

FÖRVALTNINGSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 30/2014 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till ändring av lagen om närings-, trafik- och miljöcentralerna och till vissa lagar som har samband med den

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remiterade den 21 oktober 2014 regeringens proposition med förslag till ändring av lagen om närings-, trafik- och miljöcentralerna och till vissa lagar som har samband med den (RP 197/2014 rd) till förvaltningsutskottet för beredning.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- konsultativ tjänsteman Elina Isoksela, arbets- och näringsministeriet
- lagstiftningsråd Sami Kouki, finansministeriet
- miljöråd Pirkko Oilinki-Nenonen, miljöministeriet
- planerare Minna Salminen, Förbundet för den offentliga sektorn och välfärdsområdena JHL rf

- ombudsman Timo Nousiainen, Löntagarorganisationen Pardia rf
- förhandlingschef Markku Nieminen, Förhandlingsorganisationen för offentliga sektorns utbildade FOSU rf.

Dessutom har skriftliga yttranden lämnats av

- Utbildnings- och utvecklingscentret Salmia
- finansministeriet, personal- och förvaltningsavdelningen
- justitieministeriet
- kommunikationsministeriet
- Södra Österbottens arbets- och näringsbyrå
- Närings-, trafik- och miljöcentralen i Birkaland
- Närings-, trafik- och miljöcentralen i Norra Karelen
- Nylands arbets- och näringsbyrå
- Kajanalands förbund
- Norra Österbottens förbund
- professor Olli Mäenpää.

PROPOSITIONEN

Syftet med propositionen är att inrätta ett riksomfattande utvecklings- och förvaltningscenter för närings-, trafik- och miljöcentralernas samt arbets- och näringsbyråernas utvecklings- och förvaltningsuppgifter samt för allmänna ad-

ministrativa styruppgifter som behövs för en enhetlig förvaltning. Dessutom ska utvecklings- och förvaltningscentret sköta uppgifter som gäller utbetalning och återkrav av stöd och understöd.

Inrättandet av ett riksomfattande utvecklings- och förvaltningscenter är en del av ett större projekt genom vilket närings-, trafik- och miljöcentralerna samt arbets- och näringsbyråerna säkerställer en fortsatt god kundservice i ett läge där de tvingas anpassa sig till radikalt och snabbt minskande omkostnadsanslag.

Utvecklings- och förvaltningscentret ska inte vara en självständig bokföringsenhet, utan den ska tillsammans med närings-, trafik- och miljöcentralerna och arbets- och näringsbyråerna bilda en bokföringsenhet. Arbets- och näringsministeriet ska ställa upp de allmänna administrativa resultatmålen för utvecklings- och förvaltningscentrets verksamhet. I fråga om utvecklings- och förvaltningscentrets informationsförvaltningstjänster ska arbets- och näringsministeriet tillsammans med finansministeriet styra utvecklings- och förvaltningscentret och ministerierna ska tillsammans ställa upp resultatmålen för utvecklings- och förvaltningscentret.

För inrättandet av utvecklings- och förvaltningscentret och överföringen av uppgifter till det föreslås det att lagen om närings-, trafik- och miljöcentralerna ändras. I lagen om närings-, trafik- och miljöcentralerna införs enligt förslaget bestämmelser om de allmänna grunderna för utvecklings- och förvaltningscentret, såsom de

huvudsakliga uppgifterna, styrningen och ledningen.

För överföringen av uppgifter som gäller utbetalning, övervakning av användningen och återkrav av vissa av arbets- och näringsförvaltningens understöd från närings-, trafik- och miljöcentralerna till utvecklings- och förvaltningscentret ska lagen om arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte, lagen om offentlig arbetskrafts- och företagsservice, lagen om främjande av integration och lagen om ersättning av statsmedel för sjömäns resekostnader ändras.

Lagen om arbets- och näringsministeriets utbildnings- och utvecklingscenter (Salmia) ska upphävas, och Salmias uppgifter att producera, skaffa och ordna utbildnings- och utvecklingstjänster för närings-, trafik- och miljöcentralerna samt för arbets- och näringsbyråerna föreslås bli överförda till utvecklings- och förvaltningscentret. Dessutom föreslås det att vissa av arbets- och näringsministeriet skötta utvecklingsuppgifter samt styruppgifter inom ekonomi- och personalförvaltningen ska överföras till utvecklings- och förvaltningscentret.

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2015 och avses bli behandlad i samband med den.

De lagar som ingår i propositionen avses träda i kraft den 1 januari 2015.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmän motivering

Syftet med propositionen är att inrätta ett riksomfattande utvecklings- och förvaltningscenter för närings-, trafik- och miljöcentralernas samt arbets- och näringsbyråernas utvecklings- och förvaltningsuppgifter samt allmänna administrativa styruppgifter som behövs för en enhetlig förvaltning. Utöver uppgifter som hör till ekonomi- och personalförvaltningen ska centret sköta kommunikations- och utbildningsuppgifter samt IT-tjänster. Dessutom ska utvecklings- och förvaltningscentret sköta uppgifter som gäller utbetalning och återkrav av stöd och understöd.

Inrättandet av utvecklings- och förvaltningscentret och effektiviseringen av uppgifterna utgör ett viktigt led i reformarbetet. Det siktar till att säkerställa att NTM-centralernas och arbets- och näringsbyråernas resurser räcker till och att servicen i de egentliga substansuppgifterna är tillräckligt hög i ett läge där centralernas och byråernas anslag för omkostnader minskar avsevärt. För NTM-centralernas del beräknas de minskade omkostnadsanslagen leda till att cirka 700 personer måste gå fram till slutet av 2018.

Enligt propositionen övergår cirka 490 årsvärken från NTM-centralerna till utvecklings- och förvaltningscentret. Sammanlagt överförs

cirka 524 årsverken från andra ämbetsverk till det nya centret. I samband med beredningen av projektet har det uppskattats att det genom harmonisering och effektivisering är möjligt att reducera cirka 80—100 årsverken fram till 2017 utan att kvaliteten på de uppgifter som överförs äventyras. Det är enligt utskottet viktigt att minskningarna av antalet årsverken görs med hjälp av pensioneringar och arbetsarrangemang.

Utvecklings- och förvaltningscentrets rättsliga ställning

Att det nya ämbetsverket utgör ett center som är gemensamt för NTM-centralerna och arbets- och näringsbyråerna betyder enligt propositionsmotiven i första hand att centrets uppgift är att sköta centralernas och byråernas gemensamma allmänna förvaltnings- och serviceuppgifter och styrningen av dessa. Inom statsförvaltningen som helhet är centret underställt arbets- och näringsministeriet, eftersom detta ministerium svarar för den allmänna administrativa styrningen. Funktionellt styr centret olika ministerier inom dess egna verksamhetsområden. Förvaltningsutskottet konstaterar att utvecklings- och förvaltningscentret på grundval av dess uppgifter och verksamhet är ett till den statliga centralförvaltningen hörande ämbetsverk av servicecentertyp.

Centret avviker från de renodlade verken av servicecentertyp bland annat däri att dess uppgifter bland annat omfattar att ge allmänna förvaltningsrelaterade anvisningar som behövs för en enhetlig verksamhet. Hit hör framför anvisningar om ekonomi- och personalförvaltning, inklusive en arkivbildningsplan och datasäkerhetsanvisningar för dokumentförvaltningen. Styrningens betydelse för likabehandlingen av personalen, förvaltningsrutinerna och funktionen i allmänhet accentueras i en stor, nätverksbaserad arbetsorganisation där tjänstemännen samtidigt kan ha arbetsuppgifter i ett flertal enheter. Avsikten är också att utvecklings- och förvaltningscentret ska överta arbets- och näringsministeriets ställning som förhandlingsmyndighet. Utbetalningarna av NTM-centraler-

nas och arbets- och näringsbyråernas stöd och understöd bildar ett särskilt uppgiftskomplex.

Av propositionsmotiven framgår att centret inte är en självständig bokföringsenhet, utan att den utgör en bokföringsenhet tillsammans med NTM-centralerna. Det kommer att ställas upp resultatmål för centrets verksamhet, och produktiviteten följs i mån av möjlighet upp med hjälp av olika nyckeltal. Däremot kommer det inte att ställas upp sådana mål för de samhälleliga verkningarna som avses i förordningen om statsbudgeten (1243/1992), utan centret ska bidra till NTM-centralernas och arbets- och näringsbyråernas samhälleliga genomslag genom att sköta de uppgifter som inte hör till centralernas och byråernas kärnuppgifter. Personalen ska stå i anställningsförhållande till centret, som alltså också kommer att ha arbetsgivaransvar.

Styrningen av centret

Den allmänna administrativa styrningen av utvecklings- och förvaltningscentret ankommer enligt 6 § i lagförslag 1 på arbets- ja näringsministeriet. I 7 a § 2 mom. föreskrivs om vilka myndigheter som ska svara för styrningen av verksamheten. Arbets- och näringsministeriet och finansministeriet ska tillsammans styra utvecklings- och förvaltningscentrets informationsförvaltningstjänster (7 a § 3 mom.). Närmare bestämmelser om innehållet i och förfarandena för styrningen av centret får enligt lagförslaget utfärdas genom förordning av statsrådet.

Enligt propositionsmotiven ska centrets mål behandlas i den riksomfattande ledningsgruppen för NTM-centralerna, som också regelbundet ska få rapporter om centrets verksamhet. NTM-centralernas ledningsgrupp ska också behandla de styrande myndigheternas behov i fråga om utvecklings- och förvaltningsuppgifterna. Ledningsgruppen har således en viktig stödjande roll när det gäller styrningen av centret.

Riksdagen har som bäst regeringens proposition med förslag till lagar om ändring av lagen om regionförvaltningsverken och av lagen om närings-, trafik- och miljöcentralerna (RP 209/2014 rd) under behandling. Propositionens syfte är att förenkla och förtydliga styrningen av

den statliga regionförvaltningen. Avsikten är att i samband med reformen också föreskriva om ledningsgruppen för NTM-centralerna.

Personalens ställning

Utvecklings- och förvaltningscentret kommer att få personal från arbets- och näringsministeriet, utbildnings- och utvecklingscentret Salmia, NTM-centralerna och arbets- och näringsbyråerna. Tjänsterna och de tjänstemän som besitter dem övergår till det nya ämbetsverket enligt bestämmelserna i 5 a § i statstjänstemannalagen (1548/2011). Tjänstemännens tjänstgöringsplatser ändras inte. Säkerställandet av lönenivån för de tjänstemän som förflyttas bestäms i enlighet med vad som har överenskommit i arbets- och tjänstekollektivavtalen.

Utskottet understryker vikten av gott ledarskap och tydliga förmansrelationer i en organisation av nätverkstyp. För att uppgifterna ska kunna skötas effektivt och högklassigt gäller det att sörja för arbetshälsan och kompetensen. En flexibel användning av resurserna kan i bästa fall ge de anställda möjlighet att utvecklas i arbetet och gå framåt i karriären.

Detaljmotivering

1. Lag om ändring av lagen om närings-, trafik- och miljöcentralerna

1 §. Lagens tillämpningsområde. Utvecklings- och förvaltningscentrets rättsliga ställning och uppgifter har behandlats i den allmänna motiveringen. För att det nya ämbetsverkets ställning ska framgå tydligare av paragrafen om lagen tillämpningsområde föreslår utskottet att paragrafen preciseras med en bestämmelse som hänvisar till ämbetsverkets uppgifter.

En närmare beskrivning av centrets uppgifter finns i 3 a § i lagförslaget.

3 a §. Utvecklings- och förvaltningscentrets uppgifter. Enligt 1 mom. i paragrafen ska utvecklings- och förvaltningscentret bland annat sköta NTM-centralernas samt arbets- och näringsbyråernas gemensamma utvecklings- och förvalt-

ningsuppgifter. Utskottet konstaterar att formuleringen kan tolkas som att centret får fatta materiella förvaltningsbeslut med samma behörighet som NTM-centralerna och arbets- och näringsbyråerna. Å andra sidan verkar propositionen inte syfta till någon omfattande överföring av uppgifter. Utskottet anser att det är skäl att precisera 1 mom. så att det tydligare motsvarar de uppgifter som nämns i motiven till lagförslaget, och föreslår därför att uttrycket "yhteisiä kehittämis- ja hallintotehtäviä" ändras till "yhteisiä henkilöstö- ja taloushallinnon tehtäviä ja muita vastaavia palvelu- ja yleishallintotehtäviä" i den finska språkdräkten. I den svenska språkdräkten föreslås på motsvarande sätt att uttrycket "gemensamma utvecklings- och förvaltningsuppgifter" ändras till "gemensamma personalförvaltnings- och ekonomiförvaltningsuppgifter och andra motsvarande serviceuppgifter och allmänna förvaltningsuppgifter". I den svenska språkdräkten görs även en språklig korrigering, där "arbets- ja näringsbyråerna" rättas till "arbets- och näringsbyråerna".

Enligt 2 mom. ska centret dessutom styra och sköta uppgifter som gäller utbetalning, övervakning av användningen och återkrav av understöd som beviljats av NTM-centralerna och arbets- och näringsbyråerna. Om dessa uppgifter ska föreskrivas särskilt i de förvaltningsområdesspecifika författningarna. Utskottet menar att 2 mom. för tydlighetens skull bör preciseras genom en hänvisning till förvaltningsområdesspecifik lagstiftning.

I 3 mom. föreskrivs om centrets rätt att föredra ärenden för avgörande. Enligt förslaget ska centret kunna för NTM-centralen samt arbets- och näringsbyrån föredra för avgörande förvaltningsärenden som närmare bestämts genom förordning. Utskottet fäster för det första uppmärksamhet vid att det är centret som är föredragande. Finlands rättssystem känner inte till att ett ämbetsverk skulle föredra ärenden, utan ett förvaltningsärende föredras alltid av en enskild tjänsteman. Detta är särskilt viktigt med tanke på den föredragandes ansvar. Utskottet föreslår därför att bestämmelsen ändras så att föredragande är en tjänsteman vid utvecklings- och för-

valtningscentret. Frågan om hur den föredragande tjänstemannen vid centret utses kan fastställas i arbetsordningen för centret.

I bestämmelsen används dessutom i den finska språkdräkten uttrycket "voi esitellä" ("kan ... föredra" i den svenska språkdräkten). Utskottet menar att föredragningen inte ska grunda sig på prövning och föreslår därför att formuleringen ändras till "esittelee" ("ska ... föredra" i den svenska språkdräkten).

Av detaljmotiven till paragrafen framgår att det genom förordning av statsrådet ska bestämmas vilka ärenden som centret ska föredra. Eftersom det också i lagförslagets andra bemyndiganden att utfärda förordning som avser förordning av statsrådet uttryckligen nämns vem som ska utfärda förordningen, föreslår utskottet att 3 mom. kompletteras på samma sätt.

Enligt paragrafens 4 mom. får närmare bestämmelser om utvecklings- och förvaltningscentrets uppgifter och förfaranden utfärdas genom förordning av statsrådet. I paragrafen föreskrivs dock inte om vilka förfaranden det får utfärdas närmare bestämmelser om. Det framgår inte heller av motiven vad det till förfarandena knutna bemyndigandet att utfärda förordning skulle användas för. Utskottet konstaterar att garantier för god förvaltning ska tryggas genom lag. Förfarandena för skötseln av centrets uppgifter bestäms således i första hand enligt förvaltningslagen (434/2003) i särskilt i fråga om ärenden som gäller understöd av lagstiftningen om understöd. Det står också klart att de förfaranden som tillämpas i samband med uppgifter som innefattar utövning av offentlig makt ska grunda sig på lag. Dessutom ingår det redan i 3 mom. ett särskilt bemyndigande att utfärda förordning. Detta bemyndigande anknyter till förvaltningsärenden som föredras av en tjänsteman vid centret. Ett bemyndigande i fråga om förfaringssätten är enligt utskottet därför obehövligt och kan strykas.

3. Lag om ändring av lagen om lagen om offentlig arbetskrafts- och företagsservice

12 kap. Genomförande av offentlig arbetskrafts- och företagsservice och tillhörande samarbete

8 §. *Beviljande, utbetalning och återkrav av stöd och ersättningar.* Enligt 1 mom. ska utvecklings- och förvaltningscentret sköta uppgifter som gäller utbetalning, övervakning av användningen och återkrav av de lönesubventioner, startpengar och tilläggsstöd som med stöd av denna lag beviljats av arbets- och näringsbyrån samt uppgifter som gäller kontroll av användningen av anslag som anvisats statliga ämbetsverk eller inrättningar. Närings-, trafik- och miljöcentralen betalar ut övriga stöd och ersättningar enligt denna lag som beviljats av arbets- och näringsbyrån.

Formuleringen av 1 mom. utesluter sysselsättningspolitiska understöd trots att avsikten enligt uppgift till utskottet varit att skötseln också av dessa utbetalningar ska överföras till centret. Enligt utredning i ärendet ser utskottet det som ändamålsenligt att paragrafens ordalydelse ändras så att centret betalar ut alla stöd och ersättningar som med stöd av denna lag beviljats av arbets- och näringsbyrån. Detta har enligt utredningen också förutsatts i det lagförslag som skickats ut på remiss. Enligt utredning till utskottet påverkar ändringen inte heller propositionens konsekvensbedömningar, vilka gjorts upp utifrån antagandet att arbets- och näringsbyråernas samtliga utbetalningar överförs till det nya centret.

Av den ändring som utskottet föreslår i 1 mom. följer att omnämnandet av arbets- och näringsbyrån i första meningen i 3 mom. måste strykas.

Dessutom är omnämnandet av närings-, trafik- och miljöcentralen i 4 mom. obehövligt efter den föreslagna ändringen av 1 mom. Enligt utredningen måste det genom förordning av statsrådet utfärdas närmare bestämmelser också om den 1 mom. avsedda kontrollen av användningen av anslag som anvisats statliga ämbetsverk el-

ler inrättningar. Utskottet föreslår att en bestämmelse om detta fogas till 4 mom.

Utskottets förslag till beslut

Riksdagen

godkänner lagförslag 2 och lagförslag 4—6 utan ändringar,

godkänner lagförslag 1 enligt propositionen men 1 och 3 a § med ändringar (Utskottets ändringsförslag), och

godkänner lagförslag 3 enligt propositionen men 12 kap. 8 § med ändringar (Utskottets ändringsförslag).

Utskottets ändringsförslag

1.

1 §

Lagens tillämpningsområde

I denna lag föreskrivs om närings-, trafik- och miljöcentralerna och om arbets- och näringsbyråerna som lyder under dem. Dessutom föreskrivs i denna lag om närings-, trafik- och miljöcentralernas samt arbets- och näringsbyråernas (*utesl.*) utvecklings- och förvaltningscenter, *som sköter närings-, trafik- och miljöcentralernas samt arbets- och näringsbyråernas gemensamma utvecklings- och serviceuppgifter och andra allmänna administrativa uppgifter.* I fråga om övriga myndigheter som sköter uppgifter inom statens region- och lokalförvaltning föreskrivs särskilt.

3 a §

Utvecklings- och förvaltningscentrets uppgifter

Utvecklings- och förvaltningscentret sköter närings-, trafik- och miljöcentralernas samt ar-

bets- och näringsbyråernas gemensamma *personalförvaltnings- och ekonomiförvaltningsuppgifter och andra motsvarande serviceuppgifter och allmänna förvaltningsuppgifter samt ger allmänna administrativa anvisningar och styr tillämpningen av dem vid närings-, trafik- och miljöcentralerna samt arbets- och näringsbyråerna.*

Utvecklings- och förvaltningscentret sköter dessutom uppgifter som gäller utbetalning, övervakning av användningen och återkrav av understöd som beviljats av närings-, trafik- och miljöcentralerna samt arbets- och näringsbyråerna. *Det ska föreskrivas särskilt om dessa uppgifter annanstans i lagstiftningen.*

En tjänsteman vid utvecklings- och förvaltningscentret ska för närings-, trafik- och miljöcentralen samt arbets- och näringsbyrån föredra för avgörande förvaltningsärenden som närmare bestämts genom förordning av statsrådet.

Närmare bestämmelser om utvecklings- och förvaltningscentrets uppgifter (*utesl.*) får utfärdas genom förordning av statsrådet.

3.

12 kap.

Genomförande av offentlig arbetskrafts- och företagsservice och tillhörande samarbete

8 §

Beviljande, utbetalning och återkrav av stöd och ersättningar

Närings-, trafik- och miljöcentralernas samt arbets- och näringsbyråernas utvecklings- och förvaltningscenter *betalar ut stöd och ersättningar som med stöd av denna lag beviljats av arbets- och näringsbyrån samt kontrollerar användningen av anslag som anvisats statliga ämbetsverk eller inrättningar*. På beviljande, utbetalning och återkrav av stöd och ersättning tillämpas statsunderstödslagen (688/2001), om inte något annat föreskrivs i denna lag. *Utvecklings- och förvaltningscentret är statsbidrags-*

myndighet enligt statsunderstödslagen när stöd eller ersättning återkrävs.

(2 mom. som i RP)

Om det har beslutats att stöd eller ersättning som betalats ut till en enskild kund ska återkrävas, ska det vid kvittning av det belopp som enligt beslutet ska återkrävas mot förmåner som (*utesl.*) utvecklings- och förvaltningscentret senare betalar ut iakttas vad som i 4 kap. 48 § i utskökningsbalken (705/2007) föreskrivs om skyddat belopp vid utmätning av lön. Med samtycke av den enskilda kunden kan kvittning dock ske till ett större belopp.

Närmare bestämmelser om förfarandet när stöd och ersättningar söks, beviljas och betalas, *om kontroll av användningen av anslag som anvisats statliga ämbetsverk eller inrättningar* samt om den inbördes uppgiftsfördelningen mellan (*utesl.*) arbets- och näringsbyrån och utvecklings- och förvaltningscentret utfärdas genom förordning av statsrådet.

Helsingfors den 21 november 2014

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Pirkko Mattila /saf
vordf. Mika Kari /sd
medl. Maarit Feldt-Ranta /sd
Rakel Hiltunen /sd
Reijo Hongisto /saf
Risto Kalliorinne /vänst

Elsi Katainen /cent
Markus Lohi /cent
Tapani Mäkinen /saml
Mika Raatikainen /saf
Kari Tolvanen /saml
Ulla-Maj Wideroos /sv.

Sekreterare var

utskottsråd Minna-Liisa Rinne.