga om en statlig myndighets enhet som utövar offentlig makt eller inte.

Det behörighetsarrangemang som föreslås i 5 § 2 mom. motsvarar i fråga om ministeriet det krav enligt 68 § 2 mom. i grundlagen på att de centrala ärenden som hör till ministeriet ska avgöras av ministern.

Dessutom ska enligt 5 § 1 mom. också föreskrivas att vederbörande ministerium kan förbehålla sig den underställda myndighetens beslutanderätt i ärenden som gäller placeringen av enheter och funktioner och tillgången till kundtjänster vid enheterna, om ministeriet anser att beslutet är av betydelse med tanke på målen enligt 2 § eller målen för den plan som avses i 3 §. Enligt 68 § 1 mom. i grundlagen svarar varje ministerium inom sitt ansvarsområde för beredningen av

RP 62/2021 rd

de ärenden som hör till statsrådet och för att förvaltningen fungerar som sig bör. Enligt förarbetena till grundlagen täcker skyldigheten att se till att förvaltningen fungerar även ministeriernas styrning och övervakning av den underlydande förvaltningen. På detta sätt utsträcks de för ministerieförvaltning typiska parlamentariska dragen också till den underlydande förvaltningen (RP 1/1998 rd, s. 119). Ministeriernas rätt att förbehålla sig beslutanderätten i ärenden är viktiga med tanke på lagens syften och som hänför sig till allmän organisering av den underlydande förvaltningens verksamhetsställen och servicestruktur kan anses vara förenlig med grundlagen.

Även vissa andra begränsningar med anledning av grundlagen gäller beslut om placering och annan tillämpning av den föreslagna lagen. Enligt 3 § i grundlagen utövas den dömande makten av oberoende domstolar. Enligt 21 § i grundlagen har var och en rätt att på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad av en domstol eller någon annan myndighet som är behörig enligt lag samt att få ett beslut som gäller hans eller hennes rättigheter och skyldigheter behandlat vid domstol eller något annat oavhängigt rättskipningsorgan. I beslutsfattande som gäller domstolsnätet ska alltid domstolarnas oberoende som tryggas i grundlagen beaktas. Det föreskrivs separat om domstolarnas placering i domstolslagen (673/2016) och i förordningar som utfärdats med stöd av den, varav följer att ministeriets behörighet enligt 5 § i propositionen att besluta eller förbehålla sig beslutanderätten i ärenden som gäller placeringen av enheter eller funktioner inte kan tillämpas på domstolar. Propositionen begränsar inte domstolarnas oberoende.

Propositionens 3 § innehåller bestämmelser om en riksomfattande plan. Statsrådet ska för sin mandatperiod utarbeta en plan för fullföljande av de mål som anges i 2 §. Planen ska innehålla statsförvaltningens gemensamma eller förvaltningsområdenas utvecklingsmål för tillgången till tjänster och placeringen av enheter och funktioner. Planen ska vidare innehålla uppgifter om inrättande av en ny eller indragning av en enhet eller funktion som är av särskild betydelse med avseende på de mål som anges i 2 § samt om de viktigaste projekt som inverkar på tillgången till tjänster. Enligt 68 § 1 mom. i grundlagen svarar varje ministerium inom sitt ansvarsområde för beredningen av de ärenden som hör till statsrådet och för att förvaltningen fungerar som sig bör. Med förvaltning avses skötsel av offentliga förvaltningsuppgifter som hör till ministeriets ansvarsområde. Bestämmelser om ministeriernas ansvarsområden och om fördelningen av ärenden mellan dem samt om andra former för organisering av statsrådet utfärdas i lagen om statsrådet (175/2003) och reglementet för statsrådet (262/2003). Enligt 2 § 2 mom. i lagen om statsrådet ska ministerierna vid behov samarbeta vid beredningen av ärenden. Det ministerium till vars ansvarsområde ärendet huvudsakligen hör svarar för ordnandet av samarbetet. Statsrådets plan innehåller inga direkt förpliktande förvaltningsinterna föreskrifter, men de mål som uppställts i planen bör främjas inom förvaltningsområdena i ämbetsverkens resultatplaner och när beslut fattas om servicestrukturerna och placeringen av enheter och funktioner. Målen för planen ska beredas vid de ministerier som saken gäller och samordnas av finansministeriet, som också ansvarar för föredragningen av ärendet vid statsrådets allmänna sammanträde. Till stöd för denna beredning ska tillsättas ett organ, Samarbetsgruppen för tillgången till statliga tjänster och placeringen av funktioner, där bland annat alla ministerier var representerade. Den riksomfattande planen hindrar inte respektive ministerium från att sköta och styra verksamheten inom den underlydande förvaltningen. Propositionen är inte problematisk med tanke på grundlagens bestämmelser om statsrådets och ministeriets uppgifter. Enligt 1 § ska den föreslagna lagen inte tillämpas på statsrådet och inte heller på den högsta statsledningen, dvs. riksdagen och de ämbetsverk som är underställda riksdagen, t.ex. riksdagens justitieombudsmans kansli och republikens presidents kansli.

Enligt 68 § 3 mom. i grundlagen utfärdas bestämmelser om ministeriernas ansvarsområden och om fördelningen av ärendena mellan dem samt om annan organisationsform för statsrådet genom lag eller genom förordning av statsrådet. När begreppet regionalisering slopas och ersätts med riksomfattande planering och samordning i fråga om tillgången till tjänster och placeringen av enheter och funktioner, kan det emellertid vara motiverat att göra tekniska preciseringar i de statsrådsförordningar som avses i grundlagen, bl.a. i reglementet för statsrådet.

RP 62/2021 rd

Enligt 84 § 4 mom. i grundlagen utfärdas bestämmelser om de allmänna grunderna för statliga affärsverks verksamhet och ekonomi genom lag. Inkomstposter och anslag som gäller affärsverken tas in i statsbudgeten endast till den del så anges genom lag. I samband med behandlingen av statsbudgeten godkänner riksdagen de centrala målen för affärsverkens tjänster och övriga mål för verksamheten. Enligt propositionen ska lagen med undantag för 3 och 5 § tillämpas på statliga affärsverk. På grund av grundlagens företräde är de mål som riksdagen har godkänt primära i förhållande till de mål som anges i 2 § i denna lag.

Propositionen innehåller inga bestämmelser som inverkar på den kommunala självstyrelsen eller annan regional självstyrelse (GL 121 §) eller på Folkpensionsanstaltens självständiga ställning. Enligt 3 § i propositionen ska de planer som gäller dessa aktörers verksamhetsställen och servicenätverk beaktas vid beredningen av statsrådets riksomfattande plan, men i propositionen föreslås inte styrning av statsrådet eller andra befogenheter i fråga om planerna.

Enligt 80 § i grundlagen kan republikens president, statsrådet och ministerierna utfärda förordningar med stöd av ett bemyndigande i grundlagen eller i någon annan lag. Genom lag ska det dock utfärdas bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter samt om frågor som enligt grundlagen i övrigt hör till området för lag. Delegeringsbestämmelserna ska dessutom vara noggrant avgränsade. I propositionen ingår bemyndiganden att utfärda förordning. Enligt 3 § 3 mom. får närmare bestämmelser om utarbetandet av den riksomfattande planen och dess tidtabell utfärdas genom förordning av statsrådet. Behörigheten att utfärda förordning har begränsats i fråga om utfärdande av tekniska bestämmelser om tider och skeden för utarbetandet så att planen kan samordnas tidsmässigt och i fråga om sakinnehåll bl.a. med planen för de offentliga finanserna och eventuellt med statsrådets övriga planer. Enligt 4 § 1 mom. i propositionen ska finansministeriet till stöd för samordningen av planering och uppföljning som avses i 3 § tillsätta ett organ, Samarbetsgruppen för tillgången till statliga tjänster och placeringen av funktioner, för statsrådets mandatperiod, där ministerierna, Folkpensionsanstalten och Finlands Kommunförbund är företrädare samt vissa statliga myndigheter som har ett brett nätverk av verksamhetsställen eller som i stor utsträckning sköter kundtjänstuppgifter. Samarbetsgruppen ska höra landskapsförbunden och de självstyrande områden som är större än kommuner, delegationen för samservice och andra organ som inrättats för att utveckla statens tjänster och regionerna. Enligt 4 § 2 mom. får närmare bestämmelser om samarbetsgruppens sammansättning och specifika uppgifter utfärdas genom förordning av statsrådet. Bemyndigandet att utfärda förordning är begränsat till precisering endast av de uppgifter som anges i 1 mom. Sammansättningen regleras redan ganska noggrant i 1 mom., men genom förordning kan det specificeras på vilka grunder, som preciserar lagen, statliga myndigheter kan utses till representanter i organet. Båda bestämmelserna om bemyndigande att utfärda förordning är noggrant avgränsade. Genom förordning kan man endast precisera det som föreskrivits om i lag. Deras betydelse i sak är också den typen av bestämmelser som hör till förordningsnivå och som drar upp riktlinjer för den praxis som ska tillämpas på behandlingen av ärenden och som kan behöva ändras med jämna mellanrum. Samarbetsgruppen utövar inte offentlig makt utan enligt den föreslagna lagen ska organet bistå statsförvaltningen när det gäller planering.

Propositionens mål och det som föreslås för att på riksomfattande nivå stärka förvaltningsövergripande planmässighet och samordning samt en precisering av att ministeriernas befogenheter är ägnade att främja att grundlagen, och särskilt dess 6, 17, 21, 22 och 122 §, iakttas i fråga om statsförvaltningen. Detta kan bedömas ha positiva indirekta konsekvenser också i större utsträckning i fråga om planeringen av servicenätverket och servicestrukturen för den offentliga förvaltningen.

På de grunder som anges ovan kan lagförslaget behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Kläm

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

Lag

om grunderna för tillgången till statliga tjänster och placeringen av funktioner

I enlighet med riksdagens beslut föreskrivs:

1 §

Lagens syfte och tillämpningsområde

Denna lag innehåller bestämmelser om de allmänna målen för, den riksomfattande planeringen och samordningen av samt beslutsfattandet i fråga om ordnandet av tillgången till statliga tjänster och placeringen av statliga enheter och funktioner.

Denna lag tillämpas inte på riksdagen och de ämbetsverk som lyder under riksdagen eller på republikens presidents kansli, Finlands beskickningar i utlandet, offentligrättsliga inrättningar, stiftelser eller andra offentligrättsliga fonder, statligt ägda aktiebolag eller fonder utanför statsbudgeten. Bestämmelserna i 3 och 5 § tillämpas inte på statliga affärsverk.

En myndighet som omfattas av denna lag svarar för att tillgången till tjänster har ordnats i enlighet med de mål som anges i 2 § även i fråga om en sådan tjänsteuppgift som myndigheten har överfört till en aktör som inte omfattas av lagen.

2 §

Mål

Tillgången till statliga tjänster ska ordnas samt enheter och funktioner placeras så att i hela landet statens uppgifter sköts på ett resultatrikt sätt och att tillgången till tjänster genom användning av olika former av ärendehantering svarar mot olika kundgruppers servicebehov på ett sätt som tillgodoser de grundläggande fri- och rättigheterna.

Beslut och planer som gäller tillgången till statliga tjänster och placeringen av enheter och funktioner ska dessutom främja livskraften, säkerheten och statens konkurrenskraft som arbetsgivare i olika delar av landet.

3 §

Riksomfattande plan

Statsrådet ska för sin mandatperiod utarbeta en plan för fullföljande av de mål som anges i 2 §. Planen ska grunda sig på en förvaltningsövergripande helhetsbild av behovet av och tillgången till statliga tjänster samt på hur enheterna och funktionerna är placerade. Planen ska omfatta statsförvaltningens gemensamma eller förvaltningsområdenas strategiska linjer för placeringen av enheter och funktioner samt strategiska utvecklingsmål för tillgången till tjänster och resultat av verksamheten. Planen ska innehålla en bedömning av verksamhetsmiljöns utveckling under de åtta år som följer på utarbetandet av planen. Uppgift om inrättande av nya enheter eller funktioner av särskild betydelse med avseende på de mål som anges i 2 § ska ingå i planen liksom även uppgift om indragning av sådana samt uppgift om de viktigaste projekt som inverkar på tillgången till tjänster. Planen kan innehålla riksomfattande eller regionala prioriteringar.

Planen kan innehålla mål för ordnande av samservice och gemensamma lokaler eller ordnande av multilokalt arbete och för därmed motsvarande sådan utveckling som påverkar servicestrukturen och placeringen av funktioner. När planen utarbetas beaktas de planer som gäller placeringen av enheter, tjänster och andra funktioner vid Folkpensionsanstalten, i kommunerna och den övriga offentliga förvaltningen.

RP 62/2021 rd

Planen ska samordnas med planen för de offentliga finanserna. Statsrådet följer upp och utvärderar genomförandet av planen och ser över planen vid behov. Närmare bestämmelser om utarbetandet av planen och planens tidtabell får utfärdas genom förordning av statsrådet.

4 §

Samarbetsgruppen för tillgången till statliga tjänster och placeringen av funktioner

Till stöd för samordningen av planering och uppföljning enligt 3 § tillsätter finansministeriet för statsrådets mandatperiod en arbetsgrupp för tillgången till statliga tjänster och placeringen av funktioner, där ministerierna, Folkpensionsanstalten och Finlands Kommunförbund är företrädare samt utöver dessa de statliga myndigheter och statliga affärsverk som har ett brett nätverk av verksamhetsställen eller som i stor utsträckning sköter kundtjänstuppgifter. Samarbetsgruppen ska åtminstone höra landskapsförbunden, delegationen för samservice och andra organ som inrättats för att utveckla de statliga tjänsterna och regionerna, statliga expertorgan för övergripande säkerhet och beredskap samt de huvudavtalsorganisationer som företräder de statsanställda.

Närmare bestämmelser om arbetsgruppens sammansättning och specifika uppgifter får utfärdas genom förordning av statsrådet.

5 §

Behörighet

Behörigheten att besluta om placeringen av statliga enheter och funktioner hör till det ansvariga ministeriets uppgifter, om inte något annat föreskrivs någon annanstans i lag. Ministeriet i fråga kan förbehålla sig den underlydande myndighetens beslutanderätt i ärenden som gäller placeringen av enheter och funktioner och tillgången till kundtjänster vid enheterna, om ministeriet anser att beslutet är av betydelse med tanke på målen enligt 2 § eller målen för den plan som avses i 3 §.

Vid ministeriet avgörs ett ärende som avses i 1 av ministern. Bestämmelser om överföring av ett ärende till statsrådets allmänna sammanträde för avgörande finns i 14 § i lagen om statsrådet (175/2003).

Innan beslut om placering av statliga enheter och funktioner och om tillgången till kundtjänster vid en enhet fattas, ska beslutets verkningar bedömas med tanke på fullföljandet av de mål som anges i 2 § och målen för den plan som avses i 3 §. Konsekvensbedömningen ska på begäran lämnas till finansministeriet.

6 §

Ikraftträdande

Denna lag träder i kraft den 20 .

Genom denna lag upphävs lagen om behörighet vid placering av statliga enheter och funktioner (362/2002).

Helsingfors den 22 april 2021

Statsminister

RP 62/2021 rd

Sanna Marin

Kommunminister Sirpa Paatero