

JORD- OCH SKOGSBRUKSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 10/2013 rd

Statsrådets redogörelse till riksdagen om verkställandet och utfallet av regionförvaltningsreformen

Till förvaltningsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 5 mars 2013 statsrådets redogörelse till riksdagen om verkställandet och utfallet av regionförvaltningsreformen (SRR 1/2013 rd) till förvaltningsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att jord- och skogsbruksutskottet ska lämna utlåtande i ärendet till förvaltningsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- överinspektör Mikko Saarinen, finansministeriet
- överinspektör Sanna Sihvola, jord- och skogsbruksministeriet
- utvecklingsdirektör Outi Ryyppö, arbets- och näringsministeriet
- utvecklingschef Pirkko Oilinki-Nenonen, miljöministeriet
- utvecklingschef Ulla Karvo, Finlands Kommunförbund
- direktör Ari Eini, Finlands skogscentral
- regionutvecklingschef Raisa Ikonen, Landsbygdsverket
- direktör Taina Aaltonen, Livsmedelssäkerhetsverket

- överinspektör Arja-Leila Fagerholm, Regionförvaltningsverket i Södra Finland
- länsveterinär, enhetschef Matti Nyberg, Regionförvaltningsverket i Västra och Inre Finland
- länsveterinär Hanna Lounela, Regionförvaltningsverket i Norra Finland
- överdirektör Antti-Jussi Oikarinen, Närings-, trafik- och miljöcentralen i Södra Österbotten
- överdirektör Pekka Savolainen, Närings-, trafik- och miljöcentralen i Tavastland
- överdirektör Kari Pääkkönen, Närings-, trafik- och miljöcentralen i Kajanaland
- regionutvecklingsdirektör Tarja Nuotio, Egentliga Finlands förbund
- direktör Minna-Mari Kaila, Centralförbundet för lant- och skogsbruksproducenter MTK rf
- jurist Mikaela Strömberg-Schalin, Svenska Lantbruksproducenternas Centralförbund SLC.

Dessutom har skriftliga utlåtanden lämnats av

- Regionförvaltningsverket i Östra Finland
- Närings-, trafik- och miljöcentralen i Lappland
- Kajanalands förbund.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmänt

Redogörelsen innehåller en ingående analys av reformen. Det övergripande syftet med reformen var att skapa en medborgar- och kundvänlig regionförvaltning som fungerar effektivt och ger resultat. Samtidigt ville man få en tydligare arbetsfördelning i regionalförvaltningen och minska antalet myndigheter. Ett annat mål var att stärka och öka landskapsförbundens roll och ställning inom regionutvecklingsarbetet och främja samarbetet mellan statens regionförvaltning och landskapsförbunden. Avsikten med redogörelsen är att redovisa genomförandet och utfallet av reformen så som riksdagen förutsatt och utifrån analysen komma med förslag till hur regionalförvaltningen kan utvecklas vidare. Redogörelsen innehåller tio utvecklingsförslag.

Regeringens allmänna omdöme om reformen är att den i huvudsak har varit lyckad. Enligt redogörelsen har regionförvaltningsverken kunnat starta sin verksamhet med fokus inställt främst på kundorientering. Samtidigt som förvaltningsreformen framskridit har det gjorts nedskärningar utifrån produktivetsprogrammet. Det har konkret lett till minskade resurser inom hela regionförvaltningen. Regeringen uppger (s. 137) att det finns en risk för att ingendera av myndigheterna (regionförvaltningsverken och närings-, trafik- och miljöcentralerna) med de personalresurser som möjliggörs av ramnivån för kommande år i fortsättningen kan sköta sina uppgifter på det sätt som krävs i lagstiftningen. Redogörelsen utgår från att vissa uppgifter ska slopas och erkänner behovet av tilläggsresurser. Utskottet noterar att det har varit en enorm omstrukturering att slå samman sex olika myndigheter till två. I de första enkäterna var kunderna inom regionförvaltningen allra nöjdast med myndighetstillsynen. De sämsta betygen fick behandlingen av rättsskyddsfrågor, t.ex. klagomål, besvär och omprövningsbegäran. Enligt en utredning som utskottet fått finns det behov att förbättra framför allt kundorienteringen, resurser-

na och likabehandlingen i regionförvaltningsmyndigheternas verksamhet inom jord- och skogsbruksministeriets förvaltningsområde. Utskottet anser att processerna i många ärenden inom regionalförvaltningen har blivit så komplicerade för kunderna att dessa ofta behöver separat experthjälp för att klara av dem. Utvecklingen går inte åt rätt håll på den här punkten.

Styrsystemet inom regionförvaltningen

Jord- och skogsbruksministeriet styr NTM-centralerna inom planering och genomförande av strategier för jordbruk, landsbygdsutveckling, fiskerinäring, vattenhushållning och livsmedels säkerhet. Landsbygdsverket och Livsmedelssäkerhetsverket styr operativt regionalförvaltningen inom förvaltningsområdet. Landsbygdsverket styr också NTM-centralerna i egenskap av utbetalande organ inom EU. Jord- och skogsbruksministeriet och Livsmedelssäkerhetsverket deltar i styrningen av regionförvaltningsverken i och med sina uppgifter inom miljö- och hälsoskydd. Utskottet påpekar att arbetsfältet är omfattande och kräver samordning i många frågor.

Inom jord- och skogsbruksministeriets förvaltningsområde är EU-finansierade program ett viktigt verktyg för att nå strategiska mål och resultat i regionerna. Utskottet inskärper att beredningen av den kommande EU-fondperioden måste ta sikte på ett enkelt och effektivt stödssystem. Ett av de bästa sätten att effektivisera stödssystemen inom jordbruk och landsbygd är att konsekvent införa elektroniska stödssystem, vilket också bidrar till jämvikt mellan uppgifter och resurser inom regionförvaltningen.

Förfarandena för miljötillstånd

Regionförvaltningsreformen är en omfattande förvaltningsreform och den genomfördes enligt en stram tidsplan. Vissa problem som förutsågs framför allt i fråga om handläggningstider för tillståndsansökningar i miljöärenden har förverkligats. Antalet avgjorda tillståndsärenden enligt miljöskyddslagen och vattenlagen gick

kraftigt ner det året som regionalförvaltningsreformen trädde i kraft och det ledde till längre handläggningstider jämfört med tiden före reformen. Antalet avgöranden i den här typen av tillståndsärenden på regionförvaltningsverken har fortfarande inte stigit till samma nivå som före reformen. På regionförvaltningsverkens ansvarsområden för miljö tillstånd avgjordes 2011 sammanlagt 1 244 ärenden, vilket är 7 procent färre än året innan. Skillnaden jämfört med det årliga antalet ca 1 600 avgöranden före reformen är fortfarande mer än 300. Ett särskilt problem för näringslivet och jordbruksföretagarna är för närvarande att tillståndsförfarandena är så långsamma. Utskottet understryker att handläggningstiderna för miljö tillstånd är mycket långa också när det gäller små projekt som stallbyggnader. Inte minst har avgifterna för små miljö tillstånd blivit alldeles för höga. Det är ohållbart att kostnaderna inom jordbruket fortsatt stiger, så tillståndspriserna måste sänkas och t.ex. möjligheten att införa avgiftstak undersökas.

Det är naturligt att det i omställningsfasen krävde mycket tid att bygga upp en ny verksamhetskultur. Det var tid som togs från skötseln av kärnverksamheten. Dessutom har en del av regionförvaltningsverken uppenbarligen haft brist på resurser för handläggning av miljö tillstånd. Situationen måste snabbt rättas till genom att resurserna säkras och dagens tungrodda tillståndsprocesser skyndsamt utvecklas. Samtidigt måste tillräckliga medel anvisas för att ta fram elektroniska system som snabbt kan tas i drift på det sätt som bäst kommer till nytta för verksamhetsutövarna.

I redogörelsen nämns också totalreformen av miljöskyddet, där ett av syftena är att förenkla tillstånds- och tillsynssystemet inom miljöområdet. Det är nödvändigt att tillståndsprocesserna i och med översynen av miljöskyddslagen kortas ner och blir betydligt lättare för kunderna än i dagsläget. Samtidigt måste man överväga att införa tidsgränser för tillståndshandläggning, om det inte finns någon annan utväg att få tillståndsprocesserna att löpa effektivt. Här vill utskottet också framhålla att t.ex. uppgiften att avgöra

jordbruksföretagens miljö tillstånd bör övertas av kommunerna. Dagens miljö tillståndssystem tar inte hänsyn till de förändringar som skett inom jordbruket eller ökningen i gårdarnas storlek. Det är väsentligt att de här målen nås inom reformen.

Utveckling av styrmekanismerna

I redogörelsen drar regeringen rätt slutsats om behovet att förenkla och förtydliga styr- och planeringssystemet. Framöver ska det finnas ett tvådelat styrsystem med ett strategidokument och ett resultatavtal som upprättas för hela regeringsperioden. En utmaning i fråga om att upprätta strategidokumentet är att samordna och koppla samman tydliga och mätbara mål för de olika politiksektorerna. Exempelvis på landsbygden är boende, planläggning och byggnation sådana frågor där de olika ministeriernas mål går i sär. När styrmekanismerna utvecklas är det nödvändigt att i synnerhet närings- och kundaspekterna tydligt lyfts fram och att ministerierna har ett fungerande samarbete.

När dagens strategiska resultatavtal och operativa resultatavtal slås samman till ett enda avtal blir styrmekanismen klarare och till viss del enklare. Jord- och skogsbruksministeriet har aktivt arbetat för att utveckla styrningen inom sitt förvaltningsområde de senaste åren. När det föreslagna tudelade systemet byggs upp är det viktigt att tillgodose styrbehoven inom förvaltningsområdet och se till att samverkan fungerar mellan ministeriet, de centrala ämbetsverken och dem som styrningen gäller. Ministeriets styrande roll i förhållande till regionförvaltningen kräver regelbundna och fungerande kontakter.

Administration och övervakning av stöden för jordbruk och landsbygdsutveckling

Stöden enligt utvecklingsprogrammet för landsbygden på Finlands fastland administreras av NTM-centralerna. Enligt utredning från Landsbygdsverket har mediantiden för handläggningen av ansökningar sjunkit under målgränsen. Utskottet påpekar att handläggningstiderna varierar mycket efter region och att handläggningstiden för ansökningar om finansiering och utbetal-

ningar fortfarande är för lång på en del NTM-centraler. Med tanke på likabehandling måste ansökningarna handläggas utan dröjsmål och enligt samma principer i hela landet. För dem som bedriver jordbruk är det nödvändigt att man håller fast vid tidtabellerna för utbetalning av stöd. Tidtabellerna är särskilt viktiga för jordbruksföretagen.

Utskottet anser att det måste finnas tillräckligt med resurser för att tillsynen enligt dagens bestämmelser ska kunna genomföras i rätt tid. Det är alltså viktigt att se till att NTM-centralerna har de tillsynsresurser de behöver. Om utbetalningarna av stöd skjuts fram för att tillsynen drar ut på tiden, får jordbruksföretagarna stora ekonomiska problem. Program och stödmekanismer som delfinansieras av EU kräver att tillsynsuppgifterna handhas i enlighet med EU-lagstiftningen. Stöden ska övervakas och tillsynen är tills vidare ett absolut villkor för utbetalning.

Miljö- och hälsoskydd

I och med den nya veterinärvårdslagen övertog regionförvaltningsverken den regelbundna övervakningen av djurens välbefinnande, inspektionerna av tvärvillkoren för jordbruksstöden på djurgårdarna och de svåraste djurskyddsuppgifterna. Avsikten med att skilja åt myndighetstillsynen och veterinärtjänsterna var att avhjälpa problemet med jäv som förekom inom den planmässiga övervakning som tidigare hade utförts av kommunalveterinärerna. Regionförvaltningsverken fick ca 15 årsverken extra för de nya uppgifterna, men de har haft svårt att rekrytera veterinärer i vissa regioner. Om övervakningen av tvärvillkoren försummas kan det leda till att EU-kommissionen justerar finansieringen, eftersom inspektionerna måste göras för att jordbruksstöden ska betalas ut. Därför ser utskottet det som nödvändigt att inspektionerna kan göras överallt så att finansieringen inte måste justeras.

På olika håll i landet har det förekommit olika tolkningar av hur övervakningen ska utföras och hur inspektionerna ska aviseras. Utskottet understryker att tillsynspraxis bör vara samordnad i hela landet för att verksamhetsutövarna ska behandlas lika.

Ledning och behörighetsfrågor på NTM-centralerna

Posten som överdirektör för NTM-centralen sköts av chefen för ett av ansvarsområdena vid sidan av den egna befattningen. Med hänsyn till hur omfattande och krävande uppgiften är och hur många medarbetare direktören har är det mycket svårt att på behörigt sätt ha hand om uppgiften vid sidan av den egna befattningen. Det framgår av redogörelsen att det i praktiken inte gått att leda en så stor förvaltningsenhet vid sidan av den egna befattningen. Följden har blivit att ledningen av det egna ansvarsområdet har blivit lidande. I sin utredning pekar överdirektörerna på otillräckliga befogenheter och stor arbetsmängd som de största utmaningarna. Utskottet anser att uppgiften som överdirektör för en NTM-central bör vara i huvudsyssla och att överdirektörens möjligheter att leda centralen bör förbättras.

Enligt redogörelsen fortsätter miljöministeriet i samarbete med arbets- och näringsministeriet att bereda en eventuell överföring av uppgifter som kräver specialkompetens inom miljöförvaltningen till riksplan och en koncentring av nationellt viktiga uppgifter till en enda enhet. I fråga om utvecklingsbehoven när det gäller behörighet anser utskottet här att också de uppgifter som kräver specialisering inom olika förvaltningsområden bör undersökas med hänsyn till regionala aspekter. Å andra sidan måste man se till att besluten om bevakning av allmänintresset fattas oavhängigt, t.ex. bevakningen av allmänintresset inom fiskeri bör säkras på NTM-centralerna.

Skogscentralerna integrerades inte med NTM-centralerna när regionförvaltningsreformen genomfördes. Utskottet anser att det var ett bra beslut. Skogscentralernas förvaltning genomgår för närvarande en betydande reform som nu slutförs. NTM-organisationen och skogscentralerna måste framöver samverka intensivt för att nå sina gemensamma strategiska mål.

Landskapsförbundens roll

Ett syfte med regionförvaltningsreformen var att stärka landskapsförbundens roll i regionutveck-

lingen. Landskapen fick utökad behörighet bl.a. genom att landskapsprogrammet och dess genomförandeplan tillskrevs större dignitet i relation till myndigheterna. Utskottet noterar att redogörelsen nästan inte alls går in på landskapsförbundens roll. Den strategiska resultatstyrningen bör härefter bli mer sammanhållen med utgångspunkt i strategin för landskapsnivån (landskapsprogrammet och landskapsöversikten), som har de andra regionförvaltningsmyn-

digheternas operativa resultatavtal till stöd. På regionnivå bör landskapsförbunden och NTM-centralerna ytterligare intensifiera sitt samarbete.

Ställningstagande

Jord- och skogsbruksutskottet föreslår

att förvaltningsutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors den 3 maj 2013

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Jari Leppä /cent
vordf. Lauri Heikkilä /saf
medl. Heikki Autto /saml
Markku Eestilä /saml
Satu Haapanen /gröna
Lasse Hautala /cent
Reijo Hongisto /saf
Timo V. Korhonen /cent

Pirkko Mattila /saf
Jari Myllykoski /vänst
Mats Nylund /sv
Janne Sankelo /saml
Arto Satonen /saml
Katja Taimela /sd
ers. Teuvo Hakkarainen /saf.

Sekreterare var

utskottsråd Jaakko Autio.