

JORD- OCH SKOGSBRUKSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 6/2006 rd

Regeringens proposition med förslag till lagar om Landsbygdsverket samt om ändring av la- gen om jord- och skogsbruksministeriets infor- mationstjänstcentral

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 25 april 2006 en proposition med förslag till lagar om Landsbygdsverket samt om ändring av lagen om jord- och skogsbruksministeriets informationstjänstcentral (RP 36/2006 rd) till jord- och skogsbruksutskottet för beredning.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- kanslichef Jarmo Vaittinen, äldre regeringssekreterare Susanna Paakkola och upphandlingschef Hannu Pelttari, jord- och skogsbruksministeriet
- specialsakkunnig Marietta Keravuori-Rusanen, justitieministeriet
- budgetråd Kati Suihkonen, finansministeriet
- överdirektör Seppo Heinonen, jord- och skogsbruksministeriets informationstjänstcentral

- stadsdirektör Jorma Rasinmäki, Seinäjoki stad
- tf. landskapsdirektör Tapio Liinamaa, Södra Österbottens förbund
- organisationssekreterare Tuula Nordström, Julkisalan koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO ry
- vicehäradshövding Helena Ålgars, Svenska Lantbruksproducenternas Centralförbund
- direktör Seppo Aaltonen, Centralförbundet för lant- och skogsbruksproducenter MTK rf
- ordförande Marianna Tuhkanen, Henkilöstön yhteistyöryhmä HYRY
- avtalsfunktionär Hannu Moilanen, Förbundet för den offentliga sektorn och välfärdsområdena JHL rf
- ombudsman Anne Salmi, Löntagarorganisationen Pardia rf.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av
— Livsmedelssäkerhetsverket Evira.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås en lag om Landsbygdsverket. Landsbygdsverket inrättas inom jord- och skogsbruksministeriets förvaltningsområde för att sköta uppdrag som omfattar åtgärder enligt Europeiska gemenskapens gemensamma jordbrukspolitik och de verkställande åtgärder

till förmån för landsbygdens utveckling som gemenskapen delfinansierar samt nationella åtgärder som kompletterar dessa.

I propositionen föreslås dessutom vissa ändringar i lagen om jord- och skogsbruksministe-

riets informationstjänstcentral Landsbygdsverket inrättas.

Lagarna avses träda i kraft den 1 maj 2007. Propositionens verkningar för statsbudgeten beaktas i budgetpropositionen för 2007.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Utskottet påpekar att de föreslagna ändringarna delvis hänger samman med den sittande och den förra regeringens strategi för att omstrukturera den statliga centralförvaltningen och skilja åt den strategiska beslutsprocessen och själva verkställigheten. Det innebär att ministerierna ska vara styrande myndigheter som förbereder beslutsfattande i statsrådet och är inriktade på samhällspolitiskt strategiska frågor och internationella teman. Det är förvaltningen under ministerierna som ska genomföra de mål och strategier som läggs upp av ministerierna. Operativa frågor och andra ärenden än nationella utvecklingsuppdrag delegeras till en nivå under ministeriet eller överförs till regionala och lokala myndigheter. Grundtanken i propositionen är att verkställigheten av jordbruks- och landsbygdspolitiken är en samlad myndighetsuppgift som bör handhas av ett enda verk. De löpande verkställighetsuppgifterna ska precis som nu huvudsakligen vara förlagda till regionala och lokala myndigheter.

Följaktligen föreslår regeringen i propositionen att planering, styrning och verkställighet inom jordbruksförvaltningen förs över till ett nytt centralt ämbetsverk som föreslås heta Landsbygdsverket. Tanken är att fortsätta på regeringens linje att omlokalisera statliga funktioner. Därför vill regeringen placera Landsbygdsverket i Seinäjoki. Verksamheten ska starta i Helsingfors i maj 2007. Därefter överförs verksamheterna gradvis till Seinäjoki mellan 2008 och 2011.

Utskottet påpekar att lagen får bestämmelser om Landsbygdsverkets uppgifter, men att närmare bemyndigandebestämmelser om uppgifterna ändå kommer att ingå i lagstiftning som specifikt gäller respektive uppgifter. Betalningar, bokföring och indrivning av stöd kommer emel-

lertid redan nu att föras över till Landsbygdsverket genom en ändring av lagen om jord- och skogsbruksministeriets informationstjänstcentral. Informationstjänstcentralen ska i stället koncentrera sig på experttjänster inom kunskapsförsörjning, informationstjänst och framtagning och publikation av statistik kring landsbygdsnäringsarna.

Enligt utskottet är det i och för sig lämpligt att alla verkställighetsuppgifter inom jord- och skogsbruksministeriet förläggs till en enda myndighetsenhet. När Landsbygdsverket inrättas förtydligas arbetsfördelningen inom landsbygdsförvaltningen, vilket underlättar för jordbrukarna och deras intressenter att ha kontakt med jordbruksförvaltningen. Samtidigt är det enligt utskottet mycket viktigt att man går ut med information om reformen och det nya verkets arbetsuppgifter. Vidare är det angeläget att det skapas direkt samverkan och gott samarbete mellan de berörda myndigheterna å ena sidan och aktörerna som företräder brukarna men också andra myndigheter å andra sidan, när Landsbygdsverket inleder sin verksamhet och funktionerna omlokaliseras. Redan när Landsbygdsverket inrättas i Helsingfors är det enligt utskottet angeläget att bygga upp kontaktnät och samarbetsförfaranden för olika grupper inom jordbrukar- och landsbygdsbefolkningen, intresseorganisationerna, övriga intressenter och berörda ämbetsverk. Då är det också värt att beakta behovet att inrätta olika typer av organ, till exempel delegationer, arbetsgrupper och samarbetsorgan.

Utskottet påpekar att det finns ett behov av samverkan och gott samarbete eftersom Landsbygdsverket är en självständig myndighet och har breda operativa funktioner. Landsbygdsverket ska vara utbetalande myndighet och ha hand om förvaltningsuppgifter. Det är Landsbygds-

verket som svarar för det nationella stödsystemet och ska i den egenskapen planera verkställigheten av ekonomiska stöd och stödkvoter. I uppgifterna ingår därför också att upprätta och uppdatera anvisningar, beslutsmallar och formulär och stå för utbildning och vägledning som gäller verkställigheten. Utöver EU-stöden kommer Landsbygdsverket också att administrera nationella stöd i sin helhet.

Utskottet påpekar att det nya verket medför en ny nivå inom jordbruksförvaltningen. Därför är det av största vikt att ministeriet och verket har ett fungerande samarbete. Extra viktigt är det med samarbete när det gäller beslut som fattas av EU-institutioner och i planeringen av nationell lagstiftning. Vidare är det A och O att arbets- och ansvarsfördelningen mellan jord- och skogsbruksministeriets informationstjänstcentral och Landsbygdsverket är så tydlig som möjligt.

Det nya verket och omlokaliseringen av verksamheterna är stora frågor som ställer samverkanskapaciteten mellan de politiska beslutsfattarna och det verkställande ledet på prov, framhåller utskottet. I det politiska beslutsfattandet krävs det kunskaper om verkställigheten. När det gäller verkställighet är det återigen ytterst viktigt att garantera en förutseende, snabb och felfri informationsgång kring förberedelserna av de politiska besluten. Följaktligen spelar det en stor roll att arbetsfördelningen mellan jord- och skogsbruksministeriet och Landsbygdsverket och ansvarsfördelningen mellan de olika delarna inom organisationen slås fast exakt och att det därmed också sägs ut vem som svarar för informationen och ska äga sig åt extra intensivt samarbete.

I Landsbygdsverket är det överdirektören som står för besluten, men genom arbetsordningen kan överdirektören överföra beslutanderätt till någon annan tjänsteman vid verket. Enligt propositionen kan överdirektören förbehålla sig beslutanderätten i ärenden som en tjänsteman enligt arbetsordningen får avgöra. Utskottet menar att det föreslagna beslutandeförfarandet underbygger en effektiv verksamhet, men påpekar att förfarandet inte får resultera i alltför stor centralisering av beslutsprocessen.

I budgetpropositionen för 2007 kommer det nya verket att beaktas, likaså de åtgärder som krävs för att arbetsuppgifter och anslag ska kunna föras över från ministeriet och informationstjänstcentralen till Landsbygdsverket. De åtgärder som avses i propositionen ska huvudsakligen genomföras med hjälp av omdisponerade resurser. De extra utgifterna täcks med besparingar till följd av högre produktivitet inom ministeriets förvaltningsområde i enlighet med statsrådets utgiftsram för 2007—2011. Enligt utskottet måste kostnaderna till följd av verket kunna hanteras så att den övriga jordbruksförvaltningen inte drabbas.

Vidare påpekar utskottet att personalfrågorna måste få extra stor prioritet när Landsbygdsverket omlokaliseras. Å ena sidan är det angeläget att verket kan garanteras kvalificerad personal och å andra sidan att den nuvarande personalen får sina rättigheter tillgodosedda.

Verksamheterna vid Landsbygdsverket kommer således gradvis att flyttas från Helsingfors till Seinäjoki från och med 2008. I propositionen sägs att flyttningen kommer att vara en mycket krävande uppgift både när det gäller personalfrågorna och när det gäller att försäkra sig om kontinuiteten i verksamheten. Samtidigt vore det mycket angeläget att undvika att skapa osäkerhet kring överföringen av kunskap, bibehålllet förtroende och tryggad verksamhet. Frågan underlättas av att verksamheten startar i anknytning till jord- och skogsbruksministeriet i Helsingfors. Då finns det möjligheter att i förväg planera ledningsfrågor, organisation och handläggningsförfaranden. Utskottet understryker ändå att bland annat stödsystemen är både komplicerade och omfattande och att det därför är viktigt att garantera en oklanderlig verkställighet i alla situationer. Att verket flyttar får inte ens tillfälligt leda till minskad kompetens hos personalen och därmed inte till sämre handläggning av frågorna.

I regionaliseringen är det av extra stor vikt att Landsbygdsverket kan ge service på våra båda nationalspråk. Service på svenska är en stor fråga vid regionaliseringen eftersom en stor del av den svenska landsbygdsbefolkningen är enspråkig.

kig. När nyanställningar görs bör stor vikt läggas vid kunskaper i de inhemska språken, framhåller utskottet.

I motiven till propositionen sägs att de personalpolitiska procedurerna när verket inrättas och regionaliseringen genomförs styrs av statsrådets principbeslut från den 23 mars 2006. Syftet med principbeslutet är att skapa samordnade förfaringssätt när statsförvaltningen omorganiseras. Av beslutet framgår det bland annat att personal som berörs av förändringen och som kan erbjudas arbetsuppgifter i den nya eller överförda organisationen i första hand ska gå över till den nya eller den överförda organisationen. Om en anställd inte flyttar med ska man söka likadana eller likvärdiga arbetsuppgifter i den berörda enheten eller i någon annan enhet inom samma förvaltningsområde. Om förvaltningsområdet inte kan erbjuda arbete eller om det erbjudna arbetet inte finns inom samma pendlingsområde ska man söka arbete för den anställda i en enhet

inom ett annat förvaltningsområde inom samma pendlingsområde. Utöver detta är det enligt utskottet viktigt att man fäster behörigt avseende vid bland annat information, personliga förändringssamtal och stöd till personalen. Personalen ska inte bara få stöd för att flytta över, också de som inte flyttar med till den nya orten måste uppmärksammas. Under övergångsperioden bör också de möjligheter distansarbete ger utnyttjas.

Med hänvisning till skälen i propositionen och annan information anser utskottet förslaget vara nödvändigt och lämpligt. Utskottet tillstyrker lagförslaget utan ändringar.

Förslag till beslut

Med stöd av det ovan anförda föreslår jord- och skogsbruksutskottet

att lagförslaget godkänns utan ändringar.

Helsingfors den 6 juni 2006

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Eero Lämsä /cent
vordf. Harry Wallin /sd
medl. Nils-Anders Granvik /sv
Pertti Hemmilä /saml
Matti Kauppila /vänst
Esko Kiviranta /cent
Katri Komi /cent
Lauri Kähkönen /sd
Jari Leppä /cent

Minna Lintonen /sd
Reijo Paaajanen /saml
Sirpa Paatero /sd
Erkki Pulliainen /gröna
Kimmo Tiilikainen /cent
Lasse Virén /saml
ers. Susanna Haapoja /cent
Klaus Pentti /cent.

Sekreterare var

utskottsråd Carl Selenius.

RESERVATION

Motivering

Allmänt

Regeringens proposition med förslag till lagar om Landsbygdsverket samt om ändring av lagen om jord- och skogsbruksministeriets informationstjänstcentral (RP 36/2006 rd) betyder att jordbruksförvaltningen får ännu ett led. Det är ett problem att bland annat arbets- och ansvarsfördelningen mellan verket och övriga aktörer inom jordbruksförvaltningen förgrumlas.

Motiven i propositionen

Landsbygdsverket föreslås starta den 1 januari 2007 och förläggas till Helsingfors. Att inrätta ett nytt verk är ett steg tillbaka i tiden och betyder bara att den en gång avvecklade jordbruksstyrelsen återuppstår. För ungefär femton år sedan ansågs jordbruksstyrelsen vara onödig och drogs in, när dess funktioner flyttades över på ministeriet och samtidigt delvis spriddes ut på arbeidskrafts- och näringscentralerna.

Lagförslaget har en uppenbar brist eftersom det inte alls tar hänsyn till verkets möjligheter att ha kontakt med dels sitt förvaltningsområde, dels utomstående intressegrupper. Det vore extremt viktigt att Landsbygdsverket kan ha kontakt med många olika aktörer eftersom kontakterna blir ännu viktigare när verket är självständigt och har ett brett spektrum av uppgifter.

På det praktiska planet kan det rent konkret vara svårt för ministeriet och ett regionalt verk att ha kontakt med varandra. Den största risken och nackdelen med ett nytt verk är att utbetalningen av stöd till jordbrukarna och handläggningen av ärenden drar ut på tiden eller kan ligga nere i många månader.

Över lag är propositionen om Landsbygdsverket ogrundad och ska inte godkännas.

Verkets uppgifter

Enligt propositionen ska jord- och skogsbruksministeriets verkställighetsuppgifter, bland annat utbetalning av jordbruksstöd, föras över till jordbruksverket. Verket ska ha hand om operativa uppgifter och om andra uppgifter än nationella utvecklingsuppdrag.

Risken är att det nya förvaltningsledet bara rör till arbetsfördelningen inom lantbruksförvaltningen och ökar byråkratin.

Redan nu är jordbruksförvaltningen mycket regionaliserad. Genom större satsningar på landsbygdsavdelningarna vid arbeidskrafts- och näringscentralen kan man, om man vill, uppnå samma mål som nu eftersträvas med det nya verket. Men satsningar på arbeidskraft- och näringscentralerna kräver betydligt mindre omorganiseringar och kan göras utan risk för överlappningar och onödig överbyråkratisering.

Redan nu har jord- och skogsbruksministeriet gjort åtskillnad mellan förberedelser och verkställighet i jordbrukspolitiken men i levande livet är tjänstemännen vid ministeriets verkställighetslinje också närvarande när jordbrukspolitiken förbereds. Därmed har samordning mellan den förberedande och den verkställande nivån tryggats och kontakterna mellan de båda nivåerna har visat sig vara viktiga. Om det nya verket omlokaliseras försämras denna viktiga kontaktlänk mellan den förberedande och den verkställande nivån inom jordbrukspolitiken. Det sägs också ut i propositionen. Det geografiska avståndet kan i värsta fall medföra mycket stora hinder för ett flexibelt och nödvändigt samarbete.

Förvaltning

Enligt lagförslaget är det överdirektören som avgör frågor som beslutas vid Landsbygdsverket. Enligt vissa bedömningar som utskottet har fått är det stor risk för att alltför stor maktkoncentration hos en person.

Personalen

Jordbruksverket ska få cirka 200 anställda och flyttas senare till Seinäjoki. Risken är att en stor del av de befintliga expertresurserna inte kommer att flytta med. En enkät bland personalen på jordbruksavdelningen vid ministeriet visar att bara fem personer kan tänka sig att flytta till Seinäjoki. En hotbild är att hela personalen byts ut när verket regionaliseras. Därmed försvinner all den kunskap, erfarenhet och stora expertis som personalen har fått under EU-medlemskapet.

Enligt uppgift är genomsnittsåldern bland personalen på jord- och skogsbruksministeriet bara något över 40 år eftersom jordbruksavdelningen i mitten på 1990-talet rekryterade många unga att arbeta med EU-frågor. Om hela personalen garanteras ett jobb också framöver kommer kostnaderna för verket att vara betydligt högre än 0,5 miljoner euro som nämns i propositionen, kanske mångfalt högre.

Enligt expertutlåtandena till utskottet är det en sannolik risk att varken jord- och skogsbruksministeriet eller det omlokaliserade Jordbruksverket efter reformen kommer att ha tillräckligt med kvalificerad personal som kan den omfattande nationella lagstiftningen och EU-reglerna inom jordbruksområdet.

Om personalen byts ut är den stora risken under regionaliseringsprocessen att utbetalningarna av stöden haltar och blir försenade under hela övergångsperioden och också därefter.

Frågan om Jordbruksverket har beretts samtidigt som med de stora omvälvningarna i EU:s jordbrukspolitik, till exempel gårdsstödet och det nya miljöstödet. Detta har redan nu belastat tjänstemännen vid ministeriet och kommer fortfarande att göra det. Dubbelarbetet kommer

dessutom att ge utslag i bland annat fler fall av utmattningssyndrom.

Finansiering

Inte bara rekryteringen och placeringen av personal är ett stort problem. Dessutom kommer finansieringen av det nya verket att vara ett "stort svart hål". I propositionen avsätts en halv miljon euro för att inrätta det nya verket. Flera av de sakkunniga ansåg budgeten vara underdimensionerad och orealistisk. En eventuell dubbelbemanning på grund av regionaliseringen kommer att medföra betydande kostnader. Dubbelbemanningen kan komma att pågå i flera år snarare än i några månader, och eventuellt ännu längre. Detta bör beaktas i de ekonomiska kalkylerna. Allt detta kommer utan vidare att medföra dubbla kostnader.

De extra kostnaderna ska enligt förslaget täckas med besparingar som uppkommer genom produktivhetsprogrammet inom jord- och skogsbruksministeriets förvaltningsområde och med hjälp av omdisponerade resurser. De sakkunniga ställde sig mycket skeptiska till detta. I detta läge är det överoptimistiskt att tro att högre produktivitet ger besparingar.

Det är ytterst viktigt att kostnaderna för det nya verket helt och hållet ordnas så att verksamheten inom den övriga jordbruksförvaltningen inte sätts på spel. Man befärar att i slutändan är det jordbrukarna som får stå för fiolerna när en ny förvaltningsnivå byggs upp.

Förslag

På grundval av det ovanstående föreslår jag

att lagförslaget förkastas.

Helsingfors den 6 juni 2006

Pertti Hemmilä /saml