

Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om behörighet vid placering av statliga enheter och funktioner

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås att det stiftas en lag om behörighet vid placering av centralförvaltningens enheter och sådana statliga funktioner som sköts på riksnivå eller centraliserat. Vidare föreslås en ändring av lagen om Utbildningscentret för undervisningssektorn. I gällande lagstiftning finns det med undantag för placeringen av utrikesrepresentationer inte några uttryckliga bestämmelser om ifrågavarande behörighet. Det föreslås att denna behörighet skall ges det ministerium som saken gäller. Beslutet skall fattas av ministern, om ärendet inte på de villkor som bestäms i lagen skall överföras till statsrådets allmänna

sammanträde. I propositionen föreslås dessutom att ministerierna skall ha rätt att förbehålla sig beslutanderätten i sådana fall av indragning eller nedskärning av regionala och lokala statliga enheter och funktioner utanför huvudstadsregionen som ministeriet anser vara viktiga.

I propositionen föreslås att statsrådet skall ges bemyndigande att utfärda förordning om beredningen av ärenden som gäller placeringssort och om ett organ som vid behov skall tillsättas för detta ändamål.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft så fort som möjligt efter det att de har godkänts och blivit stadfästa.

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL	1
INNEHÅLLSFÖRTECKNING.....	2
ALLMÄN MOTIVERING.....	3
1. Inledning.....	3
2. Nuläge.....	4
2.1. Lagstiftning och praxis	4
2.2. Bedömning av nuläget.....	6
3. Propositionens mål och de viktigaste förslagen.....	8
4. Propositionens verkningar.....	9
4.1. Ekonomiska verkningar.....	9
4.2. Verkningar i fråga om organisation och personal.....	9
4.3. Regionalpolitiska verkningar.....	10
5. Beredningen av propositionen.....	12
DETALJMOTIVERING.....	13
1. Lagförslagen.....	13
1.1. Lag om behörighet vid placering av statliga enheter och funktioner.....	13
1.2. Lag om ändring av 2 § lagen om Utbildningscentret för undervisningssektorn	16
2. Ikraftträdande	16
3. Lagstiftningsordning.....	16
LAGFÖRSLAGEN.....	17
om behörighet vid placering av statliga enheter och funktioner.....	17
om ändring av 2 § lagen om Utbildningscentret för undervisningssektorn.....	19
BILAGA	20
PARALLELLTEXTER.....	20
om ändring av 2 § lagen om Utbildningscentret för undervisningssektorn.....	20

ALLMÄN MOTIVERING

1. Inledning

I jämförelse med andra länder är den offentliga förvaltningen i Finland effektivt organiserad och fungerar öppet och säkert. Som helhet betraktat är den offentliga förvaltningen också i hög grad decentraliserad; uppgifter och behörighet har överförts från centralförvaltningen till den statliga regional- och lokalförvaltningen, närmare medborgarna. I Finland, liksom i de övriga nordiska länderna, har särskilt kommunförvaltningen omfattande uppgifter och en omfattande beslutanderätt. Det visar också antalet anställda; kommunerna har sammanlagt cirka 410 000 anställda, medan staten på olika nivåer inom förvaltningen har cirka 124 000 anställda. Den statliga centralförvaltningen har dock i stor utsträckning koncentrerats till huvudstadsregionen.

När det genomförs reformer inom centralförvaltningen, och också vid eventuella omlokaliseringar av enheter och funktioner, skall den centrala utgångspunkten vara bibehållen effektivitet, trygghet av förutsättningarna för verksamheten så att de lagstadgade uppgifterna kan skötas resultatriktat. I och med att datakommunikation och informationsteknik har utvecklats krävs dock inte att alla centralförvaltningsenheter och -funktioner skall ligga i huvudstadsregionen för att verksamheten skall vara resultatrik. Den nuvarande tekniken möjliggör bland annat utflyttning av olika stödfunktioner inom förvaltningen, exempelvis statistikföring, forskning, beviljandet av tillstånd, övervakning och motsvarande uppgifter. Omlokaliseringen kan också betraktas som ett medel för regional utveckling.

I anslutning till detta fattade regeringen i sin aftonskola den 4 oktober 2000 ett beslut om åtgärder för att effektivisera regionalpolitiken och samarbetet mellan de ekonomiska regionerna. Enligt beslutet skall regeringen effektivisera regionalpolitiken och samordningen av olika åtgärder och verkningarna av dem. Regionalpolitiken skall ges en ny riktning, urvalet av åtgärder skall bli mångsidigare och resurserna utökas till vissa delar.

Programmet har åtta punkter, som grundar

sig på ett målprogram som utarbetats enligt lagen om regional utveckling (1135/1993). En punkt i programmet gäller omlokalisering av statliga funktioner och överföring av uppgifter till regional- och lokalförvaltningen med beaktande av de möjligheter som den nya informationstekniken erbjuder.

I statsrådets beslut om målprogrammen, som fattades den 9 november 2000, konstateras vidare att dagens dataförbindelser och kommunikationsteknik på ett betydande sätt förbättrar möjligheterna att placera statliga funktioner utanför huvudstadsregionen. En anvisning om förfarandesättet vid överföringen av statens uppgifter till regional- och lokalförvaltningen och omlokaliseringen av centralförvaltningens funktioner har utarbetats för ministerierna. Vidare har statsrådet den 8 november 2001 fattat ett principbeslut om en strategi och långsiktiga målsättningar för placeringen av statliga funktioner. Statsrådets kansli och inrikesministeriet har svarat för beredningen i samarbete med övriga ministerier. För beredningsarbetet tillsatte statsrådets kansli en koordineringsgrupp för regionalisering den 14 december 2000.

Med regional utvecklingspolitik avses att utvecklingen i landets olika regioner styrs i en riktning som kan anses vara gynnsam med tanke på utvecklingen i hela landet. Den regionala utvecklingspolitikens uppgift är att främja såväl en utveckling som utgår från de olika regionernas egna behov och önskemål som en balanserad utveckling i landets olika delar.

De nationella mål som uppställts för tillväxten och den ojämna regionala utvecklingen innebär att det borde vara möjligt att aktivt påverka lokaliseringen av produktion, service och invånare. Regeringen anser att det till bas för denna påverkan borde utvecklas ett nätverk av regioncentrum bestående av olika typer av centrum. Särskilt med tanke på den regionala balansen mellan tillgång och efterfrågan på arbetskraft är det av central betydelse att inflyttningen till huvudstadsregionen bromsas upp och arbetsplatsutvecklingen i landskapen aktiveras. Detta innebär att mångsidiga och tillräckligt starka centrum borde utvecklas i olika delar av landet som

motvikt till Helsingfors. En regionalt balanserad placering av statliga funktioner kan på ett väsentligt sätt främja denna målsättning. Samtidigt skulle det bromsa den alltför snabba tillväxten i Helsingfors med omnejd, och avlägsna de problem beträffande service, trafik, miljö, boende och sociala förhållanden som den medför. Utnyttjandet av den infrastruktur som redan finns i olika delar av landet minskar också behovet av motsvarande stora investeringar i huvudstadsregionen och kostnadstrycket i huvudstadsregionen sjunker.

Behovet av omlokalisering av funktioner och enheter understryks också av att behovet av arbetskraft till statens uppgifter kommer att öka redan under de närmaste åren. Statens arbetsmarknadsverk uppskattar att avgången genom pensionering tillsammans med övrig personalomsättning kommer att uppgå till 29 % åren 2002-2007. Det betyder att cirka 35 000 arbetsplatser blir lediga i hela landet. Av dessa ligger nästan 35 % eller över 12 000 i de tre stora kommunerna i huvudstadsregionen. Inom tio år kommer pensioneringar och personalomsättning att uppgå till nästan 50 %, vilket uppskattningsvis motsvarar 58 000 arbetstagare. Det betyder att den del av de statsanställda som i samband med den successiva omlokaliseringen av enheter och funktioner inte vill flytta till andra delar av landet, enligt uppskattning kan anställas av staten inom de enheter i huvudstadsregionen där avgången sker under de närmaste åren.

Utan en omlokalisering av funktioner och enheter skärps konkurrensen om arbetskraft mellan staten och den privata sektorn i huvudstadsregionen, eftersom de åldersklasser som kommer ut på arbetsmarknaden redan från och med 2003 första gången kommer att vara mindre än de åldersklasser som når pensionsåldern. En sådan situation skulle leda till ökat lönekostnadstryck och till att det blir svårare för staten att rekrytera kompetent arbetskraft.

2. Nuläge

2.1. Lagstiftning och praxis

År 2001 gjorde ministerierna med koordineringsgruppen för regionalisering en kartlägg-

ning av normbasen för placeringen av statliga funktioner. Kartläggningen omfattade 99 separata ämbetsverk eller grupper av ämbetsverk och också enheter inom statens regional- och lokalförvaltning. Däremot ingick inte ämbetsverk och inrättningar som är underställda riksdagen, Folkpensionsanstalten, Finlands Bank eller statliga affärsverk. Till exempel länsstyrelserna behandlades i detta sammanhang som en grupp, liksom också arbetskrafts- och näringscentralerna och vissa andra av statens regional- och lokalförvaltningsenheter.

Kartläggningen visar att det endast finns en bestämmelse på lagnivå som gäller behörigheten vid placeringen av centralförvaltningens enheter och sådana statliga funktioner som sköts på riksnivå eller centraliserat. Den enda lag där det uttryckligen föreskrivs om behörighet i fråga om placeringen av centralförvaltningens funktioner och enheter, är lagen om utrikesförvaltningen (204/2000). I 11 § 1 mom. ges republikens president behörigheten att bestämma om placeringen av utrikesrepresentationer.

I fråga om en funktion som sköts på riksnivå bestäms direkt genom lag att dess hemort är Heinola (lagen om Utbildningscentret för undervisningssektorn; 1259/1992, 2 §). Den enda centraliserat skötta, rikstäckande funktion vars placeringsort bestäms direkt genom förordning är Depåbiblioteket i Kuopio (förordningen om Depåbiblioteket; 94/1992, 2 §). Det har inte genom förordning utfärdats några bestämmelser som uttryckligen gäller behörigheten att fatta beslut om placeringsort för centralförvaltningens enheter eller funktioner.

I fråga om placeringen av ministerier och övrig centralförvaltning har utgångspunkten uppenbarligen varit att de utan att det särskilt nämns kommer att finnas i huvudstadsregionen. Så har också skett. I och med att det inte har funnits några fastställda mål, någon strategi eller några normer har nya, utvidgade och omorganiserade centralförvaltningsenheter och -funktioner i allmänhet placerats i huvudstadsregionen och besluten har fattats internt i ämbetsverken. Vid ministerierna och ämbetsverken är det dessutom möjligt att fastställa behörigheten i fråga om beslut om placering också genom interna bestämmelser.

Många beslut om placering av centralförvaltningsenheter och -funktioner har fattats i anslutning till statsbudgeten. Det har varit fallet särskilt när riksdagen har beviljat anslag för inrättande av nya inrättningar eller för betydande lokalinvesteringar för existerande enheter eller funktioner. Exempel på sådana rikstäckande funktioner är polisinstitutet, brand- och räddningsinstitutet.

Å andra sidan har varken den vittsyftande eller principiella betydelsen av eller karaktären och omfattningen hos de uppgifter som sköts av de statliga centralförvaltningsenheterna och -funktionerna varit ett kriterium för om placeringsorten har bestämts direkt i en lag eller förordning eller om det överhuvudtaget inte har funnits några bestämmelser gällande placeringen. I praktiken är det närmast betydande behov av reinvesteringar i lokaler som har lett till att placeringsorten har blivit en fråga för beslutsfattande på politisk nivå.

Enligt kartläggningen är behörigheten i fråga om beslut om placering av statlig regional- och lokalförvaltning däremot nästan heltäckande reglerad genom lagar eller förordningar. I flera fall bestäms placeringsorten direkt i en lag eller förordning.

När det gäller indragning av enheter och funktioner inom den statliga regional- och lokalförvaltningen finns det inga särskilda bestämmelser; i regel är den myndighet som bestämmer om placeringen också behörig myndighet i fråga om indragning.

När uttryckliga bestämmelser saknas kan dock behörigheten i fråga om beslut som gäller placeringen av statliga centralförvaltningsenheter och -funktioner dock på allmän nivå härledas från grundlagen, lagen om statsrådet (78/1922) och 2 kap. reglementet för statsrådet (1522/1995).

I de fall då behörigheten i fråga om beslut som gäller placeringsorten för statliga enheter och funktioner inte genom lag eller annan författning ålagts någon myndighet, hör dessa ärenden med stöd av 65 § grundlagen till statsrådets behörighet. Enligt nämnda lagrum hör de uppgifter till statsrådets uppgifter som nämns i grundlagen samt de övriga regerings- och förvaltningsärenden som enligt lag eller andra författningar skall avgöras av statsrådet eller något ministerium, eller som inte har hänförs till republikens presidents

eller någon annans behörighet. Enligt grundlagens 67 § avgörs ärenden som hör till statsrådet vid statsrådets allmänna sammanträde eller i det ministerium som saken gäller. Vid allmänt sammanträde avgörs vittsyftande och principiellt viktiga ärenden och sådana andra ärenden vars betydelse kräver det. Närmare bestämmelser om grunderna för hur statsrådets beslutanderätt organiseras utfärdas genom lag. Enligt 7 § 1 mom. lagen om statsrådet avgörs regerings- och förvaltningsärenden som ankommer på statsrådet i det ministerium som saken gäller, om ärendena inte enligt grundlagen, någon annan lag eller en förordning skall avgöras vid statsrådets allmänna sammanträde. Ärenden som gäller placeringsort handläggs eller avgörs enligt bestämmelserna i 2 kap. reglementet för statsrådet inte vid statsrådets allmänna sammanträde, varför avgörandet i princip hör till det ministeriums behörighet som saken gäller. Enligt 8 § 1 mom. lagen om statsrådet kan ett ärende i vilket ett ministerium annars har beslutanderätt i enskilda fall överföras till allmänt sammanträde, om ärendet anses vara så vittsyftande och av sådan principiell vikt att det bör avgöras vid allmänt sammanträde. Beslutet om överföring fattas av statsrådets allmänna sammanträde på framställning av statsministern eller den minister som saken gäller.

Besluten om placeringsort för statliga enheter och funktioner kan inte i samtliga fall anses vara vittsyftande eller principiellt viktiga ärenden. Ofta gäller de enheter eller funktioner som har en jämförelsevis liten personal och budget. Å andra sidan påverkar också uppgifternas karaktär helhetsbedömningen. Enligt 9 § lagen om statsrådet avgörs sådana beslut i vilka beslut fattas i ett ministerium av den minister som är chef för ministeriet eller av någon annan sådan medlem av statsrådet som behandlar ärenden som hör till ministeriets ansvarsområde eller av en tjänsteman vid ministeriet. Om en tjänsteman vid ministeriet inte har getts beslutsbefogenhet i dessa ärenden i arbetsordningen för ministeriet, avgörs ärendet av vederbörande minister. Ministern kan dock enligt 10 § lagen om statsrådet förbehålla sig beslutanderätten i ett ärende som har uppdragits åt en tjänsteman vid ministeriet för avgörande.

Om placeringsorten för en enhet och funktion däremot har bestämts direkt i en lag eller förordning, kan vederbörande minister eller statsrådet inte överta avgörandet av ett ärende som gäller placering utan att den aktuella lagen eller förordningen ändras. Å andra sidan kan ett ministerium inte förbehålla sig behörigheten i ett ärende som genom bestämmelser på olika nivåer delegerats till ämbetsverk eller inrättningar under ministeriet eller till tjänstemän vid dessa. I och med att resultatstyrningen vinner terräng har delegering blivit allmänt särskilt när det gäller beslutanderätten i ärenden som gäller placering och också indragning och nedskärning av den enheter och funktioner inom den statliga lokalförvaltningen.

Statsrådet konstaterade i samband med utfärdandet av anvisningen om beredning och behandling av placeringen av statens enheter och funktioner den 5 april 2001 att regeringen skall avlåta en proposition med förslag till lag om organiseringen av behörigheten vid placering av statliga enheter och funktioner och en förordning som baserar sig på lagen, om den kartläggning som görs av den av statsrådets kansli den 14 december 2000 tillsatta koordineringsgruppen för regionalisering visar att det är ändamålsenligt.

2.2. Bedömning av nuläget

Avsaknaden av ett regelsystem för behörigheten och beredningsproceduren i ärenden som gäller placeringen av statliga enheter och funktioner och den obefintliga koordineringen av de olika åtgärderna som är en följd av detta, har visat sig vara problematiska för uppnåendet av regeringens ovan beskrivna samhällspolitiska mål.

För närvarande finns det endast två fall där placeringsorten för en statlig centralförvaltningsenhet eller –funktion har fastställts genom lag eller förordning. I bägge fallen har enheten eller funktionen placerats utanför huvudstadsregionen. Lagrummen grundar sig i dessa fall självfallet dock inte på statsrådets ovan nämnda linjedragningar från den 4 oktober och 9 november 2000. Placeringsärendena har behandlats och besluten har fattats separat.

De flesta faktiska besluten om placering av

en enhet eller funktion har fattats av en behörig ledande tjänsteman, till exempel genom hyresavtal för lokalerna, utan skyldighet att utreda eller motivera olika regionala placeringsalternativ. Också ministeriernas och ämbetsverkens interna arbetsordningar, som kan innehålla sådan behörighet att fatta beslut om placeringsort som avses här, har utformats utgående från helt andra grunder. 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. Besluten har grundat sig på förvaltningens interna verksamhet, personalpolitik och myndighetens aktuella budgetsituation.

Eftersom den uttryckliga behörigheten vid placering av statliga enheter och funktioner inte har reglerats, kräver en konsekvent och övergripande organisering av behörigheten att lagstiftningen utvecklas. Behovet av reglering har accentuerats under de senaste åren. Detta beror, förutom på den inriktning som den regionala utvecklingen har, också på det accelererande behovet av förändring i centralförvaltningens strukturer. Den ökade förändringstakten står i sin tur i relation till utvecklingen inom informationsteknik och datakommunikation, Finlands medlemskap i EU och de reformer av verksamheterna som den övriga internationaliseringen har orsakat. Lagstiftningen innehåller idag inte tillräckliga medel för regeringen att reagera smidigt på utvecklingen i samhället också genom beslut om placering av enheter och funktioner eller någon funktionellt lämplig del av dem.

Den anvisning som statsrådet utfärdade den 5 april 2001 åsidosätter inte de placeringsorter som fastställts eller eventuellt kommer att fastställas genom lag eller förordning; det samma gäller statsrådets ovan nämnda principbeslut från den 8 november 2001. Dessutom är fastställande av placeringsort genom lag eller förordning allmänt taget ett alltför långsamt förfarande för att det skulle leda till den förändring som eftersträvas. I överensstämmelse med regeringens linjedragningar

ligger visserligen de placeringsorter som hittills fastställts genom lag eller förordning utanför huvudstadsregionen. Däremot har avsaknaden av bestämmelser som uttryckligen gäller behörigheten i förening med att behörigheten delegerats internt inom ministerier och ämbetsverk och enheter under dem, med utövandet av faktisk beslutanderätt till exempel genom beslut om verksamhetslokaler, inneburet att koordineringen av besluten om placeringar inom centralförvaltningen varit obefintlig.

Eftersom de allmänna grunderna för den statliga centralförvaltningens ämbetsverk och inrättningar enligt 119 § 2 mom. grundlagen skall regleras genom lag om deras uppgifter omfattar utövning av offentlig makt, vore det konsekvent att också behörigheten i fråga om placeringen av centralförvaltningens funktioner och enheter regleras på lagnivå. Det finns få andra enheter och funktioner inom centralförvaltningen än sådana som utövar offentlig makt. Inte heller i dessa fall finns det något hinder för att den införs en reglering av den aktuella behörigheten på lagnivå som en del av en heltäckande organisering av behörigheten, även om grunderna för deras verksamhet enligt nämnda paragraf kan regleras genom förordning.

I fråga om sättet på vilket denna reglering skall genomföras finns det två alternativ att välja mellan. För det första kan bestämmelser om behörigheten införas från fall till fall separat inom varje förvaltningsområde. Det andra sättet är att stifta en allmän lag som omfattar samtliga förvaltningsområden och deras nuvarande och framtida enheter och funktioner. Konsekvent genomfört förutsätter detta förfarande att de gällande bestämmelser som strider mot den nya lagen måste upphävas.

Att från fall till fall införa bestämmelser om organiseringen av behörigheten skulle leda till att det borde fogas en paragraf om behörigheten i ärenden som gäller placering till de lagar eller förordningar som reglerar grunderna för verksamheten vid centralförvaltningens ämbetsverk, inrättningar och andra enheter. Dessa författningar borde alltså ändras varje gång det inrättas nya enheter och funktioner och varje gång en funktion eller enhet utvidgas eller omorganiseras. Komplet-

teringen av författningarna skulle med tiden komma att gälla nästan alla lagar och förordningar som reglerar centralförvaltningens enheter och funktioner. Om ändringarna görs separat och småningom blir det möjligt att, efter beredning av de olika förvaltningsområdena, en och en upphäva de bestämmelser i lagar eller förordningar som fastställer placeringsorten för en enhet eller funktion inom centralförvaltningen.

Om lagarna ändras separat i varje enskilt fall kommer det, då alla förvaltningsområden beaktas, att behövas ett stort antal särskilda bestämmelser på lag- eller förordningsnivå, eftersom ministerierna och statsrådet i respektive lagar inte heller så som grundlagen förutsätter uttryckligen getts bemyndigande att utfärda förordningar i fråga om ärenden som gäller placeringen av centralförvaltningens enheter och funktioner. Detta måste utredas separat i varje enskilt fall och författningsgrunden måste utvecklas allt efter situationen.

En kompletterande punktvis reglering, som genomförs inom de olika förvaltningsområdena under en lång tidsrymd, blir dock oundvikligen mindre systematisk. Det blir svårt att koordinera bestämmelser som utfärdas i olika sammanhang och vid olika tidpunkter. En sådan reglering skulle endast småningom samla och förenhetliga behörigheten inom samtliga förvaltningsområde när det gäller om beslut om placeringen av enheter och funktioner.

Det andra alternativet är att behörigheten organiseras genom en allmän lag som gäller alla förvaltningsområden. En allmän lag skulle omedelbart komplettera författningsgrunden och resultera i tydliga behörighetsförhållanden och en enhetlig handläggning av ärenden i fråga om placering av samtliga förvaltningsområdets enheter och funktioner. Samtidigt skulle det vara ändamålsenligt att de bestämmelser i lagar och förordningar som uttryckligen fastställer placeringsorten för en enhet eller funktion inom centralförvaltningen upphävs samtidigt. Det finns dock inget behov att ändra på de placeringsorter som ligger utanför huvudstadsregionen.

En sådan lag förbättrar regeringens möjligheter att konsekvent följa den strategi för placeringen av centralförvaltningens enheter och

funktioner som den godkänt genom sitt principbeslut och att uppnå sina samhällspolitiska mål.

Ett särskilt problemområde utgör nedskärningar och indragningar av regional- och lokalförvaltningens enheter och funktioner utanför huvudstadsregionen. Det rör sig om åtgärder som lokalt sett kan vara så viktiga, att det är ändamålsenligt att besluten avvika från nuvarande praxis fattas på politisk nivå i stället för vid centralförvaltningens ämbetsverk och på nivå. Detta kan genomföras genom att det i den allmänna lagen tas in en bestämmelse om ministeriets rätt att förbehålla sig beslutanderätten i fråga om betydande indragnings- och nedskärningsprojekt som hör till ministeriets verksamhetsområde och som delegerats till ministeriet underställda ämbetsverks och inrättnings behörighet. Det har hittills inte funnits några allmänna bestämmelser eller någon etablerad praxis för beredningen och handläggningsproceduren vid beslut om placeringen av centralförvaltningens enheter och funktioner. I och med statsrådets anvisning om beredning och behandling av placeringen av statliga centralförvaltningsenheter och -funktioner, som utfärdades den 5 april 2001, formulerades för första gången enhetliga riktlinjer för beredningen inom statsförvaltningen. Det skulle dock vara ändamålsenligt att en del av innehållet i anvisningen på grund av sin karaktär och för att det skall bli mer bindande överförs till den föreslagna lagen och statsrådsförordningen.

3. Propositionens mål och de viktigaste förslagen

Propositionens mål är att föreskriva den allmänna behörigheten i fråga om beslut som gäller placeringen av den statliga centralförvaltningens enheter och funktioner så, att beslutsfattandet i varje enskilt fall skall ske på demokratisk politisk nivå i stället för i ämbetsverken. Enligt regeringens proposition skall beslutanderätten beroende på omständigheterna överföras antingen till vederbörande ministerium eller till statsrådets allmänna sammanträde. Organiseringen av beslutanderätten har i sista hand som mål att förbättra regeringens möjligheter att genom

sina beslut om placeringen av enheter och funktioner bidra till en balanserad utveckling i regionerna, påverka sysselsättningen i olika delar av landet samt trygga tillgången på arbetskraft till statens uppgifter på lång sikt. Dessa åtgärder skulle också medverka till att upprätthålla balansen mellan den offentliga ekonomin och samhällsekonomin. I alla fall som gäller omlokalisering skall dock en resultatriktad skötsel av de uppgifter som föreskrivs i lag säkerställas.

Att samla beslutanderätten till en politiskt ansvarig nivå innebär en delvis centralisering, men beslutanderätten skall endast gälla de avgöranden om placeringen av enheter och funktioner som fattas i syfte att förbättra koordineringen. Detta kommer inte att påverka andra, redan genomförda överföringar av behörighet till lägre förvaltningsnivåer. Tvärtom, regeringens avsikt är att bland annat i samband med aktuella centralförvaltningsreformer fortsätta decentraliseringsprocessen inom förvaltningen och delegeringen av behörighet.

Lagstiftningstekniskt är det mest ändamålsenliga sättet att genomföra organiseringen av behörighetsfrågorna att stifta en allmän lag, som organiserar behörigheten i fråga om placeringen av den statliga centralförvaltningens funktioner och enheter enhetligt inom alla förvaltningsområden. I de lagar och förordningar som gäller de olika förvaltningsområdena upphävs samtidigt de bestämmelser som gäller placeringsorten för enheter och funktioner. Lagen kommer att utvidga ministeriernas rätt att förbehålla sig beslutanderätten också i sådana beslut om nedskärning och indragning av enheter och funktioner utanför huvudstadsregionen som, förutom till en tjänsteman vid ministeriet, har överförts för avgörande till ett ämbetsverk eller en inrättning under dem. I lagen skall också de kommuner som hör till huvudstadsregionen räknas upp.

Ett mål är också att undvika det oenhetliga beslutsfattandet vid placeringen av centralförvaltningens enheter och funktioner som, förutom av avsaknaden av författningsgrund, också har varit en följd av att de olika myndigheternas och myndighetsnivåernas verksamhet inte har koordinerats. Med hjälp av den föreslagna lagen blir det möjligt att upp-

nå det uppställda målet. Lagen fyller ut luckorna i den gällande lagstiftningen och täcker i överensstämmelse med målet också framtida placeringar av helt nya enheter och funktioner.

Enligt den föreslagna lagen kan ett beslut om placeringsort eller en nedskärnings- eller indragningsplan fattas som förvaltningsbeslut i ett ministerium eller vid statsrådets allmänna sammanträde. Förfarandet kommer att bli ett snabbt och smidigt sätt att uppnå regeringens samhällspolitiska mål. Användningen av förvaltningsbeslut i ett placeringsärende strider inte mot 119 § grundlagen, enligt vilken "de allmänna grunderna" för statsförvaltningens organ skall regleras genom lag, eftersom det enligt förberedelserna för lagen närmast är enhetens namn, verksamhetsområde, huvudsakliga uppgifter och behörighet, men inte placeringsort som hör till de allmänna grunderna.

Ett mål är vidare att säkerställa att det finns en enhetlig berednings- och beslutsprocess som gäller placeringen av enheter och funktioner inom alla förvaltningsområden. Den statsrådsförordning som enligt förslaget skall utfärdas med stöd av lagen reglerar beredningen och organiseringen av besluten om placeringen av funktioner och enheter. Förordningen ersätter samtidigt den ovan nämnda anvisningen som utfärdades av statsrådet den 5 april 2001. Den enhetliga beredningsprocessen kommer att innebära att beslutsfattarna på ett effektivt sätt hålls underrättade om nya funktioner och enheter, funktioner och enheter som skall utvidgas eller omorganiseras i större omfattning, samt om nedskärningar och indragningar som planeras i regional- och lokalförvaltningen.

4. Propositionens verkningar

4.1. Ekonomiska verkningar

De interna ändringar av behörigheten inom statsförvaltningen som avses i lagförslaget har i sig inga direkta statsekonomiska verkningar. De ekonomiska verkningarna av en omlokalisering kan preciseras först i samband med konkreta fall av omlokalisering av enheter eller funktioner. Enligt förslaget skall det genom förordning föreskrivas om en spe-

cificerad, obligatorisk placeringsutredning, som dessutom skall styras av bestämmelserna i statsrådets anvisning om beredningen av beslut om placeringen av enheter och funktioner. Placeringsutredningen skall innehålla en verksamhetsmässig och ekonomisk helhetsbedömning av de olika placeringsalternativen.

Inrättandet av centralförvaltningsenheter och -funktioner som placeras utanför huvudstadsregionen orsakar inga nämnvärda särkostnader eller extra kostnader för statsekonomin. Den personalpolitiska nyttan för staten till följd av kostnadsskillnader och regionala verkningar kommer att vara indirekta.

Under en övergångsperiod i anslutning till omorganisering och utvidgning av enheter och funktioner som utlokaliseras kommer det också att förekomma extra kostnader. Sådana extra kostnader är till exempel flyttningsersättningar och reseersättningar enligt tjänstekollektivavtal och kollektivavtal. För att verksamheten skall kunna fortsätta utan avbrott kan det också i vissa fall vara nödvändigt att det tillfälligt finns dubbel personal. Under övergångsperioden kan det också förekomma störningar i verksamheten som medför kostnader.

Enligt uppskattning kommer de extra kostnaderna som inte kan undvikas likväl att kompenseras inom en skälig tid i och med att personalomsättningen minskar och till följd av verkningar i fråga om behovet av utbildning, sänkta verksamhetskostnader och regionalekonomiska effekter. Dessutom uppskattas omlokaliseringen av statliga enheter och funktioner till orter utanför huvudstadsregionen redan under de närmaste åren ha en dämpande effekt på kostnadstrycket för statsekonomin, därför att statens konkurrens om arbetskraft, lokaler och andra resurser delvis kan styras till orter utanför huvudstadsregionen.

4.2. Verkningar i fråga om organisation och personal

Propositionen har inga direkta verkningar i fråga om statsförvaltningens organisation och personal. En omorganisering som koncentre-

rar behörigheten innebär inte heller extra administrativt arbete.

Å andra sidan medför beredningen av ärenden som gäller placeringen av enheter och funktioner litet extra arbete för förvaltningen. Det är emellertid först i samband med beredningen av de slutliga besluten gällande placeringen av enskilda, konkreta enheter och funktioner som det är möjligt att utreda vilka verkningarna blir i fråga om organisation och personal. När en ny enhet eller funktion placeras utanför huvudstadsregionen medför det inga särskilda verkningar i fråga om personal. När det gäller en utvidgning eller en omorganisering beror verkningarna på enhetens eller funktionens omfattning och karaktär och de anställdas åldersstruktur och yrkeskunskaper. I regel förutsätter de också kontakter med myndigheterna på de eventuella placeringsorterna.

För beredningen av dessa ärenden gäller för närvarande den ovan nämnda anvisningen som har utfärdats av statsrådet den 5 april 2001. I anvisningen förutsätts bland annat att det görs en obligatorisk placeringsutredning för varje ny enhet eller funktion som inrättas och varje funktion eller enhet som väsentligt utvidgas eller omorganiseras. I anslutning till de fall som gäller utvidgning eller omorganisering tryggas i anvisningen också ställningen för de anställda vid enheter och funktioner som skall omlokaliseras så, att en anställd inte kan åläggas att utan eget samtycke flytta till en ny ort. På grund av den snabba personalminskningen till följd av pensions- och annan avgång uppskattas att sådana anställda som inte är beredda att flytta till en annan ort rimligtvis kan få andra arbeten inom staten i enheter där befattningar blir lediga. Vidare förutsätts att lagen om samarbete inom statens ämbetsverk och inrättningar (651/1988) samt gällande samarbetsavtal skall efterlevas vid beredningen av dessa ärenden.

4.3. Regionalpolitiska verkningar

Lagförslaget har i sig inga direkta regionalpolitiska verkningar. Det har likväl en styrande verkan i och med att det innebär att en balanserad regional utveckling och åtgärder

som stöder sysselsättningen i olika delar av landet skall beaktas när det fattas konkreta beslut om placeringen av enheter och funktioner. De regionala effekterna uppstår i och med att det fattas konkreta beslut.

De regionala effekterna kan granskas utgående från olika typerna av regioner samt objekten för den regionala utvecklingen och de faktorer som inverkar på den regionala utvecklingen. De olika typerna av regioner är de så kallade NUTS-områdena – hela landet, storområdena (samarbetsområden inom förbunden på landskapsnivå), landskapen och de ekonomiska regionerna – samt placeringsorten och huvudstadsregionen. Enligt rapporten från arbetsgruppen för bedömningen av författningsförslagets effekter på den regionala utvecklingen (Inrikesministeriet, avdelningen för regional utveckling 8/2000) är invånarna och välfärden, infrastrukturen, servicestrukturen, den regionala ekonomin och näringsverksamheten samt förvaltningen objekt för den regionala utvecklingen.

Statens regionalpolitik har till uppgift att trygga en balanserad regional utveckling, upprätthålla den grundläggande infrastrukturen för trafik och kommunikation, främja en stabil och regionalt balanserad utveckling i fråga om ekonomi, sysselsättning och andra områden i samhället, skapa förutsättningar för en god livsmiljö, stöda verksamhetsförutsättningarna för näringslivet, stöda verksamhetsförutsättningarna för jordbruket och sörja för att alla har tillgång till välfärdstjänster och undervisning och för att det finns en tillräcklig finansieringsbas. Inom ramen för den regionala utvecklingen betonas humanresurser och resurser i fråga om kompetens och teknologi på lokal nivå, åtgärder som främjar näringslivet, infrastrukturen och samhällsstrukturen i regionerna, samarbetet mellan kommunerna samt kommunalekonomi, regionalekonomi och statsekonomi.

Inom regionalpolitiken har utvecklingstrender i fråga om produktion, sysselsättning, arbetslöshet och befolkning i regel använts som kriterier för en regionalt balanserad utveckling. Effekterna av placeringen av statliga ämbetsverk, inrättningar och funktioner kan

granskas närmare genom att de olika objekten för regionalpolitiken ställs i relation till befolkning, arbetsplatser, inkomster, utbildning, sociala förhållanden, hälsoförhållanden, kultur, boende, säkerhet, medborgaraktivitet (invånare och välfärd); region- och samhällsstruktur, byggande (infrastruktur); regional ekonomi, arbetskraft, kommunalekonomi, näringsverksamhet (regionalekonomi och näringsverksamhet); privata och offentliga tjänster, finansieringsstruktur (servicestruktur); samt kommunal- och statsförvaltning (förvaltning).

Placeringen av statliga funktioner utanför huvudstadsregionen bidrar till genomförandet av regionalpolitikens olika områden, bland annat genom att det inverkar på utvecklingen i regioncentra, den regionala specialiseringen, bildandet av kompetenskluster och stödjandet av dem och bidrar till att kvaliteten på och balansen mellan de regionala arbetsmarknaderna blir bättre.

En placering utanför huvudstadsregionen har verkningar både för huvudstadsregionen och placeringsorten och -regionen. Genom utlokaliseringar kan man jämna ut den alltför snabba tillväxten i huvudstadsregionen och underlätta problemen med service, boende, trafik och miljö och olika sociala problem som är en följd av den. På placeringsorten och i regionen inverkar ämbetsverken och funktionerna på inkomstnivån och sysselsättningen och verkar höjande på kommunens skatteintäkter. Sysselsättningen påverkas i och med att det investeras i byggande (kontorslokaler och bostäder för personalen), genom den fortlöpande verksamheten vid ämbetsverket och genom de anställdas konsumtion och sparande. Effekterna varierar lokalt, men till exempel i fråga om byggande uppskattas sysselsättningskoefficienten vara över 2. Det innebär att sysselsättningseffekten av en omplacering av 100 personer uppskattas till 200 årsverken. Sysselsättningskoefficienten för den sammanlagda effekten av den fortlöpande verksamheten vid ämbetsverket och de anställda och deras familjer uppskattas vara omkring 2. Det innebär att sysselsättningseffekten av 100 omplacerade personer är cirka 200 sysselsatta personer. Ökande skatteintäkter för kommunen är en följd både

av direkta skatteverkningar och andra indirekta verkningar, bland annat de skatteintäkter kommunen får via löntagarnas konsumtion och sparande samt ämbetsverkens anskaffningar.

När en placering av statens ämbetsverk och funktioner utanför huvudstadsregionen granskas i ett större sammanhang än i relation till statsekonomin, en bestämd intressegrupp eller en viss region, är utgångspunkten hela samhällsekonomin och en långsiktig tidsperiod. En sådan granskning av verkningarna skall göras särskilt i relation till att målet på lång sikt är en jämnare regional utveckling. Genom att utöka utvecklingsmöjligheterna för olika centra och deras verkningsområden förbättras möjligheterna för invånarna i regionen att få nya och bättre jobb och tillgång till olika tjänster. En sådan utveckling främjar för sin del en utjämning av ojämlikheten mellan medborgarna och minskar skillnaderna mellan de olika regionerna.

Samhällsekonomiska kostnadsbesparingar föranleds bland annat av att samhället, det vill säga placeringsorten, tack vare placeringen närmar sig en så kallad optimal storlek. Betydande besparingar fås också genom fastighetskostnaderna för ämbetsverkens lokaler. Likaså innebär fastighetskostnaderna för bostäderna besparingar ur samhällets synvinkel. Genom en jämnare regional fördelning av byggandet kan man dämpa bristen på arbetskraft i huvudstadsregionen och lindra arbetslösheten i regionerna. På så sätt åstadkoms besparingar genom en jämnare sysselsättning och effektiv användning av samhällets resurser. Omlokaliseringsåtgärderna innebär besparingar också när det gäller samhällsekonomin kostnader för vägtrafiken, särskilt i fråga om arbetsresor.

När man sammantaget överväger verkningarna av placeringsåtgärderna på olika nivåer, kan man uppskatta att de samhällsekonomiska besparingarna är större än de kostnader som de medför.

5. Beredningen av propositionen

Propositionen grundar sig på de riktlinjer för en effektivisering av de regionalpolitiska åt-

gärdena och samarbetet inom de ekonomiska regionerna som statsrådet drog upp i sin aftonskola den 4 oktober 2000. Statsrådet preciserade åtgärdena i ett beslut fattat den 9 november 2000 om det målprogram som skall utarbetas i enlighet med lagen om regional utveckling.

Med stöd av de ovan nämnda riktlinjerna och beslutet om målprogrammet tillsatte statsrådet den 14 december 2000 en koordineringsgrupp för regionalisering för att bereda anvisningar för beredningen och handläggningen av placeringen av statliga enheter och funktioner och en verksamhetsstrategi. För

koordineringsgruppens beredningsarbete svarar statsrådets kansli och inrikesministeriet i samarbete med de övriga ministerierna.

Statsrådet utfärdade den 5 april 2001 en anvisning om beredning och behandling av placeringen av statliga enheter och funktioner. Anvisningen trädde i kraft den 1 maj 2001. I anvisningen ålade statsrådet koordineringsgruppen för regionalisering att utreda hur behörigheten i fråga om placeringen av statliga enheter och funktioner, som i dag uttryckligen är oreglerad, kan organiseras. I anvisningen inskrevs dessutom ett omnämnande om att regeringen vid behov avlåter en proposition om detta till riksdagen och en på propositionen baserad statsrådsförordning som skall reglera beredningen av ärenden

som gäller placeringen av enheter och funktioner.

I regeringens ställningstagande från regeringens aftonskola den 20 juni 2001 konstateras att statens ställning och möjligheter i konkurrensen om permanent och kompetent arbetskraft kommer att väsentligt försämrats. Vidare konstateras att bedömningen gäller särskilt den centralförvaltning som ligger i huvudstadsregionen, där en stor del av arbetstagarna kommer att pensioneras under de närmaste åren. Därför är det skäl att utreda möjligheterna att ersätta avgående arbetskraft genom att anställa nya arbetstagare i andra delar av landet, antingen genom att samtidigt omlokalisera hela centralförvaltningsenheter eller genom att överföra funktioner till regional- och lokalförvaltningens ansvar.

Statsrådet godkände vidare den 8 november 2001 ett principbeslut om en strategi för placeringen av statliga funktioner. Principbeslutet innehåller målsättningar och principer för placeringen av statliga enheter och funktioner på lång sikt för att denna skall förenhetligas och för att främja regionaliseringen.

Denna proposition grundar sig på ett förslag av koordineringsgruppen för regionalisering. Representanter för samtliga ministerier ingår i koordineringsgruppen. Dessutom har ministerierna hörts under beredningsarbetet.

DETALJMOTIVERING

1. Lagförslagen

1.1. Lag om behörighet vid placering av statliga enheter och funktioner

1 §. *Tillämpningsområde.* I 1 mom. fastställs lagens tillämpningsområde. Tillämpningsområdet omfattar statens centralförvaltning i allmänhet och i begränsad utsträckning statlig regional- och lokalförvaltning.

Definitionen centralförvaltningsenheter eller sådana funktioner som sköts på riksnivå eller centraliserat i momentets första mening grundar sig på motiveringen till grundlagens 119 §. Enligt motiveringstexten avses med statens centralförvaltning den förvaltning som regionalt täcker hela landet och de förvaltningsenheter som centraliserat sköter därtill hörande uppgifter. I ledningen för statsförvaltningen står, genom ministrarnas förmedling, det inför riksdagen ansvariga statsrådet och ministerierna enligt den grundläggande utgångspunkt som framgår av bestämmelsen. Därutöver kan till centralförvaltningen höra ämbetsverk, inrättningar och andra organ som lyder direkt under ministerierna eller annars hör till deras förvaltningsområde. De organ som hör till centralförvaltningen begränsas alltså inte i bestämmelsen till ämbetsverk och inrättningar, utan de kan också vara enheter och funktioner som är organiserade på något annat sätt.

Avsikten är att genom förordning utfärda bestämmelser om de situationer vid vilka ett ministerium och de olika enheter som lyder under det alltid skall överväga en omlokalisering och inleda en beredning. Dessa situationer har definierats i statsrådets anvisning av den 5 april 5001 om beredning och behandling av placeringen av statliga enheter och funktioner så, att frågan om centralförvaltningsenheter och andra sådana på riksnivå eller centraliserat skötta statliga funktioner skall placeras i olika delar av landet, särskilt i regioncentra, i stället för i huvudstadsregionen, alltid skall utredas genom vederbörande ministeriums försorg, när:

- 1) en ny enhet inrättas,
- 2) en existerande verksamhet utvidgas väsentligt, eller
- 3) en existerande verksamhet omorganiseras väsentligt.

Punkt 1 innehåller inga restriktioner beträffande en ny enhets eller funktions storlek eller betydelse. Det är inte ändamålsenligt att ta in bestämmelser om begränsningar eller undantag i paragrafen, eftersom de kan fastställas först från fall till fall under den process som förordningen skall reglera. Alla nya enheter och funktioner skall alltså höra till tillämpningsområdet för anvisningen. Sådana enheter eller funktioner kan till exempel vara både självständiga administrativa helheter och också ganska osjälvständiga stödfunktioner för olika organ, vars verksamhet tack vare den nya datakommunikations- och informationstekniken gör det möjligt att placera verksamheter också utanför huvudstadsregionen. I det principbeslut om en strategi för placeringen av statliga funktioner som statsrådet antog den 8 november 2001 nämns följande exempel på sådana verksamheter: 1. administrativa stödfunktioner, 2. beredning av förvaltningsbeslut så som beredningen av tillstånds- och tillsynsärenden, 3. uppgifter i anslutning till statistikföring, information, utredningsverksamhet och utvärdering och andra adb-intensiva uppgifter, samt 4. andra, närmast operativa uppgifter som passar på regional eller lokal nivå.

Däremot nämns åtgärdernas omfattning och betydelse i punkterna 2 och 3 som gäller utvidgning och omorganisering av enheter och funktioner, för att bestämmelserna inte skall behöva tillämpas på mindre interna verksamhetsförändringar. Vederbörande ministerium eller ett underlydande ämbetsverk eller enhet får under ministeriets övervakning överväga var gränsen går i de enskilda fallen. Som exempel på olika funktioner som placerats utanför huvudstadsregionen kan nämnas att en av social- och hälsovårdsministeriets avdelningar har förlagts till Tammerfors och att utlänningsverkets telefonrådgivning och

handläggning samt arbetsplatser har flyttats till Kajanaland.

Tillämpningsområdet skall enligt 1 mom. andra meningen i vissa fall av indragning och nedskärning också omfatta statliga regionala och lokala förvaltningsenheter och -funktioner utanför huvudstadsregionen. Om detta föreskrivs närmare i 3 § 2 mom.

I 2 mom. skall det bestämmas att huvudstadsregionen består av de kommuner som enligt inrikesministeriet beslut som fattats med stöd av lagen om regional utveckling hör till Helsingfors ekonomiska region. Bestämmelsen om vilka kommuner som hör till huvudstadsregionen, som hade samma lydelse redan i statsrådets anvisning om beredning och behandling av placeringen av statliga enheter och funktioner, överförs alltså som sådan till lagen.

Enligt 3 mom. tillämpas lagen inte på inrättningar som är underställda riksdagen, på Folkpensionsanstalten, Finlands Bank eller statliga affärsverk. På grund av lagens karaktär kan den inte tillämpas på Finlands utrikesrepresentationer. Universiteten har självstyrelse, vilket grundar sig på 123 § grundlagen och bestäms närmare i universitetslagen (645/1997), och självstyrelsen ger dem behörighet att fatta beslut om placering av underlydande enheter. Eftersom universiteten dessutom redan verkar ganska decentraliserat i olika delar av landet, är det också därför skäl att lämna dem utanför tillämpningsområdet.

2 §. *Mål.* En utgångspunkt för placeringen av en enhet eller funktion utanför huvudstadsregionen skall vara att de vid den sedvanliga beredningen av statsbudgeten reserveras ekonomiska och andra resurser för projektet. En resultatnriktad skötsel av en verksamhet kräver utöver personal och lämpliga lokaler också fungerande data- och andra förbindelser. Dessa skall kartläggas i varje enskilt fall i den regionala placeringsutredning som det nu föreskrivs om i statsrådets anvisning av den 5 april 2001. I placeringsutredningen skall placeringsalternativen i överensstämmelse med regeringens strategi begränsas särskilt till regioncentrum. I sådana kan enheterna och funktionerna stöda sig på redan existerande stödfunktioner för förvaltningen

och i mån av möjlighet förstärka de kompetenskoncentrationer som finns i regionen.

När en placering utanför huvudstadsregionen och den placeringsutredning som utgör grunden för placeringen beaktas redan i det skede då man uppställer resultatmål, åsidosätter förfarandet i princip inte heller resultatstyrning som ett medel för ledningen.

I 2 och 3 punkten framställs koncentrerat de mål som man i enlighet med regeringens linjedragning vill uppnå med förtydligandet av behörigheten vid placering av statens centralförvaltnings enheter och funktioner.

Genom förtydligandet av behörigheten vill man enligt 2 punkten effektivare än för närvarande inverka på att de samhällspolitiska målen, en balanserad utveckling i regionerna och en regionalt jämnare sysselsättning, uppnås. Lagen skall dock inte inverka på den delegering av uppgifter och behörighet till statens regional- och lokalförvaltning eller kommunerna som har gjorts eller planeras inom flera ministeriers förvaltningsområden. Sådana åtgärder motsvarar helt och hållet statsrådets regionalpolitiska linjedragningar. Regeringen har också för avsikt att fortsätta delegera uppgifter och beslutsbefogenheter.

Tryggandet av tillgången på arbetskraft till statens uppgifter anses i 2 punkten vara ett viktigt mål och uppnåendet av målet ansluter sig på lång sikt också till omlokaliseringen av centralförvaltningens funktioner.

Genom att enligt 3 punkten koncentrera behörigheten till politisk beslutsfattandenivå kommer det demokratiska beslutsfattandets andel i ärenden som gäller placering att öka väsentligt. Detta erbjuder bättre möjligheter än för närvarande till en enhetlig behandling av projekten inom samtliga förvaltningsområden. Genom att reglera behörigheten undviks också en sådan brist på koordinering som är en följd av att beslutsbefogenheter har delegerats till olika områden och nivåer inom förvaltningen samt av att en uttrycklig författningsgrund saknas.

3 §. *Behörighet.* 1 mom. skall tillämpas på alla enheter och funktioner inom centralförvaltningen som inte nämns bland undantagen i 1 § 3 mom. Bestämmelsen täcker alltså förutom ministeriernas enheter

och funktioner, också enheter som hör till myndigheter inom den centralförvaltning som är underställd ministerierna.

Genom att enligt 2 mom. utsträcka ministeriets rätt att förbehålla sig beslutanderätten i fråga om sådana planer på indragning och nedskärning av statlig regional- och lokalförvaltning som det anser viktigt, vill man öka koordineringen och förenhetliga besluten samt få en bättre överblick över verkningarna i samhället. Sådana planer kan till exempel vara beslut om ett förvaltningsområdes servicenät som gäller ett eller flera landskap.

Genom bestämmelserna i 1 och 2 mom. upphävs dock inte den delegering av behörighet som införts i normer på olika nivåer, och med vars hjälp behörighet har överförts från ministerierna till lägre nivåer bland annat i avsikt att utveckla resultatstyrningen. Lagen skall inte gälla innehållsfrågor beträffande delegeringen av behörighet i större utsträckning än vad som krävs för att fatta ett beslut om placeringsorten för en enhet eller funktion inom centralförvaltningen eller nedskärning eller indragning av ett regionalt eller lokalt servicenät.

För fattandet av beslut om placeringsort gäller också vissa av grundlagen beroende begränsningar som ansluter till materiell rätt. För det första är det grundlagsutskottets uttryckliga ståndpunkt att närmare bestämmelser om domstolarna skall utfärdas genom lag. Om beslut om domstolarnas placering skulle göras med stöd av den föreslagna lagen, borde det samtidigt bedömas vilken objektiv betydelse varje beslut har för domstolsväsendets struktur och verksamhet. För det andra bör 122 § grundlagen beaktas. Enligt 122 § 1 mom. grundlagen skall indelningen i områden beakta att den finsk- och svenskspråkiga befolkningens möjligheter att erhålla tjänster på det egna språket tillgodoses. Dessutom skall det allmänna enligt 17 § 2 mom. grundlagen tillgodoses landets finskspråkiga och svenskspråkiga befolknings kulturella och samhällsliga behov enligt lika grunder. Skyldigheten att beakta språkliga omständigheter beror på dessa bestämmelser. Den reglering av behörigheten som ingår 3

mom. motsvarar för ministeriernas del kravet i 68 § 2 mom. grundlagen på att ministern i ministeriet skall fatta beslut om de viktiga ärenden som hör till ministeriet.

Gällande bestämmelser i lagar och förordningar om placeringsorten för en enhet eller funktion som hör till centralförvaltningen skall enligt förslaget upphävas i samband med denna proposition för att systematiken skall bli enhetlig. I fortsättningen kommer det inte heller längre att vara ändamålsenligt att direkt i lag bestämma om placeringsorten för centralförvaltningens funktioner eller enheter. Den föreslagna lagen kan dock inte inskränka riksdagens grundlagsenliga lagstiftningsmakt, varför riksdagen med stöd av en speciallag i avvikelse från systematiken i den föreslagna lagen i enstaka fall kan lagstifta också om placeringsort. Däremot skall beredning och beslutsfattande av placeringsärenden i anslutning till statsbudgeten inte åsidosätta bestämmelserna om behörigheten i den föreslagna lagen. En överföring av beslutanderätten till ministern eller till statsrådets allmänna sammanträde på de villkor som bestäms i lagen kommer att förstärka regeringens förutsättningar för att konsekvent genomföra den strategi för placeringen av statliga funktioner som godkänts genom statsrådets principbeslut. Paragrafen innebär också att de eventuella normer på lägre nivå, till exempel ministeriernas och dem underställda ämbetsverks och inrättnings interna bestämmelser, som gäller behörigheten vid placering av centralförvaltningens enheter och funktioner måste upphävas. Typiska sådana är bestämmelser om befogenheten att ingå hyresavtal.

Enligt förslaget skall ministern också i enstaka fall fatta beslut om när ett sådant projekt om indragning eller nedskärning som avses i 2 mom. skall anses vara viktigt och när man skall förbehålla sig beslutanderätten. Denna beslutanderätt skall inte kunna delegeras inom ministeriet i arbetsordningen. Beslutet i själva sakfrågan, dvs. beslut om godkännande, ändring eller avslag i fråga om en nedskärning eller indragning, skall också fattas av ministern.

I 3 mom. finns vidare en hänvisning till 8 §

lagen om statsrådet som uttryckligen gäller överföringen av ärenden för avgörande till statsrådets allmänna sammanträde. Beroende på om ärendet är vittsyftande och av principiell vikt kan beslutanderätten överföras till statsrådets allmänna sammanträde. Ett motsvarande förfarande skall gälla sådana planer på indragning och nedskärning som avses i 2 mom. I de enstaka fallen fattar statsrådet själv beslut om överföringen av ett ärende som gäller placeringsort för avgörande till statsrådet allmänna sammanträde på framställning av vederbörande minister eller statsministern och utgående från en helhetsbedömning. Genom 3 mom. kan statsrådets allmänna sammanträdes beslutanderätt självfallet inte begränsas mer än vad som bestäms i 67 § grundlagen.

4 §. *Bemyndigande att utfärda förordning.* Till beredningen av beslut som gäller placeringen av centralförvaltningens enheter och funktioner hör i väsentlig grad ett organ som skall täcka alla förvaltningsområden och koordinera tjänstemannaberedningen. På detta sätt skall koordineringen och den enhetliga behandlingen förbättras inom de olika förvaltningsområdena. För denna uppgift ansvarar tills vidare den av statsrådets kansli för en viss tid tillsätta koordineringsgruppen för regionalisering, där alla ministerier är representerade. Det vore ändamålsenligt om bestämmelser om tillsättandet av ett motsvarande organ togs in i en förordning.

Sådana planer som avses i lagen skall tas upp för behandling i koordineringsorganet och sedan på politisk nivå genom ett förfarande som bygger på ett system med förhandsanmälning av planerade projekt. I förordningen skall det bestämmas närmare om ministeriernas och de underställda ämbetsverkens och enheternas skyldighet att underrätta koordineringsorganet om nya enheter och funktioner och om utvidgningar och omorganiseringar som anhängiggörs inom centralförvaltningen samt om indragningar och nedskärningar på regional och lokal nivå. Detta skall säkerställa att alla

sådana projekt som avses i lagen också diskuteras på politisk nivå och omfattas av samma beredning.

Även om en del av statsrådets anvisning som utfärdades den 5 april 2001 överförs till lagen och den föreslagna förordningen, kommer det fortsättningsvis att behövas interna förfaranderegler på samma nivå som statsrådets anvisning inom statsförvaltningen. Detta gäller bland annat sådana regler för samarbetet med personal och organisationer som skall följas i samband med beredningen av placeringen av statliga enheter och funktioner, blanketter för den beredning som föregår beslutsfattandet samt vissa andra detaljer.

5 §. *Ikraftträdande.* I denna paragraf föreskrivs om lagens ikraftträdande.

1.2. Lag om ändring av 2 § lagen om Utbildningscentret för undervisningssektorn

I anslutning till lagförslag 1 föreslås att ur 2 § lagen om Utbildningscentret för undervisningssektorn (1259/1999) stryks bestämmelsen om centrets placeringsort.

2. Ikraftträdande

Lagarna föreslås träda i kraft så snart som möjligt efter det att de har antagits och blivit stadfästa.

3. Lagstiftningsordning

Den föreslagna lagen om behörighet vid placering av statliga enheter och funktioner kan enligt regeringens uppfattning stiftas som en vanlig lag i den ordning som anges i 72 § grundlagen. Eftersom lagen berör behörigheten mellan de högsta statsorganen, anser regeringen det dock vara önskvärt att grundlagsutskottets utlåtande om lagstiftningsordningen inhämtas.

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

*Lagförslagen***1.****Lag****om behörighet vid placering av statliga enheter och funktioner**

I enlighet med riskdagens beslut föreskrivs:

1 §

Tillämpningsområde

I denna lag föreskrivs om behörigheten vid beslutsfattande som gäller placeringen av statens centralförvaltningsenheter och sådana statliga funktioner som sköts på riksnivå eller centraliserat samt om indragning eller nedskärning av regionala och lokala statliga enheter och funktioner som är belägna utanför huvudstadsregionen.

Till huvudstadsregionen räknas i denna lag städerna Esbo, Grankulla, Helsingfors, Hyvinge, Kervo, Träskända och Vanda samt kommunerna Borgnäs, Kyrkslätt, Mäntsälä, Nurmijärvi, Sjundeå och Tusby.

Lagen tillämpas inte på Finlands utrikesrepresentationer eller inrättningar som är underställda riksdagen eller på Folkpensionsanstalten, Finlands Bank, universiteten och affärsverk som avses i lagen om statens affärsverk (627/1987).

2 §

Mål

Syftet med denna lag 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

- 1) tryggar en framgångsrik skötsel av statens uppgifter,
- 2) främjar en balanserad regional utveckling i landet, stöder sysselsättningen i olika delar av landet och tryggar tillgången på arbetskraft för statens uppgifter, samt
- 3) grundar sig på ett förfarande som är gemensamt för alla förvaltningsområden och på demokratiskt beslutsfattande.

3 §

Behörighet

Behörig vid placeringen av sådana enheter och funktioner som avses i 1 § 1 mom. är det ministerium som saken gäller.

Utan hinder av vad som bestäms någon annanstans i lag kan ministeriet i sådana fall som det anser vara viktiga 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.

Vid ministeriet avgörs de ärenden som avses i 1 och 2 mom. av ministern. Om överföring av ett sådant ärende till statsrådets allmänna sammanträde för avgörande föreskrivs särskilt.

4 §

Bemyndigande att utfärda förordning

Genom förordning av statsrådet utfärdas närmare bestämmelser om ministeriernas och dem underställda statliga myndigheters skyldighet att underrätta om i denna lag avsedd placering av enheter och funktioner samt annan beredning av beslut om placering och om det organ som vid behov skall tillsättas för detta ändamål.

5 §

Ikraftträdande

Denna lag träder i kraft den 200 .
Åtgärder som verkställigheten av lagen förutsätter får vidtas innan lagen träder i kraft.

2.**Lag****om ändring av 2 § lagen om Utbildningscentret för undervisningssektorn**

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen den 19 december 1997 om Utbildningscentret för undervisningssektorn
(1259/1997) 2 § som följer:

2 §

Ställning inom förvaltningen

Utbildningscentret för undervisningssektorn
är underställt utbildningsstyrelsen.

Denna lag träder i kraft den 200 .

Helsingfors den 21 december 2001

Republikens President

TARJA HALONEN

Statsminister *Paavo Lipponen*

2.

Lag

om ändring av 2 § lagen om Utbildningscentret för undervisningssektorn

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen den 19 december 1997 om Utbildningscentret för undervisningssektorn
(1259/1997) 2 § som följer:

Gällande lydelse

2 §

Ställning inom förvaltningen och hemort

Utbildningscentret för undervisningssektorn
är underställt utbildningsstyrelsen.
*Utbildningscentrets hemort är Heinola.
Centret kan vid behov ordna utbildning och
annan verksamhet även på andra orter.*

Föreslagen lydelse

2 §

Ställning inom förvaltningen

Utbildningscentret för undervisningssektorn
är underställt utbildningsstyrelsen.

Denna lag träder i kraft den 200 .
