

Jord- och skogsbruksutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om inrättande av landskap och om en reform av ordnandet av social- och hälsovården samt till lämnande av underrättelse enligt artikel 12 och 13 i Europeiska stadgan om lokal självstyrelse

Till social- och hälsovårdsutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om inrättande av landskap och om en reform av ordnandet av social- och hälsovården samt till lämnande av underrättelse enligt artikel 12 och 13 i Europeiska stadgan om lokal självstyrelse (RP 15/2017 rd): Ärendet har remitterats till jord- och skogsbruksutskottet för utlåtande till social- och hälsovårdsutskottet. Utlåtandet ska företrädesvis gälla uppgifterna för utbetalande organ för EU-stöd och ordnandet av veterinärtjänster.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsråd Ilkka Turunen, finansministeriet
- konsultativ tjänsteman Kajsa Hakulin, jord- och skogsbruksministeriet
- konsultativ tjänsteman Mirja Kiviranta, jord- och skogsbruksministeriet
- ekonomidirektör Jukka Nummikoski, jord- och skogsbruksministeriet
- lagstiftningsråd Katri Valjakka, jord- och skogsbruksministeriet
- lagstiftningsråd Johanna Wallius, jord- och skogsbruksministeriet
- konsultativ tjänsteman Vesa Pekkola, social- och hälsovårdsministeriet
- direktör Paula Kinnunen, Livsmedelssäkerhetsverket
- projektchef Jaakko Rinne, Landsbygdsverket
- näringsdirektör Marko Mäki-Hakola, Centralförbundet för lant- och skogsbruksproducenter MTK
- ordförande Päivi Lahti, Finlands Veterinärförbund.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- Närings-, trafik- och miljöcentralen i Nyland
- landsbygdschef Reijo Hämäläinen, Kurikka stad
- Svenska Lantbruksproducenternas Centralförbund SLC rf.

Utlåtande JsUU 12/2017 rd

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänt

Jord- och skogsbruksutskottets utlåtande ska företrädesvis gälla uppgifterna för utbetalande organ för EU-stöd och ordnandet av veterinärtjänster.

Enligt utredning kommer landskapen att ta över nästan alla de uppgifter inom landsbygdsförvaltningen som kommunerna och NTM-centralerna sköter i nuläget. Uppgifterna beträffande jordbruk, livsmedelsekonomi och landsbygdsutveckling kommer att skötas i alla landskap, med undantag av några enstaka centraliserade uppgifter (riksomfattande projekt i landsbygdsprogrammet, uppgifter som gäller rennäringen). Landsbygdsverket tar över förvaltningen av jordegendom som tillhör Gårdsbrukets utvecklingsfond. En förvaltningsnivå försvinner när uppgifterna sammanförs under en enda organisation, landskapet. Förvaltningen förenklas samtidigt som uppgifterna gällande jordbruk, livsmedelsekonomi och landsbygdsutveckling bildar en sammanhängande helhet inom landskapen.

I utredningen konstateras det att landskapsreformen över lag kan anses förtydliga organisationen av utbetalande organ i Finland. Uppgifterna för utbetalande organ kommer att handhas av 18 landskap i stället för av de nuvarande närings-, trafik- och miljöcentralerna (15 st.), de kommunala samarbetsområdena för landsbygdsförvaltning (61 st.) och regionförvaltningsverken (6 st.). Antalet aktörer minskar alltså markant, och dessutom uppstår synergieffekter när uppgifterna för utbetalande organ sköts inom en och samma landskapsorganisation. Landskapsreformen erbjuder därmed landskapen goda möjligheter att organisera de myndighetstjänster som gårdarna behöver i form av samordnade servicepaket, också över förvaltningsgränserna.

Utskottet påpekar att många av de uppgifter inom livsmedels- och naturresurssektorn som landskapen ska ta över kräver oberoende beslut av tjänsteinnehavare. Det är följaktligen ytterst betydelsefullt att 79 § i den föreslagna landskapslagen föreskriver att landskapets förvaltningsstadga ska tillskriva tjänsteinnehavaren den behörighet som hör till landskapet bland annat i ärenden som gäller tillstånds-, anmälnings-, tillsyns- och förrättningsförfaranden enligt lag eller förordning. Även om bestämmelsen enligt motiveringen är informativ anser utskottet att den är förpliktande till sin karaktär. Exempelvis behörigheten i fråga om tillsynsförfarande bör således delegeras till tjänsteinnehavarnivå direkt utifrån bestämmelsen utan särskild lagstiftning. Bestämmelsens ordalydelse behöver preciseras för att undvika oklarheter.

Utskottet påpekar att terminologin kring landsbygdsförvaltningen och finansieringen av den varierar på tre punkter i de delar som den aktuella begäran om utlåtande gäller. I den allmänna motiveringen talas det om landsbygdsförvaltning, jordbruk och landsbygdsutveckling och i detaljmotiveringen nämns ytterligare jordbruksstödsförvaltningen. Den här begreppsapparaten bidrar till att systemet blir svårbegripligt och kan leda till felaktiga tolkningar när de finansiella resurserna ska fördelas. För tydlighetens skull bör landsbygdsförvaltning användas som genomgripande term, som alltså också inbegriper odlarstödsförvaltningen.

I propositionen föreslår regeringen att uppgifterna inom landsbygdsförvaltningen ska omfattas av landskapens allmänna finansiering. Det är viktigt att den finansieringsmodell som väljs garanterar

Utlåtande JsUU 12/2017 rd

rar att uppgifterna inom landsbygdsförvaltningen kan skötas störningsfritt och att den inte medför risker för motsättningar inom landskapen i fråga om behovsprövning av och beslut om resurser. Det bästa och mest ändamålsenliga sättet att genomföra detta är att finansieringen av landsbygdsförvaltningen normalt inte ska bygga på invånarantalet utan på antalet aktiva gårdar, det vill säga gårdar som sökt stöd 2017, i landskapets område. Antalet husdjursgårdar ska viktas med en tillräckligt stor koefficient för att det betydande behovet av tilläggsresurser inom förvaltningen av stöd till husdjursgårdar ska bli beaktat. Utifrån detta går det att räkna ut ett relationstal för landskapen i fråga om det särskilda uppgiftsspecifika anslaget för uppgifterna inom odlarstödsförvaltningen. Eftersom läget i landskapen och kraven på skötseln av uppgifterna varierar på olika håll i landet garanterar det här förslaget att resurserna fördelas korrekt med avseende på funktioner, kravnivå och betydelse för näringsverksamheten. Men utöver detta bör finansieringsbehoven på grund av de särskilda omständigheterna i landskapen vägas in. Uppgifterna inom odlarstödsförvaltningen (t.ex. beviljande av och tillsyn över stöd) ska enligt EU-lagstiftningen alltid vara avgiftsfria för jordbrukarna.

I nuläget finansierar staten tillsynen över djurs hälsa och välbefinnande med anslagen under moment 30.20.20 (ungefär 70 procent). Enligt propositionen ska de här pengarna fördelas mellan landskapen på samma grunder som pengarna för social- och hälsovård. Eftersom tillsynen gäller husdjursgårdar och inga tillsynsavgifter i regel tas ut för tillsynen skulle det vara mer rättvist att använda en koefficient för husdjursgårdar när pengarna fördelas mellan landskapen.

Uppgifter för utbetalande organ

Alla uppgifter inom odlarstödsförvaltningen som enligt förslaget ska överföras till landskapen är uppgifter för utbetalande organ. Skötseln av uppgifterna regleras mycket detaljerat i EU-lagstiftning som ska tillämpas direkt i medlemsstaterna. Livsmedelssäkerhetsverket och Landsbygdsverket har som del av ett utbetalande organ styrt genomförandet av de tillhörande uppgifterna i regionförvaltningen inom sina egna sektorer. Det nya sammanslagna ämbetsverket kommer att fortsätta med samma arbete, det vill säga styra landskapen i syfte att uppgifterna för utbetalande organ från och med 2019 ska skötas i landskapen i enlighet med EU-lagstiftningen på så sätt att stöden betalas korrekt och Finland undviker finansiella korrigeringar. De direkta EU-stöden till jordbruket och de medel för landsbygdsutveckling som delfinansieras av EU utgör mer än 70 procent av alla EU-inkomster i Finland, 864 miljoner euro per år i genomsnitt. Dessutom finansierar Finland den nationella andelen av de stöd som EU delfinansierar och nationella jordbrukarstöd med cirka en miljard euro årligen. Det betyder att sammanlagt nästan två miljarder euro betalas ut i jordbrukarstöd och stöd för landsbygdsutveckling på årsnivå.

Från EU-lagstiftningssynpunkt innefattar de uppgifter som avses i 6 § 1 mom. 6 punkten i landskapslagen vissa uppgifter för utbetalande organ. För att uppgifterna ska kunna överföras till ett annat organ måste ett avtal enligt EU-bestämmelserna ingås med det utbetalande organet, i Finland numera Landsbygdsverket. I avtalet ska Landsbygdsverket komma överens med landskapen om hur uppgifterna för utbetalande organ ska organiseras och genomföras. Med avseende på lagstiftningen om utbetalande organ är det Landsbygdsverket som organiserar uppgifterna och landskapet som producerar tjänsterna. Landsbygdsverket ska styra och övervaka utförandet av det utbetalande organets uppgifter. Enligt EU-lagstiftningen ska det utbetalande organet och i sista hand staten bära ansvaret för att de här uppgifterna sköts, även om det är en annan myndighet,

Utlåtande JsUU 12/2017 rd

alltså landskapet, som utför uppgifterna. De uppgifter för utbetalande organ som landskapen ska ta över förpliktar landskapen att bland annat ta emot stödansökningar, göra administrativa kontroller av alla stödansökningar, registrera information i det utbetalande organets datasystem, utföra kontroller på plats hos stödtagarna, bestämma påföljder och återkräva stöd som betalats på felaktiga grunder. Bestämmelserna om utbetalande organ ställer detaljerade krav till exempel på organiseringen av uppgifterna, de personella resurserna, systemet för intern kontroll och säkra datasystem. Landskapen bör följa de här kraven.

Utskottet påpekar att EU-lagstiftningen ställer obligatoriska krav bland annat på förvaltningsstrukturen hos de myndigheter som har hand om överförda uppgifter. I en utredning som utskottet fått står det att de kritiska delområdena med tanke på skötseln av uppgifterna för utbetalande organ vid landskapsreformen är (i) styrningen av uppgifterna, (ii) uppfyllandet av kvalitetskriterierna för uppgifterna och (iii) tillräckligt stora resurser för uppgifterna. Europeiska kommissionen gör årligen en rad kontroller i Finland och kan utifrån dem stoppa utbetalningen av stöd om medlemslandet inte uppfyller sina förpliktelser enligt EU-lagstiftningen. Felaktigt förfarande kan leda till finansiella justeringar på upp till tiotals miljoner euro. I utredningen framhävs det särskilt att uppgifterna för utbetalande organ måste utföras som myndighetsuppgifter.

Följaktligen anser utskottet att det försvårar genomförandet av EU-lagstiftningen om uppgifterna för utbetalande organ om uppgifterna sprids ut för mycket inom landskapens organisation. Om landskapen har en tydlig organisationsstruktur garanterar det att EU-medlen inflyter till fullt belopp till Finland samtidigt som risken för finansiell korrigerings minskar. En särskild utmaning beträffande uppgifterna för utbetalande organ är de affärsverk som landskapen ska inrätta enligt 9 kap. i förslaget till landskapslag. I föreslagna 52 § står det "Landskapet ska inrätta ett eller flera affärsverk med uppgift att producera sådana social- och hälsovårdstjänster som omfattas av landskapets organiseringsansvar, och andra tjänster enligt vad som föreskrivs särskilt, samt utföra uppgifter som landskapet har anvisat verket utifrån sitt organiseringsansvar." Vidare föreskrivs det i paragrafen: "Varje affärsverk ansvarar för den utövning av offentlig makt som krävs för de tjänster det har ansvar för att producera." Enligt motiveringen till paragrafen ska affärsverket också i större utsträckning kunna sköta uppgifter som inbegriper utövning av offentlig makt och som landskapet anvisat affärsverket, alltså också uppgifter som uteslutande gäller tillsyn och inte har någon koppling till de tjänster som landskapet producerar.

Som juridisk person utgör affärsverket en del av landskapet, så landskapsfullmäktige kan genom landskapets förvaltningsstadga besluta om de tjänster som affärsverket ska producera. Enligt detaljmotiveringen i utkastet till landskapslag ska landskapsfullmäktige besluta om affärsverkets anslag och bindande verksamhetsmål och ekonomiska mål. Landskapsstyrelsen och landskapsdirektören är för sin del skyldiga att styra och övervaka affärsverkets tjänsteproduktion. Utskottet påpekar att detaljmotiveringen inte fullt ut klarlägger landskapets interna styr- och ledningssystem. På grund av de ovannämnda egenskaperna hos ledningssystemet i landskapen över lag och med hänvisning till det ovanstående i övrigt anser utskottet att landskapens affärsverk inte bör anvisas uppgifter för utbetalande organ.

Även mindre uppgiftsblock såsom uppgifterna för utbetalande organ inom landskapsförvaltningen måste tillförsäkras resurser. Det är EU-lagstiftningen som via Landsbygdsverket sätter ramar för och styr tjänsteproduktionen i fråga om uppgifterna för utbetalande organ. Detsamma gäller

Utlåtande JsUU 12/2017 rd

datasystemen och de krav som ställs på dem. Med anknytning till detta måste det också ses till att stödförvaltningen och tillsynen får behövlig utrustning. Till affärsverkets struktur hör att olika funktioner skiljs åt ekonomiskt och operativt inom landskapet, vilket är svårt att kombinera med en tydlig fördelning av befogenheter och ansvar som uppgifterna för utbetalande organ kräver i organisationsstrukturen.

Här påpekar utskottet att förslaget till lag om landskapens finansiering inte tillåter särskild statlig finansiering av uppgifterna för utbetalande organ, till exempel tillsynen över jordbrukarstöd. Den enda möjligheten till extra finansiella resurser är höjd finansiering enligt prövning, som landskapet självt ska söka. Villkoret är att landskapet behöver extra finansiering främst på grund av exceptionella eller temporära svårigheter i landskapsekonomi. Den höjda finansieringen efter prövning är alltså troligtvis lämplig bara i situationer där landskapsekonomi drabbats av omfattande svårigheter. Den aktualiseras inte i fråga om resursbrist inom enskilda uppgifter såsom uppgifter för utbetalande organ. Utskottet understryker att alltför knapphändiga resurser för uppgifterna för utbetalande organ i värsta fall kan leda till att utbetalningarna av stöd till stödtagarna drar ut på tiden eller till att EU gör finansiella korrigeringar.

Veterinärtjänster

Enligt propositionen ska landskapen ta över samkommunernas och kommunernas uppgifter inom miljö- och hälsoskydd inbegripet tillsynen över djurs hälsa och välbefinnande, livsmedelstillsynen, de offentliga veterinärmedicinska tjänsterna, hälsoskyddet och tobakstillsynen. Från regionförvaltningsverken överförs största delen av uppgifterna inom tillsynen över djurens hälsa och välbefinnande. Från NTM-centralerna överförs övervakningen av produktionsinsatser inom jordbruket, märkning och registrering av djur, tvärvillkor och stöd till jordbruket. Utskottet anser att landskapens organisation måste väga in att miljö- och hälsoskyddet har en nödvändig koppling till både hälso- och sjukvården och landsbygdstjänsterna.

Utskottet påpekar att veterinärerna sköter samhälleligt viktiga uppgifter som också har betydelse för folkhälsan och samhällsekonomi. Det blir landskapets uppgift att ordna veterinärtjänster. Landskapen ska tillräckligt ofta göra noggranna och kvalificerade bedömningar av kvantiteten och kvaliteten på veterinärtjänsterna och av de egna tjänsternas dimensionering, och reagera på bedömningsresultaten. Utskottet ser det som viktigt att Livsmedelssäkerhetsverket Evira centraliserat styr och övervakar ordnandet av veterinärtjänster.

Utskottet framhåller att det fortfarande kommer att behövas tjänsteveterinärer för uppgifter där offentlig makt utövas och också som "sensorer" och som en reserv som snabbt kan reagera vid misstanke om eller förekomst av smittsamma djursjukdomar eller zoonoser. Dessutom bör landskapen åläggas att ordna jour för bekämpning av också andra djursjukdomar än de som är farliga och mycket smittsamma, eftersom veterinärerna utanför tjänstetid ofta får uppdrag som gäller djurskydd, djurtransporter på den inre marknaden och export av djur. När veterinärtjänsterna ordnas bör också beredskapsuppgifterna och juren beaktas.

Övervakningen, förebyggandet och bekämpningen av djursjukdomar genomförs för närvarande av jourhavande tjänsteveterinärer och med hjälp av behövliga förvaltningsbeslut och tvångsmedel. De jourhavande veterinärerna i kommunerna bistår Livsmedelssäkerhetsverket och region-

Utlåtande JsUU 12/2017 rd

förvaltningsverken i bekämpningen av sjukdomar, bland annat genom att ta prover som behövs och utfärda myndighetsföreskrifter för att förhindra att sjukdomarna sprider sig. Om veterinärtjänsterna bolagiseras vid landskapsreformen blir det möjligt att också privata aktörer kan tillhandahålla veterinärtjänster. Då bör det ses till att de myndighetsbeslut som behövs för att förhindra spridning av djursjukdomar kan fattas alla tider på dygnet och att behövligt antal veterinärer kan ha hand om eventuella sjukdomsärenden dygnet runt. Detta är viktigt också för de aktörer som berörs av beslutet. Om maskineriet för att sätta stopp för djursjukdomar inte kan organiseras med samma standard som i dag är det sannolikt att framför allt sjukdomar som sprids via livsmedel kan börja öka. Exempelvis kan ett förorenat råvaruparti hinna få stor spridning, vilket ökar hälsorisken för människorna och de ekonomiska förlusterna för aktörerna.

Vid reformen kommer landskapen att ta över kommunernas skyldighet att ordna grundläggande veterinärtjänster för invånarnas husdjur och andra husdjur i området. Utskottet ser det som nödvändigt att uppgifterna överförs till landskapen oförändrade och att överföringen av ansvaret för att ordna veterinärtjänster inte kopplas till de andra målen för reformen såsom beställar-utförar-modellen, tvånget att bolagisera lagfästa tjänster eller valfrihetsmodellen. På samma sätt som i nuläget bör det inte finnas krav på att ordna grundläggande veterinärtjänster för sällskaps- och hobbydjur till den del tjänsterna i övrigt finns tillgängliga i samarbetsområdet. *Däremot måste landskapet ordna akut veterinärhjälp för nyttodjur och keldjur dygnet runt.* Detta faller tillbaka på djurskyddsaspekter. För att veterinärvården fortsatt ska bygga på ett system med veterinärer huvudsakligen i tjänsteförhållande och för att veterinärtjänsterna inte ska splittras upp på ett oändamålsenligt sätt bör lagstiftningen vid reformen utformas på så sätt att grundläggande veterinärtjänster trots bolagiseringsskyldigheten kan ordnas av landskapet som egen verksamhet också i fråga om tjänster för keldjur.

Utskottet påpekar också att tillgången till tjänster för nyttodjur försvåras om privata aktörer tar över alla veterinärtjänster för keldjur. En eventuell privatisering av veterinärtjänsterna för keldjur måste undersökas inom ramen för de samlade veterinärtjänsterna. Djurhållningsplatserna för djur inom livsmedelsproduktion och andra nyttodjur har minskat i antal och kommer fortsatt att minska när djurantalet på gårdarna ökar. De som håller djur blir mer kompetenta och besöken på djurhållningsplatserna minskar. Men tjänsterna för nyttodjur måste trots det finnas att tillgå också i framtiden med tanke på både djurskyddet och de ekonomiska förutsättningarna för djurhållning.

Utskottet påpekar att kommunalveterinärerna får en betydande del av sina inkomster direkt från djurägarna. Om kommunalveterinärerna inte har möjlighet att vårda keldjur inom ramen för sin egen tjänst till följd av att servicen bolagiseras, prissätts på marknadsmässiga villkor eller läggs ut, blir vården av nyttodjur deras enda inkomstkälla. Om besöken är få blir inkomsterna låga och då minskar intresset för tjänsterna som kommunalveterinär. Men på grund av de ovannämnda orsakerna måste det finnas kvar tillräckligt många tjänster.

Utskottet konstaterar att det bör finnas heltäckande veterinärservice och myndighetstillsyn i landskapen till stöd för dels djurs och människors hälsa och välbefinnande, dels näringsverksamhet. Vi behöver ett starkt veterinärvårdssystem som bygger på offentliga tjänster och som inbegriper grundläggande veterinärservice och jour dygnet runt i hela landet. Som komplement till och stöd för systemet behövs en högkvalitativ och ansvarsfull privat produktion som till viss del bygger på

Utlåtande JsUU 12/2017 rd

specialkompetens. Landskapen bör ha tillräckligt många veterinärer som är anställda i tjänsteförhållande i landskapet.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Jord- och skogsbruksutskottet föreslår

att social- och hälsovårdsutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 30.5.2017

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Anne Kalmari cent
vice ordförande Reijo Hongisto saf
medlem Markku Eestilä saml
medlem Pertti Hakanen cent
medlem Teuvo Hakkarainen saf
medlem Lasse Hautala cent
medlem Susanna Koski saml
medlem Kari Kulmala saf
medlem Jari Myllykoski vänst
medlem Mats Nylund sv
medlem Juha Pylväs cent
medlem Eerikki Viljanen cent
medlem Peter Östman kd
ersättare Mikko Kärnä cent.

Sekreterare var

utskottsråd Carl Selenius.