

JORD- OCH SKOGSBRUKSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 20/2009 rd

Regeringens proposition med förslag till lagstiftning om revidering av regionförvaltningen

Till förvaltningsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 5 maj 2009 en proposition med förslag till lagstiftning om revidering av regionförvaltningen (RP 59/2009 rd) till förvaltningsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att jord- och skogsbruksutskottet ska lämna utlåtande till förvaltningsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- näringsminister Mauri Pekkarinen
- arbetsminister Tarja Cronberg
- förvaltnings- och kommunminister Mari Kiviniemi
- miljöminister Paula Lehtomäki
- statssekreterare Jouni Lind, landsbygdsråd Eero Uusitalo och lantbruksråd Arja-Leena Kirvesniemi, jord- och skogsbruksministeriet
- regeringsråd Tarja Oksanen, överinspektör Paula Karjalainen och lagstiftningsråd Pertti Normia, inrikesministeriet
- lagstiftningsråd Ilkka Turunen, utvecklingschef Teemu Eriksson, avdelningschef, överdirektör Silja Hiironniemi, regeringsråd Tarja Hyvönen, konsultativ tjänsteman Anu Nousiainen och statssekreterare Timo Reina, finansministeriet
- industriråd Marjukka Aarnio, handels- och industriministeriet
- äldre regeringssekreterare Heidi Nummela, arbets- och näringsministeriet
- regeringsråd Aino Jalonen, miljöministeriet

- utvecklingsdirektör Tapio Pouta, Forststyrelsen
- direktör Carl-Gustav Mikander, Landsbygdsverket
- lantmäteriråd Markku Markkula, Lantmäteriverket
- avdelningsdirektör Jorma Hirn, Livsmedels- säkerhetsverket Evira
- direktör Matti Kellokumpu, Södra Savolax arbets- och näringscentral
- direktör Juha Niemelä, Mellersta Finlands arbets- och näringscentral
- direktör Pirkko Saarela, Lapplands arbets- och näringscentral
- direktör Kaj Suomela, Österbottens arbets- och näringscentral
- avdelningschef Risto Skyttä, Egentliga Finlands arbets- och näringscentral
- direktör Keijo Sahrman, Finlands Kommunförbund
- landskapsdirektör Asko Peltola, Södra Österbottens förbund
- utvecklingsdirektör Kaj Lyyski, Mellersta Österbottens förbund
- landskapsombudsman Kimmo Niiranen, Norra Karelens förbund
- landskapsdirektör Pertti Rajala, Satakunnan liitto
- landskapsdirektör Olav Järn, Österbottens Förbund - Pohjanmaan liitto
- utvecklingsdirektör Maiju Hyry, Lapplands förbund

- ombudsman Markku Myllylä, Centralförbundet för fiskerihushållning
 - sakkunnig Leena Ala-Orvola, Centralförbundet för lant- och skogsbruksproducenter MTK rf
 - vicehäradshövding Helena Ålgars, Svenska Lantbruksproducenternas Centralförbund
 - ombudsman Jari Pigg, Jägarnas centralorganisation
 - direktör Ritva Toivonen, Skogsbrukets utvecklingscentral Tapio
 - generalsekreterare, landskapsdirektör Tapio Välinoro, projektet för regionförvaltningsreformen.
- Dessutom har skriftliga utlåtanden lämnats av
- finansministeriet
 - arbets- och näringsministeriet
 - Pohjois-Savon liitto
 - ProAgria Landsbygdscentralernas förbund
 - Löntagarorganisationen Pardia rf
 - Finlands Yrkesfiskarförbund FYFF rf
 - Finlands naturskyddsförbund
 - Sametinget
 - Renbeteslagsföreningen.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att det stiftas en lag om regionförvaltningsverken, en lag om närings-, trafik- och miljöcentralerna och en lag om behandling av miljöskydds- och vattenärenden vid regionförvaltningsverken. I propositionen föreslås dessutom ändringar i lagen om arbetarskyddsförvaltningen, statstjänstemannalagen och regionutvecklingslagen. Det föreslås att länsstyrelselagen, lagen om arbets- och näringscentraler samt arbets- och näringsbyråer, lagen om miljöförvaltningen och lagen om miljötillståndsverken ska upphävas. En separat lag ska stiftas om

lagstiftningshelhetens ikraftträdande och reformens övergångsperiod.

Det allmänna syftet med propositionen är att i stor utsträckning revidera regionförvaltningen och skapa en medborgar- och kundvänlig regionförvaltning som fungerar effektivt och på ett resultatgivande sätt. Propositionen stärker och ökar landskapsförbundens roll och ställning inom regionutvecklingsarbetet och främjar samarbetet mellan statens regionförvaltning och landskapsförbunden. Genom propositionen skapas dessutom en lagstadgad grund för regionförvaltningsmyndigheternas verksamhet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmän motivering

Allmänt

Enligt motiven är det övergripande syftet med reformen att skapa en medborgar- och kundvänlig regionförvaltning som fungerar effektivt och ger resultat. Utskottet anser att det är ett bra mål och att vi samtidigt ska förenkla förvaltningen och gallra i byråkratin.

Med avseende på utskottets behörighetsområde berör reformen de uppgifter som arbets- och näringscentralerna och de regionala miljöcentra-

lerna i nuläget har hand om och som gäller jordbruk, fiskerihushållning, landsbygdsutveckling plus nyttjande och vård av vattentillgångarna. Uppgifterna ska nu höra till ansvarsområdet för näringar, arbetskraft, kompetens och kultur på närings-, trafik- och miljöcentralerna, med undantag av nyttjande och vård av vattentillgångarna, som ska höra till ansvarsområdet för miljö och naturtillgångar. Dessutom ska vissa uppgifter inom jord- och skogsbruksministeriets förvaltningsområde, såsom miljö- och hälsoskydd, nu handhas av verk i stället för av länsstyrelser-

na. De här funktionerna och uppgifterna får inte prioriteras ner till följd av omställningen, understryker utskottet. Den interna organiseringen måste också ta fram välfungerande samarbetspraxis för ansvarsområdena, så att kundtjänsten blir bättre. Det går nu t.ex. att slopa utlåtandeförfarandet mellan arbets- och näringscentralerna och miljöcentralerna i fråga om miljöspecialstöd. Men samtidigt måste de olika ansvarsområdena inom närings-, trafik- och miljöorganisationen utforma en välfungerande samarbetspraxis och kunderna måste i bred omfattning och rätt tid få tillgång till den kompetens som behövs för att upprätta avtal. Dessutom krävs det opartisk intressebevakning t.ex. i tillståndsärenden inom fiskerihushållningen i närings-, trafik- och miljöorganisationen.

Chefen för ett av närings-, trafik- och miljöcentralens ansvarsområden ska som särskilt uppdrag också vara direktör för hela centralen. Det som talar för den här lösningen är enligt utskottet att man då undviker ny hierarki inom ledningen. Men med tanke på att centralerna har stor personal och många olika typer av uppgifter menar utskottet utifrån en utredning att lösningen inte är lyckad. Samtidigt påpekar utskottet att fördelningen av beslutanderätt mellan ansvarsområdena och centralens direktör blir mycket invecklade. Det kan dels vara problematiskt med avseende på styrningen av centralerna, dels försvåra samordnad praxis och flexibel resursanvändning.

Propositionen får också konsekvenser för förvaltningsstyrningen på ministerienivå inom utskottets behörighetsområde. Styrningen är uppdelad i strategisk och operativ styrning. Den strategiska styrningen föreslås bli genomförd så att arbets- och näringsministeriet i samverkan med ministerier som företräder olika sektorer upprättar strategiska resultatdokument för centralerna. Finansministeriet ska svara för den strategiska styrningen av regionförvaltningsverken. På den här punkten ser utskottet det som påkallat att säkerställa att samverkan enligt förslaget omsätts i praktiken. Det är särskilt viktigt därför att de funktioner som gäller jordbruk, fiskerihushållning och landsbygdsutveckling ska

ingå i ansvarsområdet för näringar, arbetskraft, kompetens och kultur. För att de gemensamma målen ska nås och uppgifterna inom de olika förvaltningsområdena ska avklaras på lämpligt och balanserat sätt, måste det ministerium som samordnar styrningen ha en lyhörd och rättvis inställning. De olika förvaltningsområdena måste ha förtroende för varandra.

Den operativa styrningen ska handhas av ministerier som företräder olika sektorer eller verk inom centralförvaltningen. Här ser utskottet det som nödvändigt att jord- och skogsbruksministeriet och centralförvaltningsverken inom dess förvaltningsområde, alltså Landsbygdsverket och Livsmedelssäkerhetsverket, tillförsäkras möjligheter att styra regionförvaltningen. För den konkreta styrningen är det dessutom särskilt viktigt att den enhet som svarar för jordbruks- och energifrågor inom ansvarsområdet för näringar, arbetskraft, kompetens och kultur säkert är representerad i ledningsgruppens arbete på centralen, enligt motiven till propositionen.

I fråga om operativ styrning framhåller utskottet också att finansieringen av landsbygdsutveckling och fiskerinäring som jord- och skogsbruksministeriet administrerar fortfarande bör vara åtskild från strukturfondsstyrningen över lag. Administrationen av de uppgifter som gäller landsbygdsfonden måste organiseras så att processen inte splittras upp och så att uppgifterna kan avklaras enligt det integrerade administrations- och kontrollsystemet (IACS) som EU-förordningarna kräver. Även administrationen av stöd från Europeiska fiskerifonden måste organiseras på närings-, trafik- och miljöcentralerna så att förfarandet inte splittras upp. Det måste också finnas resurser för kraven på utbetalande verk så att finansiella korrigeringar kan undvikas.

Inom miljö- och hälsoskyddet har Konsumentverket, Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården och Livsmedelssäkerhetsverket sedan 2007 upprättat ett gemensamt, riktäckande tillsynsprogram. År 2010 kommer också Finlands miljöcentral att ansluta sig till programmet. I 4 § i lagförslaget om regionförvaltningsverk nämns miljö- och hälsoskyddet som

ett ansvarsområde. Därför menar utskottet att de här fyra verken utifrån tillsynsprogrammet lämpligen bör ingå ett gemensamt resultatavtal för verksamheten tillsammans med respektive regionförvaltningsverk. Då undviks separata avtal, resurser sparas och miljö- och hälsoskyddet blir ett mer lätthanterligt verksamhetsområde.

Utskottet lyfter också fram samarbetet dels mellan regionförvaltningsverken, dels mellan dessa och centralförvaltningen. Det är särskilt viktigt i de fall där det för en ansökan som handläggs på en central samtidigt behövs ett avgörande i ett tillståndsärende som handläggs på ett verk. Exempelvis de uppgifter i fråga om investeringsstöd som handhas av närings-, trafik- och miljöorganisationen och de miljötillståndsärenden som regionförvaltningsverken handlägger måste kunna integreras i en välfungerande förvaltningsprocess som medger god kundservice. Uppgifterna som gäller livsmedelssäkerhet ska fördelas mellan närings-, trafik- och miljöcentralerna och regionförvaltningsverken. Därför kommer det att krävas ett nära samarbete mellan regionens myndigheter.

När propositionen bereddes tänkte man också igenom möjligheten att slå samman bland annat skogscentralerna, lantmäteriförvaltningen och jaktvårdsdistrikten. Här menar utskottet att det är angeläget att inte koppla in dem i behandlingen av den här propositionen, eftersom utredningar om deras uppgifter fortfarande är under arbete. Men vi måste se till att närings-, trafik- och miljöorganisationen och skogscentralerna kan samarbeta intensivt för att nå sina gemensamma strategiska mål.

I och med reformen kommer regionförvaltningsverken att ta över miljöcentralernas uppgift att behandla miljötillstånd. Då måste vi särskilt titta på de problem som varit förknippade med behandlingen av miljötillstånd och försöka lösa dem genom att avdela tillräckligt med resurser för att tillstånden ska kunna behandlas kompetent och utan dröjsmål.

Utskottet har erfarit att regionförvaltningsverken internt har arbetat fram ett första utkast till strategiskt dokument för 2010—2011. Som övergripande mål har de ställt upp att de ska se

till medborgarnas och företagens rättssäkerhet genom att behandla klagomål, besvär, rättelseyrkanden och tillstånd snabbt, effektivt och högkvalitativt. De ska arbeta kundorienterat så att kunderna är nöjda med myndigheternas service och förmåga att samarbeta. Det här generella målet ska preciseras i det strategiska resultatavtalet genom att det ges målvärden. Utfallet ska analyseras bland annat genom regelbundna kundenkäter. I det strategiska resultatavtalet ska det utformas mål för varje typ av service och utvärderingskriterier för tillstånds-, klagomåls- och tillsynsärenden. Det är ytterst viktigt att de här målen och förfarandena omsätts i praktiken, menar utskottet.

Landskapsförbunden föreslås ta över vissa uppgifter som statsförvaltningen har haft. Då får landskapsförbunden mer arbete och ansvar och måste därför också tilldelas tillräckligt med resurser för ändamålet.

Utskottet påpekar att landskapsförbunden i hög grad kommer att samverka kring regionutvecklingen med närings-, trafik- och miljöcentralerna i synnerhet. I viss mån kommer de också att samarbeta med regionförvaltningsverken. Det är påkallat att landskapsförbunden kan uppträda som en enhetlig förhandlings- och samarbetspartner visavi de statliga myndigheterna, även om dessas verksamhetsområden kommer att bestå av fler än ett landskap. Däremot får samsamarbetsområdena inte bli en ny administrativ nivå mellan landskapen och staten. De gemensamma uppgifterna ska anges tydligt och på så sätt att de kan skötas flexibelt. De samsamarbetsområden som bildas får inte leda till att ministerierna för en dialog med landskapen bara på samsamarbetsområdesnivå.

Det står i propositionen att förslagets språkliga konsekvenser i möjligaste mån har beaktats så att medborgarna också i framtiden ska kunna garanteras förvaltningstjänster på de båda nationalspråken och samiska. Men en utredning som utskottet fått visar att planeringen av hur tjänsterna ska ordnas fortfarande pågår. Hur de ska organiseras på de nya statliga regionförvaltningsmyndigheterna kommer att preciseras under hösten. I detaljbereidningen är det alltså ännu

inte avgjort till exempel hur den svenskspråkiga servicen i fiskeriärenden ska ordnas när det gäller Mellersta Österbotten. Sakkunniga har uppgett att organisationen i nuläget, där verksamhetsområdet för fiskerienheten på Österbottens arbets- och näringscentral består av landskapen Österbotten, Södra Österbotten och Mellersta Österbotten, har fungerat bra. Enligt motiven till propositionen ska servicen på svenska säkerställas bland annat genom bestämmelser om verkens och centralernas verksamhetsområden. Utskottet framhåller att service på svenska är en stor fråga inom utskottets behörighetsområde, eftersom en stor del av den svenska landsbygdsbefolkningen är enspråkig. Alla de nya tvåspråkiga regionförvaltningsmyndigheterna ska alltså kunna tillhandahålla enhetlig och kompetent kundtjänst för alla kunder antingen på finska eller svenska. Utskottet lyfter fram att det finns skäl att undvika att enstaka tvåspråkiga eller enspråkiga kommuner hamnar bland ett flertal enspråkiga kommuner i den andra språkgruppen.

Det är nödvändigt att ge akt på vilka konsekvenser som reformen får för landsbygden och att genast åtgärda eventuella problem.

Detaljerade anmärkningar

I 24 § i lagen om närings-, trafik- och miljöcentralerna (lagförslag 2) föreslås bestämmelser om företräddande av staten. I de uppgifter som gäller nyttjande och vård av vattentillgångarna och som styrs av jord- och skogsbruksministeriet kan närings-, trafik- och miljöcentralerna behöva handla på statens vägnar som sökande av tillstånd enligt vattenlagen hos regionförvaltningsverken. När tillståndsansökan avgörs handlar det de facto om en förbindelse som gäller de utgifter

som staten senare får till följd av projektet, när detta genomförs enligt tillståndsbestämmelserna. Det här regleras i 9 § i statsrådets förordning om regionala miljöcentraler. Utskottet har erfarenhet att en motsvarande bestämmelse bör tas in som nytt moment i 24 § i den föreslagna lagen för tydlighetens skull.

I 7 § i lagen om införande av lagstiftningen om statens regionförvaltningsreform (lagförslag 10) föreslås övergångsbestämmelser om närings-, trafik- och miljöcentralernas uppgifter och behörighet. De avtal och förbindelser som de tidigare organisationerna svarat för plus de rättigheter och skyldigheter som följer av dem ska övertas av närings-, trafik- och miljöcentralerna. I fråga om de uppgifter som gäller nyttjande och vård av vattentillgångarna och som styrs av jord- och skogsbruksministeriet svarar de regionala miljöcentralerna också på statens vägnar för vattenrättsliga tillstånd och tillhörande privaträttsliga avtal. Enligt utredning behöver det lagstiftas om att närings-, trafik- och miljöcentralerna också tar över ansvaret för de här tillstånden med tillhörande rättigheter och skyldigheter. Det påpekas också att formuleringen "avtal och förbindelser" inte täcker in vattenrättsliga tillstånd.

Med hänvisning till propositionen och övrig utredning anser utskottet att propositionen är behövlig och motiverad. Utskottet tillstyrker lagförslagen med anmärkningarna ovan.

Utlåtande

Jord- och skogsbruksutskottet föreslår

att förvaltningsutskottet beaktar det som sägs ovan.

JsUU 20/2009 rd — RP 59/2009 rd

Helsingfors den 25 september 2009

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Jari Leppä /cent
vordf. Pertti Hemmilä /saml
medl. Lasse Hautala /cent
Hannu Hoskonen /cent
Anne Kalmari /cent
Johanna Karimäki /gröna
Lauri Kähkönen /sd

Esa Lahtela /sd
Mats Nylund /sv
Pentti Oinonen /saf
Klaus Pentti /cent
Erkki Pulliainen /gröna
Arto Satonen /saml.

Sekreterare var

utskottsråd Carl Selenius.