

RP 48/2009 rd

Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om ändring av 2 § i lagen om statskontoret

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås det att lagen om Statskontoret ändras så att statskontoret kan tillhandahålla hela den offentliga förvaltningen sådana elektroniska stödtjänster för service och förvaltning som främjar informationssamhället. Arrangemanget gör det möjligt att centraliserat producera sådana gemensamma elektroniska stödtjänster som behövs för den offentliga förvaltningens

e-tjänster och myndigheternas verksamhet. Det föreslås att de gemensamma elektroniska stödtjänster för service och förvaltning som är avsedda för den offentliga förvaltningen anges i en förordning av statsrådet. Det föreslås vara frivilligt för myndigheterna att börja använda stödtjänsterna.

Lagen föreslås träda i kraft så snart som möjligt.

MOTIVERING

1 Nuläge

Enligt 1 § i lagen om statskontoret (305/1991) finns för uppgifter som hör till finanshushållningen och statens personaladministration Statskontoret, som lyder under finansministeriet. Om det inte i fråga om vissa ärenden bestäms något annat om behörigheten, har Statskontoret enligt 2 § 1 mom. till uppgift att 1) ordna service i samband med finansiering, placering, skötsel av skulder och lån samt personalservice för statliga ämbetsverk och inrättningar, 2) sköta statens centralbokföring samt 3) behandla statens pensions- och skadeståndsärenden. Enligt 2 § 2 mom. sköter Statskontoret dessutom andra uppgifter som enligt stadganden eller föreskrifter ankommer på det. Statskontoret kan enligt 2 § 3 mom. producera sådan service som avses i 1 mom. 1 punkten och pensionsadministrativ service samt sådan stödservice som de kräver även för kundgrupper utanför statsförvaltningen till den del servicen inte innebär utövande av offentlig makt.

I enlighet med regeringsprogrammet för statsminister Matti Vanhanens andra regering koncentrerades de centrala uppgifterna för utvecklandet av förvaltningen till finansministeriet från ingången av 2008. Från inrikesministeriets avdelning för region- och förvaltningsutveckling förde man i detta sammanhang även över enheten för KommunIT

till finansministeriet. Till enhetens uppgifter hör statens och kommunernas samarbete inom dataadministrationen. Ändringar som motsvarade omorganisationen gjordes i reglementet för statsrådet (262/2003) och statsrådets förordning om finansministeriet (610/2003).

Till finansministeriets ansvarsområde hör enligt 17 § i reglementet för statsrådet bland annat allmän utveckling av den offentliga förvaltningen, de allmänna grunderna för den elektroniska kommunikationen och datasäkerheten samt statens och kommunernas samarbete inom dataadministrationen. Till finansministeriets verksamhetsområde hör enligt 1 § i statsrådets förordning om finansministeriet bland annat allmän utveckling av den offentliga förvaltningens informationsförvaltning, elektroniska kommunikation och dataarkiv, främjande av informationsförvaltningssamarbetet mellan staten och kommunerna samt utveckling och samordning av gemensamma funktionella och tekniska lösningar och metoder.

Enligt det principbeslut om utvecklande av IT-verksamheten inom statsförvaltningen som statsrådet fattade den 15 juni 2006 ansvarar finansministeriet för utvecklandet och styrningen av statens gemensamma IT-verksamhet. Ministerierna och ämbetsverken ansvarar för utvecklandet av sin egen verksamhet. För att genomföra principbeslutet in-

ledde man ett omfattande utvecklingsarbete med mål att utveckla bland annat gemensamma elektroniska stödtjänster som främjar informationsområdet. Utvecklingen av tjänsterna sker med anslag som budgeterats under finansministeriets huvudtitel.

Finansministeriet ansvarar för utvecklandet av nya elektroniska stödtjänster för service och förvaltning och låter sedan en fristående tjänsteproducent sköta den datatekniska definiering som behövs för tjänsterna, upphandlingen av datasystem och tjänster, förverkligandet och sammanställningen av tjänsterna samt produktionen av tjänsterna. För statsförvaltningens del produceras dessa stödtjänster och även andra informations- och kommunikationstekniska tjänster som är gemensamma för statsförvaltningen eller avsedda att användas i stor omfattning av Statens IT-servicecentral, som fungerar som Statskontorets resultatenheter och som inrättades vid Statskontoret genom en ändring av statsrådets förordning om Statskontoret (844/2008) som trädde i kraft den 1 januari 2009. Datasystem och andra informationstekniska tjänster köps i regel av kommersiella aktörer.

2 Målsättning och de viktigaste förslagen

2.1 Utveckling och definiering av elektroniska stödtjänster för den offentliga förvaltningen

Finansministeriet tillsatte den 29 augusti 2008 ett projekt för att påskynda utvecklingen av e-tjänster inom den offentliga förvaltningen. Inom projektet hade man i uppgift att utarbeta ett förslag till riktlinjer för utvecklingen av hela den offentliga förvaltningen och den offentliga service samt en åtgärdsplan för åren 2009—2012. Målet med projektet var att Finland ska ha en nätverksbaserad offentlig förvaltning där tjänster är tillgängliga via flera kanaler och lätta att hitta, så att de stöder medborgarna i olika livssituationer och företagen i olika skeden av deras livscykel. Den offentliga förvaltningen ska te sig som en enhetlig helhet för medborgaren och företagen.

Inom projektet för elektronisk ärendehantering och demokrati (*SADe-projektet*) hade man i uppgift att bland annat utarbeta ett förslag om hur de gemensamma stödtjänsterna inom den elektroniska förvaltningen skulle kunna utvecklas. Projektet resulterade i ett förslag om att man för att förbättra servicen och effektivisera verksamheten ska producera gemensamma IT-stödtjänster för hela den offentliga förvaltningen och att man redan 2010 ska använda de första informationstekniska stödtjänsterna som är gemensamma för den offentliga förvaltningen (*SADe-projektets* slutrapport, finansministeriets arbetsgruppspromemorior 6/2009 [på finska]).

Vid de politiska överläggningar som fördes av statsminister Vanhanens andra regering den 24 februari 2009 utgick man från att informationstekniken bör utnyttjas bättre och att informations samhällspolitiken även i övrigt bör göras smidigare för att produktiviteten inom den offentliga sektorn ska förbättras. Enligt regeringens ställningstagande bör utvecklingen av e-tjänster påskyndas och driftskompatibla och användarorienterade IT lösningar främjas.

Finanspolitiska ministerutskottet godkände den 6 mars 2009 regeringens ställningstagande om påskyndande av informations samhällsutvecklingen och e-tjänsterna. Enligt ministerutskottets riktlinjer ska programmet för Vardagens informations samhälls utveckling och e-tjänsterna fortsätta, ett program för e-tjänster och demokrati inledas samt definieringen, upphandlingen och upprätthållandet av offentliga datasystem omorganiseras. Målet är att det före 2013 ska vara möjligt för medborgarna och företagen att utföra sina ärenden elektroniskt inom alla centrala serviceområden. Det skapas enhetliga kundgränssnitt för de offentliga tjänster som produceras av olika aktörer för medborgarna och företagen.

Som ett första steg mot ett gemensamt kundgränssnitt för staten och kommunerna förslås det i riktlinjerna att man tar i bruk medborgarkonton 2010. Regeringen inleder också genast ett projekt för att ändra portalerna suomi.fi och yrityssuomi.fi till interaktiva tjänsteportaler. För att främja e-tjänsterna och näthandeln skapas det verksamhetsförutsättningar för identifieringstjänster som är lämpliga för olika ändamål och användar-

grupper. Driftskompatibiliteten mellan data-systemen inom hela den offentliga förvaltningen, staten, kommunerna och Folkpensionsanstalten utvecklas. Dessutom inleds beredning med mål att föra över statens beslutsfattande om informationsarkitektur och informationssystemarkitektur till koncernnivå vid finansministeriet och att fastställa vilka författningsändringar detta kräver. Som en del av beredningen fastställs det kriterier för de statliga IT projekt som i fortsättningen ska genomföras centraliserat. Avsikten är att finanspolitiska ministerutskottet före midsommaren 2009 ska dra upp riktlinjer för vilka principer som ska gälla för statens IT ledningssystem på koncernnivå och vilka resursöverföringar krävs. Samtidigt fattar man beslut om en modell för hur det samarbete mellan stat och kommun som gäller informationssystem ska genomföras i praktiken.

Syftet med gemensamma stödtjänster för elektronisk service och förvaltning är att främja utvecklingen av informationssamhället och att skapa gemensamma ramar för en enklare, kostnadseffektivare och säkrare utveckling av e-tjänsterna. De gemensamma elektroniska stödtjänster för service och förvaltning som utvecklats för de statliga ämbetsverken kan anpassas för hela den offentliga förvaltningen. Stödtjänsterna gör utvecklandet och tillhandahållandet av de olika ämbetsverkens e-tjänster såväl som ämbetsverkens övriga verksamhet enklare och snabbare. Ur kundernas synvinkel är det också ändamålsenligt att de kan utföra sina ärenden inom samma stödsystem oberoende av vem som producerar tjänsten. De nuvarande bestämmelserna om Statskontorets verksamhetsområde och uppgifter gör det inte möjligt att producera dessa tjänster för hela den offentliga förvaltningen, utan endast för statsförvaltningen.

Det medborgarkonto som tas i bruk 2010 gör det möjligt för medborgarna att elektroniskt utföra sina ärenden hos myndigheterna enligt principen om en lucka för alla ärenden. Alla myndigheter inom staten och kommunerna samt den indirekta statsförvaltningen ska producera innehåll för medborgarkontot. Kunderna ska under en www adress hitta alla e-tjänster som myndigheterna har anslutit till medborgarkontot. När kunderna använder

tjänsterna styrs de in till den aktuella myndighetens tjänster. Andra stödtjänster för elektronisk service och förvaltning är bland annat identifiering, signering och betalning, portaltjänster, plattformar för e-tjänster och tjänster för förmedling och koppling av meddelanden.

2.2 Producenter av stödtjänster för elektronisk service och förvaltning inom den offentliga förvaltningen

För närvarande finns det ingen aktör som har som ansvar att producera gemensamma datatekniska stödtjänster för den elektroniska förvaltningen för hela den offentliga förvaltningen. Inom SADe-projektet har man kartlagt olika alternativ för att producera gemensamma stödtjänster för den elektroniska förvaltningen.

Med tanke på upphandlingen har ett arrangemang med ramavtal föreslagits. Arrangemanget föreslås grunda sig på ramarrangemang som statens inköpscentral Hansel Ab och kommunernas inköpscentral KL-Kuntahankinnat Oy tillsammans har konkurrensutsatt. Ämbetsverken och inrättningarna kan med stöd av dessa arrangemang skaffa sig de gemensamma stödtjänster som de behöver för den elektroniska förvaltningen av de företag som vunnit i anbudsförloppet.

Som alternativ har man föreslagit en monopolmodell, som grundar sig på att ett ämbetsverk har fått ett lagstadgat uppdrag att upphandla, producera och tillhandahålla sådana gemensamma stödtjänster som behövs för den elektroniska förvaltningen för hela den offentliga förvaltningen. De statliga och kommunala myndigheterna samt den indirekta statsförvaltningen köper utan något anbudsförlopp de aktuella tjänsterna från den organisation som fått uppdraget.

Monopolmodellen kunde tillämpas genom en aktiebolagsmodell, där ett aktiebolag som ägs av olika aktörer inom den offentliga förvaltningen eller någon annan organisation sköter den datatekniska definieringen av tjänsterna och upphandlar, producerar och tillhandahåller de gemensamma stödtjänster som behövs för den elektroniska förvaltningen för hela den offentliga förvaltningen. De statliga och kommunala myndigheterna samt

organisationerna inom den indirekta statsförvaltningen köper utan något anbudsförfarande de aktuella tjänsterna från den organisation som fått uppdraget.

Dessutom har man föreslagit ett arrangemang som grundar sig på en modell med centraliserad finansiering, där man med anslag ur statsbudgeten skaffar elektroniska stödtjänster för hela den offentliga förvaltningen. Den myndighet som anvisats anslagen i budgeten sköter upphandlingen. Denna myndighet föreslås överlåta tjänsterna kostnadsfritt till hela den offentliga förvaltningen.

Ramavtalsmodellen kan genast tas i bruk. I denna modell kan det dock visa sig att hanteringen av avtal och produktionen av tjänster och i synnerhet utvecklingen och upprätthållandet av tjänsterna medför vissa svårigheter. Monopolmodellen å sin sida kräver lagbestämmelser. Modellen med centraliserad finansiering kräver överföringar av anslag. För att man ska kunna komma överens om och ta i bruk aktiebolagsmodellen krävs det en väletablerad och tillräckligt bred produktion av tjänster samt tidskrävande arrangemang för finansiering och organisering.

Regeringen har börjat arbeta med att utveckla hur produktionen och upprätthållandet av de gemensamma elektroniska stödtjänsterna för den offentliga förvaltningen ska ordnas. Om stödtjänsterna för elektronisk service och förvaltning ska kunna tas i bruk snabbt krävs det dock att man snabbt inleder den upphandling som behövs för tjänsterna. Av denna anledning har man tills vidare valt en lösning som innebär att Statskontoret på uppdrag av finansministeriet sköter den data-tekniska definieringen och för hela den offentliga förvaltningens räkning upphandlar, tillhandahåller och upprätthåller sådana elektroniska stödtjänster för service och förvaltning som främjar informationssamhället. Det föreslås att ändringar som gäller detta görs i 2 § i lagen om statskontoret.

3 Föreslagna ändringar och närmare bestämmelser

Enligt förslaget kan Statskontoret tillhandahålla gemensamma elektroniska stödtjänster för service och förvaltning åt den offent-

liga förvaltningen. Arrangemanget gör det möjligt att centraliserat producera sådana elektroniska stödtjänster som behövs för den offentliga förvaltningens e-tjänster och myndigheternas verksamhet. Stödtjänsterna främjar även utvecklingen av den offentliga förvaltningens e-tjänster och tillhandahållandet av tjänsterna till medborgare, företag och organisationer.

Det föreslås att det genom förordning av statsrådet utfärdas närmare bestämmelser om sådana gemensamma elektroniska stödtjänster för service och förvaltning som är avsedda för hela den offentliga förvaltningen. På så sätt beslutar statsrådet om förteckningen över de gemensamma elektroniska stödtjänsterna för service och förvaltning. Ämbetsverken inom den offentliga förvaltningen är enligt den föreslagna paragrafen inte skyldiga att börja använda tjänsten. Bestämmelser om ämbetsverks och inrättningsanskyldighet att använda tjänster som producerats på detta sätt kan från fall till fall utfärdas genom en sådan förordning av statsrådet som avses i 18 § i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999) när det gäller statsförvaltningen och genom någon annan lag som utfärdas särskilt när det gäller annan offentlig förvaltning.

Enligt den föreslagna paragrafen och en förordning som utfärdas med stöd av den har Statskontoret ensamrätt att producera sådana gemensamma elektroniska stödtjänster för service och förvaltning som är avsedda för hela den offentliga förvaltningen och som närmare specificerats genom förordning av statsrådet. Lagen om offentlig upphandling (348/2007) tillämpas enligt sin 12 § inte på denna typ av tjänsteupphandling. På så sätt kan de statliga och kommunala myndigheterna samt organisationerna inom den indirekta statsförvaltningen köpa de tjänster som angetts i förordningen av Statskontoret utan anbudsförfarande.

Utöver detta föreslås det att det fogas en bestämmelse till 2 § 2 mom. i lagen om statskontoret, enligt vilken Statskontoret kan producera gemensamma stödtjänster för statsförvaltningen. Den föreslagna bestämmelsen motsvarar nuläget, eftersom Statskontoret för närvarande producerar gemensamma statliga IT tjänster för statsförvaltningen. Det föreslås

att närmare bestämmelser om gemensamma stödtjänster för statsförvaltningen utfärdas genom förordning av statsrådet.

4 Propositionens konsekvenser

Med stöd av den lag som föreslås tillhandahåller Statskontoret gemensamt utvecklade elektroniska stödtjänster för hela den offentliga förvaltningen, dvs. för de statliga och kommunala myndigheterna samt den indirekta statsförvaltningen. På så sätt behöver inte de olika aktörerna utveckla egna stödtjänster för eget bruk och de kan börja använda de elektroniska stödtjänster som utvecklats när de har behov av dem. Till följd av arrangementet utvecklas e-tjänsterna snabbare och man undviker överlappande utvecklingsarbete. Även kostnaderna för användning och upprätthållande av tjänsterna minskar.

E-tjänsterna förbättrar kvaliteten på och tillgången till service. Tjänsterna är i regel tillgängliga för alla vilken tid på dygnet som helst och oberoende av var man befinner sig. E-tjänsterna har en positiv inverkan på miljön, eftersom de minskar behovet för medborgarna att ta sig till fysiska serviceställen och behovet att producera dokument som pappersutskrifter. Förutom att servicen förbättras, gör ibruktagandet av stödtjänster för elektronisk service och förvaltning det möjligt att övergå från en personintensiv verksamhetsform till en mera automatiserad sådan.

Statskontoret har beredskap för att producera elektroniska stödtjänster för service och förvaltning åt statsförvaltningen. Att tjänsterna enligt förslaget även ska tillhandahållas annan offentlig förvaltning kräver ingen ökning av personalen. När Statskontoret upphandlar tjänster i anslutning till stödtjänsterna, datasystem i anslutning till dessa tjänster samt andra datatekniska tjänster av kommersiella aktörer, har förslaget inga betydande konsekvenser för konkurrensen.

Den föreslagna lagen har inga kostnadseffekter. När urvalet elektroniska stödtjänster som angetts genom förordning av statsrådet ökar, kan utvecklingen och ibruktagandet av tjänsterna kräva en ökning av anslagen. I detta sammanhang utvärderas behovet av större personal.

5 Beredningen av propositionen

Regeringspropositionen har beretts av en arbetsgrupp som tillsattes av finansministeriet den 16 februari 2009. Gruppen bestod av företrädare för finansministeriet, justitieministeriet, Dataombudsmannens byrå, Statskontoret, Skatteförvaltningen, Folkpensionsanstalten och Finlands Kommunförbund rf.

Beredningen grundar sig på de förslag till organisering som framförts inom ramen för finansministeriets SADe-projekt samt de riktlinjer som drogs upp av regeringens finanspolitiska ministerutskott den 6 mars 2009.

Behovet av en regeringsproposition behandlades i statens IT-ledningsgrupp i februari 2009.

Utkastet till regeringsproposition har behandlats i statens IT-koordineringsgrupp och delegationen för informationsförvaltningen inom den offentliga förvaltningen (JUHTA) i mars 2009.

6 Ikraftträdande

Det föreslås att lagen träder i kraft så snart som möjligt.

Målet är att de gemensamma elektroniska stödtjänsterna för service och förvaltning stegvis ska tas i bruk så att tjänsterna kan produceras i begränsad omfattning för hela den offentliga förvaltningen hösten 2010 och tas i bruk i större omfattning 2011.

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

Lag

om ändring av 2 § i lagen om statskontoret

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen av den 15 februari 1991 om statskontoret (305/1991) 2 §, sådan den lyder delvis ändrad i lagarna 15/1993 och 1268/1995, som följer:

2 §

Om det inte föreskrivs något annat om behörigheten, har Statskontoret till uppgift att

1) ordna service i samband med finansiering, placering, skötsel av skulder och lån samt personalservice för statliga ämbetsverk och inrättningar,

2) sköta statens centralbokföring,

3) handlägga statens pensions- och skadeståndsärenden.

Statskontoret kan producera gemensamma stödtjänster för statsförvaltningen. Genom förordning av statsrådet bestäms det vilka dessa tjänster är. Statskontoret sköter dessutom andra uppgifter som det bestäms eller föreskrivs att Statskontoret ska sköta.

Statskontoret kan även tillhandahålla kundgrupper utanför statsförvaltningen sådan service som avses i 1 mom. 1 punkten och pensionsadministrativ service samt behövlig stödservice som de kräver till den del servicen inte innebär utövande av offentlig makt.

Statskontoret kan även tillhandahålla den offentliga förvaltningen gemensamma elektroniska stödtjänster för service och förvaltning. Genom förordning av statsrådet föreskrivs det om vad som är sådana gemensamma elektroniska stödtjänster för service och förvaltning som är avsedda för den offentliga förvaltningen.

Denna lag träder i kraft den _____ 20 .

Helsingfors den 3 april 2009

Republikens President

TARJA HALONEN

Förvaltnings- och kommunminister *Mari Kiviniemi*

*Bilaga
Parallelltext*

Lag

om ändring av 2 § i lagen om statskontoret

I enlighet med riksdagens beslut *ändras* i lagen av den 15 februari 1991 om statskontoret (305/1991) 2 §, sådan den lyder delvis ändrad i lagarna 15/1993 och 1268/1995, som följer:

Gällande lydelse

2 §

Om det inte i fråga om vissa ärenden stadgas något annat om behörigheten, har statskontoret till uppgift att

- 1) ordna service i samband med finansiering, placering, skötsel av skulder och lån samt personalservice för statliga ämbetsverk och inrättningar,
- 2) sköta statens centralbokföring *samt*
- 3) behandla statens pensions- och skadeståndsärenden.

Statskontoret sköter dessutom andra uppgifter som enligt stadganden eller föreskrifter ankommer på det.

Statskontoret kan producera sådan service som avses i 1 mom. 1 punkten och pensionsadministrativ service samt sådan stödservice som de kräver även för kundgrupper utanför statsförvaltningen till den del servicen inte innebär utövande av offentlig makt.

Föreslagen lydelse

2 §

Om det inte *föreskrivs* något annat om behörigheten, har Statskontoret till uppgift att

- 1) ordna service i samband med finansiering, placering, skötsel av skulder och lån samt personalservice för statliga ämbetsverk och inrättningar,
- 2) sköta statens centralbokföring,
- 3) *handlägga* statens pensions- och skadeståndsärenden.

Statskontoret kan producera gemensamma stödtjänster för statsförvaltningen. Genom förordning av statsrådet bestäms det vilka dessa tjänster är. Statskontoret sköter dessutom andra uppgifter som det bestäms eller föreskrivs att Statskontoret ska sköta.

Statskontoret kan *även tillhandahålla* kundgrupper utanför statsförvaltningen sådan service som avses i 1 mom. 1 punkten och pensionsadministrativ service samt *behövlig* stödservice som de kräver till den del servicen inte innebär utövande av offentlig makt.

Statskontoret kan även tillhandahålla den offentliga förvaltningen gemensamma elektroniska stödtjänster för service och förvaltning. Genom förordning av statsrådet föreskrivs det om vad som är sådana gemensamma elektroniska stödtjänster för service och förvaltning som är avsedda för den offentliga förvaltningen.

Denna lag träder i kraft den _____ 20 .