

Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lagar om anordnande av landsbygdsförvaltningen i kommunerna, om ändring av lagen om förfarandet vid skötseln av stöduppgifter i fråga om landsbygdsnäringsar och om ändring av 22 § i lagen om bekämpning av flyghavre

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås att det utfärdas en lag om anordnande av landsbygdsförvaltningen i kommunerna. Genom den föreslagna lagen upphävs den nuvarande lagen om förvaltningen av landsbygdsnäringsar i kommunerna. Genom den föreslagna lagen förpliktas en kommun att tillsammans med andra kommuner inrätta ett samarbetsområde för skötseln av uppgifterna inom landsbygdsförvaltningen, om det inte går att bilda en funktionell helhet inom dess område på något annat sätt. En funktionell helhet består av ett område där det finns minst 800 lantbruksföretagare och där uppgifterna sköts av en gemensam ledning och minst 5 anställda.

I lagen föreskrivs också om undantag från samarbetsförpliktelsen. Undantagen ska särskilt gälla situationer där man inte kan bilda

en funktionell helhet på grund av skärgård eller långa avstånd i Lappland och Kajanaland eller om undantag behövs för att trygga språkliga rättigheter. Enligt förslaget innehåller lagen också bestämmelser om kommunens möjlighet att söka förhandsbesked om detta undantag kan tillämpas.

I propositionen föreslås vissa ändringar i lagen om förfarandet vid skötseln av stöduppgifter i fråga om landsbygdsnäringsar samt lagen om bekämpning av flyghavre, vilka har att göra med reformen av lagstiftningen om anordnande av landsbygdsförvaltningen i kommunerna. Samtidigt genomförs de ändringar som föranleds av revideringen av regionförvaltningen.

Lagarna avses träda i kraft den 1 januari 2010.

INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL	1
INNEHÅLL	2
ALLMÄN MOTIVERING	3
1 INLEDNING	3
2 NULÄGE	4
2.1 Lagstiftning och praxis	4
2.1.1 Uppgifter inom förvaltningen av jordbrukarstöd	4
2.1.2 Övriga uppgifter inom landsbygdsförvaltningen	5
2.1.3 Organiseringen av skötseln av uppgifter	7
2.1.4 Handledning och tillsyn i fråga om skötseln av uppgifter	7
2.2 EU-lagstiftning om skötseln av uppgifter	8
2.3 Bedömning av nuläget	11
2.3.1 Ur kundens synvinkel	11
2.3.1 Förvaltningens synvinkel	13
3 MÅLSÄTTNING OCH DE VIKTIGASTE FÖRSLAGEN	14
3.1 Målsättning	14
3.2 Alternativ	14
3.3 De viktigaste förslagen	16
4 PROPOSITIONENS KONSEKVENSER	18
4.1 Konsekvenser för kommunernas ekonomi	18
4.2 Konsekvenser för statsfinanserna	19
4.3 Konsekvenser för myndigheterna	19
4.4 Samhälleliga konsekvenser	21
5 BEREDNINGEN AV PROPOSITIONEN	22
5.1 Beredningsskeden och beredningsmaterial	22
5.2 Remissyttranden och hur de har beaktats	23
6 SAMBAND MED ANDRA PROPOSITIONER	26
DETALJMOTIVERING	26
1 LAGFÖRSLAG	26
1.1 Lagen om anordnande av landsbygdsförvaltningen i kommunerna	26
1.2 Lagen om förfarandet vid skötseln av stöduppgifter i fråga om landsbygdsnäringsar	33
1.3 Lagen om bekämpning av flyghavre	33
2 IKRAFTTRÄDANDE	34
3 FÖRHÅLLANDE TILL GRUNDLAGEN SAMT LAGSTIFTNINGSORDNING	34
LAGFÖRSLAG	37
om anordnande av landsbygdsförvaltningen i kommunerna	37
om ändring av lagen om förfarandet vid skötseln av stöduppgifter i fråga om landsbygdsnäringsar	41
om ändring av 22 § i lagen om bekämpning av flyghavre	42
BILAGOR	43
PARALLELLTEXT	43
om ändring av lagen om förfarandet vid skötseln av stöduppgifter i fråga om landsbygdsnäringsar	43
om ändring av 22 § i lagen om bekämpning av flyghavre	45

ALLMÄN MOTIVERING

1 Inledning

Kommunernas landsbygdsnäringsmyndigheter sköter uppgifter i anslutning till systemen för jordbruksstöd, ersättning för skörde-, översvännings- och viltskador, bekämpning av flyghavre samt förandet av vissa register. Det är fråga om kommunernas lagstadgade uppgifter som de sköter inom ramen för sin självstyrelse. Det finns ungefär 300 enheter som sköter uppgifter som kommunernas landsbygdsnäringsmyndigheter. Siffran baserar sig på antalet kommuner samt på en uppskattning av de existerande samarbetsarrangemangen där en kommuns landsbygdsnäringsmyndighet sköter uppgifterna även inom en annan kommuns område.

Omvärlden för kommunernas landsbygdsförvaltning har förändrats kraftigt när jordbrukets strukturutveckling framskridit. Antalet gårdar minskar med i medeltal 1700 per år. År 2007 fanns det ungefär 66 000 gårdar. År 2013 uppskattas antalet gårdar vara ungefär 55 000. Också ökningen av gårdarnas genomsnittliga storlek samt de förändringar som inträffar i fråga om verkställigheten av jordbruksstöden påverkar verksamheten inom landsbygdsförvaltningen.

De förändringar som inträffar i kommun- och statsförvaltningens omvärld, t.ex. den framskridande kommun- och servicestrukturreformen, organisationsreformen inom regionförvaltningen samt effektiviserad serviceproduktion och strävan efter produktivitetsnytta som principer som styr reformerna medför behov av att se över de lagstadgade uppgifter inom landsbygdsförvaltningen som sköts i kommunerna. I samband med kommun- och servicestrukturreformen har staten lagstiftningsvägen styrt strukturförändringen på kommunfältet samt förutsatt att vid skötseln av vissa basserviceuppgifter ska de kommuner som ställer sig utanför strukturförändringen organisera skötseln av uppgifterna i samarbete. Målet är att trygga tillgången till service och dämpa ökningen av kommunernas offentliga utgifter. Uppgifterna inom landsbygdsförvaltningen granskades inte i samband med kommun- och servicestrukturreformen. Reformen påverkar emel-

lertid indirekt också skötseln av uppgifterna inom landsbygdsförvaltningen genom kommunsammanslagningar, dvs. genom att antalet kommuner minskar och det blir vanligare med samarbete även inom andra kommunala ansvarsområden.

Jordbrukspolitikens omvärld och den reglering som gäller jordbruksstöden förändrades kraftigt när Finland anslöt sig till Europeiska unionen 1995. Efter anslutningen har den reglering som gäller Europeiska gemenskapens gemensamma jordbrukspolitik och gemenskapens finansförvaltning reviderats flera gånger. De krav som Europeiska gemenskapens lagstiftning ställer på förvaltningen av systemen för jordbruksstöd har skärpts.

Förvaltningen av systemet med jordbruksstöd i Finland är splittrad och har fyra nivåer, vilket har upplevts som ett problem bl.a. vad styrförhållandena beträffar. De organ som övervakar förvaltnings- och kontrollsystemet för de jordbrukarstöd som finansieras av Europeiska gemenskapen har ansett att det nuvarande systemet är problematiskt då det inte är förenat med någon direkt bestämmanderätt för de statliga myndigheter, jord- och skogsbruksministeriet och Landsbygdsverket, som ansvarar för att stöden förvaltas korrekt, i förhållande till kommunen, som sköter uppgifterna.

På det hela taget hänför sig de problem som den nuvarande förvaltningsmodellen medför å ena sidan till organiseringen av skötseln av uppgifterna och å andra sidan till avsaknaden av direkt bestämmanderätt för staten. Den kommunala självstyrelsen tryggar kommuninvånarnas rätt att besluta om kommunens förvaltning och ekonomi. Beträffande uppgifter som staten och kommunerna sköter tillsammans har staten dock genom lagstiftning kunnat styra organiseringen av skötseln av uppgifterna. Genom att utveckla sättet att organisera skötseln av uppgifterna inom landsbygdsförvaltningen kan man effektivisera handledningen av kommunerna. När antalet aktörer minskar kan med dem ingås det avtal om utbetalningsställe som Europeiska gemenskapen förutsätter. Avsikten är att de villkor som följer av Euro-

peiska gemenskapens lagstiftning och som ingår i avtalet ska gås igenom vid avtalsförhandlingar och att kommunerna i detta sammanhang ska ges råd och anvisningar i anslutning till uppfyllandet av villkoren.

2 Nuläge

2.1 Lagstiftning och praxis

Bestämmelser om det allmänna anordnandet av förvaltningen i kommunerna och om beslutsfattandet i kommunerna ingår i kommunallagen (365/1995) och om den statsandel som hänförs till skötseln av uppgifterna och som betalas med statsmedel i lagen om statsandelar till kommunerna (1147/1996). Bestämmelser som hänförs till kommunindelningen ingår i kommunindelningsslagen (1196/1997). Bestämmelser om genomförandet av kommun- och servicestrukturreformen ingår i lagen om en kommun- och servicestrukturreform (169/2007), som är i kraft till utgången av 2012.

Kommunerna svarar inom sitt område för anordnandet av de uppgifter inom landsbygdsförvaltningen som föreskrivs för dem i lag. Uppgifterna är sin natur verkställighetsuppgifter inom landsbygdsförvaltningen. Dessutom har kommunerna med stöd av sin självstyrelse åtagit sig att sköta andra uppgifter i anslutning till tjänster som tillhandahålls jordbrukarna och finansieringen av utvecklingsprojekt på landsbygden, t.ex. rådgivning för landsbygdsföretagare och sådana som ansöker om investeringsstöd, deltagande i arbete i aktionsgrupper och planering och genomförande av programbaserade utvecklingsprojekt. Ordandet och finansieringen av dessa så kallade landsbygdsutvecklingsuppgifter vilar helt på kommunernas ansvar. Det är inte fråga om myndighetsuppgifter som staten och kommunerna sköter tillsammans. Skötseln av dessa uppgifter är rätt ofta organiserad så att de sköts av kommunernas utvecklingsbolag.

De kommunala myndigheter som sköter lagstadgade uppgifter inom landsbygdsförvaltningen kallas enligt den etablerade definitionen *kommunens landsbygdsnäringsmyndighet*. Definitionen ingår i 2 § 2 mom. i lagen om förfarandet vid skötseln av stödupp-

gifter i fråga om landsbygdsnäringsar (1336/1992), nedan *stöduppgiftslagen*. Bestämmelser om anordnande av landsbygdsförvaltningen ingår i lagen om förvaltning av landsbygdsnäringsar i kommunerna (1558/1991), nedan *kommunförvaltningslagen*. Enligt kommunförvaltningslagen ska varje kommun inom sitt område sköta verkställigheten av lagstiftningen om landsbygdsnäringsar. Bestämmelser om kommunernas landsbygdsnäringsmyndigheters uppgifter och befogenheter ingår i den speciallagstiftning som gäller jordbruksstöd samt ersättningar som betalas med statsmedel. Uppgifterna kan indelas i uppgifter inom förvaltningen av jordbrukarstöd som sköts i kommunerna och andra uppgifter inom landsbygdsförvaltningen.

2.1.1 Uppgifter inom förvaltningen av jordbrukarstöd

Som jordbrukarstöd räknas direkta stöd som helt och hållet finansieras av Europeiska gemenskapen, dvs. det från produktionen frikopplade samlade gårdsstödet samt de delvis produktionsrelaterade stöd som betalas utanför systemet med samlat gårdsstöd och som nämns i bilaga I till rådets förordning (EG) nr 73/2009 om upprättande av gemensamma bestämmelser för system för direktstöd för jordbrukare inom den gemensamma jordbrukspolitiken och om upprättande av vissa stödsystem för jordbrukare, om ändring av förordningarna (EG) nr 1290/2005, (EG) nr 247/2006 och (EG) nr 378/2007 samt om upphävande av förordning (EG) nr 1782/2003. Bestämmelser om införande av systemet med samlat gårdsstöd och systemets struktur samt grunderna för dess verkställighet ingår i lagen om verkställighet av systemet med samlat gårdsstöd (557/2005), nedan *gårdsstödslagen*. Bestämmelser om verkställigheten av de stöd som ingår i systemet med samlat gårdsstöd ingår däremot i lagen om verkställighet av Europeiska gemenskapens gemensamma jordbrukspolitik (1100/1994), nedan *verkställighetslagen*, samt de författningar som utfärdats med stöd av den.

Av de stöd som Europeiska gemenskapen delvis finansierar är de stöd som ingår i axel 2 i Programmet för utveckling av landsbyg-

den i Fastlandsfinland 2007—2013 jordbrukarstöd. Av dem sköts verkställighetsuppgifter i anslutning till kompensationsbidraget, basåtgärderna i samband med miljöstöd för jordbruket och stödet för djurens välbefinnande i kommunerna. Bestämmelser om stöden ingår i lagen om kompensationsbidrag, miljöstöd för jordbruket samt om vissa andra stöd som har samband med förbättrande av miljöns och landsbygdens tillstånd (1440/2006), nedan *axel 2-lagen*. Jordbrukarstöd är likaså de arealbaserade stöd och stöd för husdjursproduktion som godkänts med stöd av artiklarna 141 och 142 i fördraget om Finlands anslutning till Europeiska unionen, som helt och hållet finansieras med nationella medel och som det bestäms om i lagen om nationella stöd till jordbruket och trädgårdsodlingen (1559/2001), nedan *lagen om nationella stöd*. Med stöd av gårdsstödslagen föreskrivs dessutom om det nationella stöd som varje år beviljas för gårdsrådgivning.

Bestämmelser om befogenheterna i anslutning till skötseln av uppgifter inom förvaltningen av jordbrukarstöd ingår i stödsuppgiftslagen och författningar som utfärdats med stöd av dem i fråga om de direktstöd som helt och hållet finansieras av Europeiska gemenskapen och med nationella medel. Beträffande kompensationsbidraget, miljöstödet för jordbruket och stödet för djurens välbefinnande i Programmet för utveckling av landsbygden i Fastlandsfinland ingår befogenhetsregleringen i *axel 2-lagen*.

Uppgifterna i anslutning till förvaltningsprocessen för jordbrukarstöd består av åtgärder i anslutning till mottagning, kontroll och lagring av ansökningarna, administrativ granskning av ansökningarna, korrigering av brister i ansökningarna, samråd med sökanden, beslutsfattande, delgivning och arkivering. Dessutom erbjuder kommunernas landsbygdsnäringsmyndigheter jordbrukarna allmän administrativ rådgivning och information i anslutning till ovan nämnda faser i stödprocessen. Under det senaste året har stödprocessen också varit förenad med beviljande av användarrättigheter till VIPU-tjänsten, som är avsedd för elektronisk stödansökan och bläddring i uppgifterna i stödan-

sökan, samt rådgivning i anslutning till användning av tjänsten.

Skötseln av de uppgifter som hänför sig till de jordbrukarstöd som finansieras av Europeiska gemenskapen är reglerad i detalj. Gemenskapens lagstiftning ställer flera krav på systemet för förvaltning av stöden och på skötseln av uppgifterna tillämpas särskilda krav enligt om det är fråga om beredning av beslut om förbindelser som gäller kompensationsbidrag, miljöstöd för jordbruket eller stöd för djurens välbefinnande enligt Programmet om utveckling av landsbygden i Fastlandsfinland eller om uppgifter i anslutning till utbetalningen av stöd. Dessa krav förklaras nedan i samband med Europeiska gemenskapens lagstiftning. Förfarandena i fråga om de nationella stöden följer i huvudsak motsvarande krav. Typiskt för processen som gäller jordbrukarstöden är att uppgifterna är säsongrelaterade samt bundna till tidsfrister.

2.1.2 Övriga uppgifter inom landsbygdsförvaltningen

Utöver uppgifterna inom förvaltningen av jordbrukarstöd sköter kommunerna vissa andra uppgifter med anknytning till systemen med stöd för jordbruket. I fråga om dem avviker kommunens landsbygdsnäringsmyndighets roll och de krav som ställs på den från de uppgifter som hänför sig till jordbrukarstöden.

Kommunernas landsbygdsnäringsmyndigheter ger råd i anslutning till ansökningsförfarandet som gäller systemet med avträdelsestöd och pensionssystemen inom jordbruket, tar emot ansökningar och ger utlåtande om dem. Om dessa uppgifter föreskrivs i lagen om stöd för upphörande med att bedriva jordbruk (612/2006), som tillämpas på avträdelser som sker 2007—2010. Dessutom övervakar kommunens landsbygdsnäringsmyndighet iakttagandet av villkoren för stöd, ersättning eller pension som beviljas för nedläggning av jordbruksproduktionen på det sätt som föreskrivs i lagen om stöd för nedläggning av jordbruksproduktion (1340/1996), lagen om avträdelsestöd för lantbruksföretagare (1293/1994), lagen om avträdelseersättning för lantbruksföretagare

(1330/1992) och lagen om generationsväxlingspension för lantbruksföretagare (1317/1990).

Kommunens landsbygdsnäringsmyndighet deltar i behandlingen av stödansökan som gäller renhushållning samt av stöd- och tillståndsärenden enligt skoltlagen (253/1995) utom i rollen som beslutsfattare. Den kan ta emot ansökan som gäller stöd per djur för renhushållning. Ansökan avgörs dock av arbets- och näringscentralen. Enligt 36 § 2 mom. i lagen om finansiering av renhushållning och naturnäringscentralen kan arbets- och näringscentralen inhämta utlåtande om ansökan om finansieringsstöd av den kommunala landsbygdsnäringsmyndigheten. Denna möjlighet har för närvarande utnyttjats rätt sällan. Beslut om beviljande av stöd och överlåtelsetillstånd för lägenheter enligt skoltlagen fattas av arbets- och näringscentralen. Ansökan tillställs dock landsbygdsnäringsmyndigheten i Enare kommun, som tillställer arbets- och näringscentralen ansökan jämte sitt utlåtande.

Av statsmedel betalas under de förutsättningar som föreskrivs i lag ersättningar för skörde- och översvämningsskador samt skador som orsakats av vilt. I fråga om skador som orsakats av vilt sköts uppgifter i anslutning till behandling av ersättningsansökningar, värdering av skadorna och beslut om kostnadsersättningar för detta samt beviljande av ersättning av kommunens landsbygdsnäringsmyndighet med undantag av skador som orsakats människor eller skog. Bestämmelser om dessa uppgifter ingår i viltskadelagen (105/2009). I fråga om skördeskador föreskrivs om skötseln av motsvarande uppgifter i lagen om ersättande av skördeskador (1214/2000) och i fråga om översvämningsskador i lagen om ersättande av skador som förorsakats av exceptionella översvämningar (284/1983).

Kommunernas landsbygdsnäringsmyndigheter sköter också uppgifter i anslutning till säkerställande av växtproduktionens kvalitet. Enligt 16 § i lagen om handel med utsäde (728/2000) kan Livsmedelssäkerhetsverket vid tillsynen anlita kommunernas landsbygdsnäringsmyndigheter. I praktiken har kommunerna dock utfört rätt litet uppgifter i anslutning till tillsynen över lagen om handel

med utsäde. Kommunernas landsbygdsnäringsmyndigheter sköter också uppgifter som baserar sig på lagen om bekämpning av flyghavre (185/2002). De tar emot anmälningar om förekomster av flyghavre, förrättar syner, meddelar anvisningar om bekämpning av flyghavre samt fattar beslut om nödvändiga åtgärder i anslutning till detta, utarbetar bekämpningsplaner samt utför kontroller när en jordbrukare anhåller om att ett skifte ska konstateras vara fritt från flyghavre. Uppgifternas omfattning när det gäller bekämpningen av flyghavre varierar mellan olika områden. På de områden som är mest förorenade kan uppgifterna binda betydande resurser.

De registerföringsuppgifter som sköts i kommunerna hänför sig i huvudsak till systemen med stöd för jordbruket. Kommunens landsbygdsnäringsmyndighet behandlar ansökningar om överföring av stödrättigheter i anslutning till systemet med samlat gårdsstöd, fattar beslut och lagrar uppgifterna i anslutning till dem i registret över stödrättigheter. Dessutom sköter landsbygdsnäringsmyndigheten registerföringsuppgifter i anslutning till åkerskiftesregistret samt registren över produktionsdjur. Bestämmelser om dessa uppgifter utfärdas genom förordningar av jord- och skogsbruksministeriet med stöd av verkställighetslagen. Enligt lagen om bekämpning av flyghavre ska kommunens landsbygdsnäringsmyndighet dessutom föra register för flyghavreförekomster.

Enligt 40 § 1 mom. i beredskapslagen (1080/1991) ska kommunerna genom beredskapsplaner och förberedelser för verksamhet under undantagsförhållanden samt genom andra åtgärder säkerställa att deras uppgifter kan skötas så störningsfritt som möjligt också vid undantagsförhållanden. Kommunernas landsbygdsnäringsmyndigheter sköter om VAP-reserveringar, dvs. uppgifter som gäller sådana lantbruksföretagare som är befriade från vapentjänst i krigstid och med vilkas hjälp jordbruksproduktionen och självförsörjningen i fråga om den kan skötas under undantagsförhållanden.

Kommunernas landsbygdsnäringsmyndigheter gör dessutom upp statistik, ger utlåtan till olika myndigheter och sköter uppgifter i anslutning till nämndens möten. I en del kommuner har landsbygdsnäringsmyndighe-

tens uppgifter kombinerats med andra uppgifter utanför jordbruksförvaltningen. I praktiken kan landsbygdsnäringsmyndighetens uppgiftsbeskrivning omfatta flera uppgiftshelheter som saknar anknytning till varandra.

2.1.3 Organiseringen av skötseln av uppgifter

År 2007 utreddes hur skötseln av uppgifter inom förvaltningen av jordbrukarstöd var organiserad i kommunerna. För skötseln av uppgifterna användes sammanlagt ungefär 431 årsverken i kommunerna. I ungefär 75 % av kommunerna skötte kommunens egen landsbygdsnäringsmyndighet uppgifterna. 7 % av kommunerna hade gemensam landsbygdsnäringsmyndighet med en annan kommun. En betydande del av kommunerna, ungefär 26 %, köpte åtminstone delvis tjänster av en annan kommuns landsbygdsnäringsmyndighet. I 20 % av kommunerna tillämpades något annat sätt att organisera skötseln av uppgifter än de ovan nämnda. Detta betyder vanligtvis ett samarbetsavtal mellan flera kommuner om skötsel av t.ex. vikariat eller jävsfall. Enligt en utredning som gjordes senare 2008 deltog sammanlagt ungefär 650 personer i skötseln av uppgifterna i kommunerna.

Europeiska gemenskapens lagstiftning förutsätter att uppgifterna i anslutning till processen med jordbrukarstöd åtskiljs så att en enskild tjänsteinnehavare inte svarar för flera uppgifter än en i anslutning till godkännande, utbetalning eller bokföring av utgifter som debiteras Europeiska gemenskapen och att ingen av ovan nämnda uppgifter utförs utan övervakning. Dessutom förutsätts att det görs skillnad mellan skötseln av de uppgifter som förvaltningsmyndighet och som utbetalningsställe som gäller verkställigheten av Programmet för utveckling av landsbygden i Fastlandsfinland. Detta har inneburit att minst 3 olika personer måste delta i processen med jordbrukarstöd i kommunen. I många kommuner har man dock högst 2 tjänsteinnehavare inom jordbruksförvaltningen. Sålunda har man måst uppfylla kravet på åtskiljande av uppgifterna med hjälp av samarbete. Det är oftast fråga om ömsesidig lagring och kontroll av lagring eller beslut om förbindelser samt vikariearrangemang eller

förvärv av dessa uppgifter i form av köpta tjänster från en annan kommun. Kravet på att skötseln av uppgifterna ska åtskiljas har redan i nuläget lett till ökat behov av samarbete.

År 2008 gjordes en ny utredning, som dock inte omfattade alla kommuner. Enligt den hade 75 % av kommunerna ordnat samarbete på något sätt. Beskrivande för nuläget är förutom att så få personer sköter uppgifter inom jordbruksförvaltningen i kommunerna också att antalet verksamma gårdar är relativt litet inom kommunens område eller området för en samarbetsenhet som sköter uppgifterna inom flera kommuners område. Nästan 80 % av kommunerna eller myndigheterna som skötte uppgifterna inom flera kommuners område behandlade stödärenden som gällde färre än 400 gårdar. Endast 5 % av de ovan nämnda enheterna var kommuner eller samarbetsenheter med över 800 verksamma gårdar inom sitt område. I samband med utredningen bedömde kommunernas landsbygdsnäringsmyndigheter att utvecklingen redan som det ser ut nu går mot större enheter så att 2010 skulle uppskattningsvis 25 % av enheterna behandla ärenden som gäller över 1000 gårdar. Samtidigt skulle dock fortfarande nästan 40 % av enheterna vara små, som behandlar färre än 600 gårdar.

2.1.4Handledning och tillsyn i fråga om skötseln av uppgifter

Organiseringen av skötseln av uppgifterna i kommunerna har inte hittills styrts nämnvärt. I praktiken har kraven gällande skötseln av vissa uppgifter förutsatt åtminstone något slags samarbete av kommunerna. Enligt 2 § i kommunförvaltningslagen ska kommunen ordna förvaltningen av landsbygdsnäringar så att verkställighetsuppgifterna blir ändamålsenligt skötta. Det är i huvudsak fråga om uppgifter som innebär utövning av offentlig makt, så de kommunalanställda som sköter dem ska stå i tjänsteförhållande i enlighet med 44 § i kommunallagen.

Enligt 3 § i kommunförvaltningslagen ska för skötseln av uppgifterna i kommunen finnas ett kollegialt organ enligt vad kommunfullmäktige beslutar, om inte uppgifterna har anförtrots en eller flera tjänsteinnehavare el-

ler en förtroendevald. En tjänsteinnehavare som sköter uppgifterna kan enligt 4 § i nämnda lag göra det som huvud- eller bisyssla. I praktiken sköts uppgifterna av tjänsteinnehavare i merparten av kommunerna. Skötseln av uppgifterna inom kommunens förtroendeorganisation har minskat.

I kommunförvaltningslagen har man inte försökt styra kommunerna till samarbete. I 3 § 2 mom. konstateras endast att organen och tjänsteinnehavarna också kan vara gemensamma för flera kommuner. Kommunerna kan alltid använda sig av de samarbetsformer som föreskrivs i kommunallagen. Enligt 3 § 2 mom. i kommunallagen kan utan hinder av vad någon annan lag föreskriver en samkommun som bildats av kommunerna i fråga alltid sköta uppgifter som enligt lag ska skötas av en kommun eller flera kommuner tillsammans. Likaså kan det överenskommas om att dessa uppgifter ska skötas av en annan kommun eller en samkommun som bildats av andra kommuner. Den senare bestämmelsen har tolkats så att den betyder att kommunallagen åsidosätter eventuella specialbestämmelser som finns om skötsel av service tillsammans med andra kommuner. Det är emellertid inte fråga om att ansvaret för att ordna skötseln av uppgifterna skulle avbördas kommunen. Däremot kan kommunen ordna saken så att uppgifterna sköts i samarbete med andra kommuner.

Handledning av det beslutsfattande som gäller stöd sker i stor utsträckning via lagstiftningen om stöden. Hit räknas de procedurbestämmelser om förvaltning av stöden som Landsbygdsverket meddelar med stöd av ett bemyndigande i lag. Dessutom har Landsbygdsverket gett kommunerna informationsstyrning om förfarandet och tillämpning av lagstiftningen på grundval av den handledningsrätt som föreskrivs i lagen. Man har dessutom försökt upprätthålla och utveckla landsbygdsnäringsmyndigheternas know-how med hjälp av information och utbildning. Det är i första hand arbets- och näringscentralerna som svarat för utbildningen.

Enligt 5 § i kommunförvaltningslagen övervakas kommunens landsbygdsnäringsmyndighets verksamhet av jord- och skogsbruksministeriet, Landsbygdsverket samt arbets- och näringscentralerna. I praktiken

övervakas kommunernas verksamhet av arbets- och näringscentralerna, som utför kommungranskningar i kommunerna. Kommungranskningen är i huvudsak ett granskningsförfarande som sker efter utbetalningarna och varigenom man konstaterar att beredningen av utgiftsbesluten samt de utbetalningsbeslut som skickats stödtagarna är korrekta. Granskningarna utförs i enlighet med Landsbygdsverkets mål och anvisningar. De brister som upptäckts i samband med kommungranskningarna har gällt bl.a. försummelser med återkrav och rättelse av stöd, brister i arkiveringen av ansökningshandlingar samt iakttagandet av jävsbestämmelserna. Landsbygdsverket sammanställer dessa iakttagelser i ett sammandrag som delges jord- och skogsbruksministeriet samt arbets- och näringscentralerna. Handledningssystemet är inte förenat med någon möjlighet att meddela enskilda kommuner bindande föreskrifter eller att ålägga en kommun att åtgärda upptäckta brister. Man kan ingripa i fel i enskilda stödbeslut eller beslut om återkrav i första hand genom att ansöka om återbrytning av förvaltningsbeslut.

Europeiska unionens kommission, revisionsrätten samt den attesterande myndighet som avses i gemenskapens lagstiftning och som ofta är en revisionssammanslutning utanför förvaltningen, företar inspektioner i kommunerna som gäller tillförlitligheten hos Finlands förvaltnings- och betalningssystem och tillsynen över användningen av gemenskapens medel. Brister som uppdagats vid inspektionerna kan leda till finansieringskorrigeringar. Med finansieringskorrigering avses en situation där kommissionen konstaterar att de utgifter i anslutning till stöden som ska finansieras av gemenskapens medel inte har realiserats i enlighet med gemenskapens regler och beslutar att utgifterna ska ställas utanför gemenskapens finansiering. Den finansiering från gemenskapen som intäktsförs till statsbudgeten minskas till denna del.

2.2 EU-lagstiftning om skötseln av uppgifter

I fråga om stöd som helt och delvis finansieras av Europeiska gemenskapen riktar sig Europeiska gemenskapens detaljerade re-

glering till de uppgifter som sköts i kommunerna och den ställer krav inte bara på det nationella förvaltnings- och kontrollsystemet utan också på den interna organiseringen av skötseln av uppgifterna inom myndigheterna. I det följande beskrivs de strukturer och förfaranden som gemenskapens lagstiftning föresätter för att skötseln av uppgifterna ska vara korrekt ordnad.

De uppgifter som hänför sig till stöd som helt och delvis finansieras av Europeiska gemenskapen indelas i huvudsak i uppgifter som behörig myndighet, förvaltningsmyndighet och utbetalningsställe. I gemenskapens lagstiftning föreskrivs dessutom om de förpliktelser som riktas till medlemsstaten. På Finlands ansvar vilar i allmänhet att utse de myndigheter som ska sköta uppgifterna och en behörig nationell lagstiftning, som uppfyller de krav som ställs på förvaltnings- och övervakningssystemet samt de krav som ställs på de tillämpliga förfarandena.

Bestämmelser om de allmänna kraven i anslutning till förvaltningen av gemenskapens medel ingår i rådets förordning (EG) nr 1290/2005 om finansieringen av den gemensamma jordbrukspolitiken, nedan *EG:s finansieringsförordning*. Enligt artikel 9 ska medlemsstaterna inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken anta de lagar och andra författningar och vidta alla andra åtgärder som behövs för att säkerställa ett effektivt skydd för gemenskapens ekonomiska intressen och särskilt försäkra sig om att de insatser som finansieras med gemenskapens medel verkligen bedrivs och genomförs korrekt.

Till uppgifterna som behörig myndighet hör att ordna skötseln av uppgifterna som utbetalningsställe och tillsynen över dem. Utbetalningsstället sköter uppgifter i anslutning till förvaltningen och användningen av gemenskapens medel. I kommissionens förordning (EG) nr 885/2006 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EG) nr 1290/2005 när det gäller godkännande av utbetalningsställen och andra organ och avslutande av räkenskaperna för EGFJ och EJFLU, nedan *EG:s förordning om utbetalningsställe*, föreskrivs om den behöriga myndighetens uppgifter och ansvar. I bilaga I till förordningen föreskrivs om ackrediterings-

kriterier för utbetalningsställen. Jord- och skogsbruksministeriet är enligt verkställighetslagen den behöriga myndighet som avses i gemenskapens lagstiftning. Ministeriet har genom sitt beslut godkänt att Landsbygdsverket är utbetalningsställe i Finland.

Enligt EG:s förordning om utbetalningsställe ska den behöriga myndigheten ställa de utbetalningsställen för vilka den har ansvaret under kontinuerlig övervakning. Enligt artikel 7 i EG:s finansieringsförordning ska det utses ett attesterande organ för att attestera utbetalningsställets räkenskaper med avseende på deras sanningsenlighet, fullständighet och exakthet, med beaktande av det system för förvaltning och kontroll som inrättats. Som attesterande organ har i praktiken fungerat en av ministeriet utsedd privat revisionssammanslutning, och tillsynen över skötseln av uppgifterna som utbetalningsställe baserar sig i stor utsträckning på dess verksamhet. Det attesterande organet kontrollerar årligen om ackrediteringskriterierna för utbetalningsställen uppfylls.

Uppgifterna som förvaltningsmyndighet hänför sig till de stöd som ingår i Programmet för utveckling av landsbygden i Fastlandsfinland 2007—2013. Bestämmelser om de krav som ställs på programbaserade stöd ingår i rådets förordning (EG) nr 1698/2005 om stöd för landsbygdsutveckling från Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (EJFLU), nedan *EG:s landsbygdsutvecklingsförordning*. I enlighet med artikel 75 i nämnda förordning har för programmet utsetts en förvaltningsmyndighet som ser till att förvaltningen är fungerande och korrekt. Enligt artikel 74 ska medlemsstaten för varje landsbygdsutvecklingsprogram se till att ett förvaltnings- och kontrollsystem har inrättats som ska säkerställa klar fördelning och klart åtskiljande av uppgifterna mellan förvaltningsmyndigheten och övriga organ. Medlemsstaterna ska ansvara för att systemen fungerar effektivt under hela programperioden. Enligt 14 § i lagen om förvaltning av program som hänför sig till utveckling av landsbygden (532/2006) är jord- och skogsbruksministeriet förvaltningsmyndighet för Programmet för utveckling av landsbygden i Fastlandsfinland 2007—2013. Till Landsbygdsverket har i lagstiftningen delegerats

vissa uppgifter som förvaltningsmyndighet, t.ex. handledning och tillsyn i fråga om de myndigheter som verkställer programmet.

Vid sidan av till arbets- och näringscentralerna har uppgifter som utbetalningsställe och uppgifter som förvaltningsmyndighet i lagstiftningen delegerats även till kommunerna. Uppgifter som utbetalningsställe är uppgifter i anslutning till utbetalningen av stöd, de granskningar som utgör förutsättning för dem samt återkrav. Av dessa sköts uppgifter i anslutning till utbetalning och återkrav av stöd som nämns i avsnitt 2.1.1 i kommunerna. Enligt punkt 1 c i bilaga I till EG:s förordning om utbetalningsställe ska utbetalningsstället ingå ett skriftligt avtal med sådana organ till vilka uppgifter som vilar på utbetalningsstället har överförs. I avtalet ska anges vilka uppgifter och verifieringshandlingar som skall lämnas till utbetalningsstället. Dessutom måste avtalet göra det möjligt för utbetalningsstället att uppfylla ackrediteringskriterierna.

Förutom avtalsförpliktelsen ställs vissa krav på delegeringen av uppgifter i bilagan till EG:s förordning om utbetalningsställe. Enligt den ska uppgifterna och skyldigheterna för det organ som sköter uppgifterna vara tydligt definierade, i synnerhet beträffande kontrollen och granskningen av överensstämmelsen med gemenskapsreglerna. Utbetalningsstället ska se till att organet har effektiva system som garanterar att det uppfyller sina åtaganden på ett tillfredsställande sätt. Organet skall uttryckligen ge utbetalningsstället garantier för att det fullgör sina åtaganden i praktiken, och det skall ge en beskrivning av sina arbetsmetoder. Det ska regelbundet ses över att verksamheten håller en tillfredsställande nivå.

I artikel 75.2 i EG:s landsbygdsutvecklingsförordning sägs att om arbetsuppgifter delegeras till ett annat organ skall förvaltningsmyndigheten fortfarande ha det fulla ansvaret för att de förvaltas och fullgörs på ett effektivt och korrekt sätt. Till de uppgifter som förvaltningsmyndighet som sköts i kommunerna hör bl.a. uppgifter som gäller kompensationsbidrag, basåtgärder i samband med miljöstöd för jordbruket och stödet för djurens välbefinnande, t.ex. ingåendet av avtal om förbindelser. Som ovan konstaterats

ska medlemsstaten säkerställs att uppgifterna som förvaltningsmyndighet och uppgifterna som utbetalningsställe åtskiljs tillräckligt. Detta gäller också de uppgifter som delegerats till kommunerna.

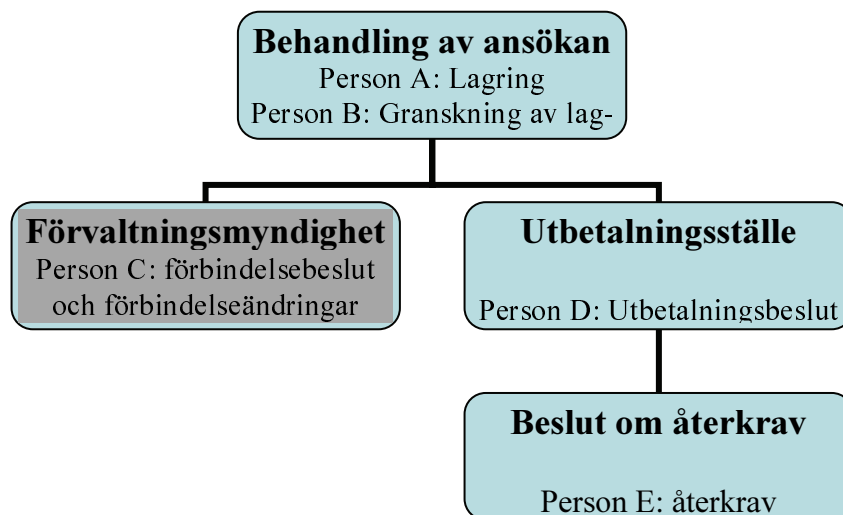
Den administrativa processen i anslutning till jordbrukarstöden i kommunerna sönderfaller i fyra delar: behandling av ansökan, uppgifter som förvaltningsmyndighet, uppgifter som utbetalningsställe och återkrav. Åtskiljande av uppgifterna anses förutsätta att minst 5 personer deltar i denna administrativa process på kommunnivå. Detta baserar sig på följande omständigheter: I det skede då ansökan behandlas lagras ansökningarna och lagringen kontrolleras. Den som kontrollerar lagringen ska vara en annan person än den som lagrar ansökan. Kravet baserar sig på standarden för personresurser i bilaga I till EG:s förordning om utbetalningsställe. Den som kontrollerar lagringen ska kvittera sin kontroll i IACS-stödtillämpningen och på de blanketter han eller hon kontrollerat. Den som kontrollerar lagringen ansvarar för att den kontrollförteckning som gjorts upp för kontroll av lagringen används.

Efter att ansökningarna behandlats delas behandlingen upp i uppgifter som förvaltningsmyndighet och uppgifter som utbetalningsställe. Den som sköter uppgifter som förvaltningsmyndighet ska godkänna eller avslå ansökningar om förbindelser och ändringar i förbindelser som gäller programbaserade stöd. I arbetet ska man använda kontrollförteckningar för förbindelser som gäller miljöstöd, kompensationsbidrag och stöd för djurens välbefinnande. Sedan den som sköter uppgifter som förvaltningsmyndighet har godkänt en förbindelse, kan den som sköter uppgifter som utbetalningsställe godkänna ansökan om utbetalning av stödet. Den som sköter uppgifter som förvaltningsmyndighet kan inte handha uppgifter som utbetalningsställe, återkrav eller behandling av ansökningar om utbetalning.

Till uppgifterna som utbetalningsställe hör att årligen godkänna jordbrukarstöd som helt eller delvis finansieras av Europeiska gemenskapen. Den som sköter uppgifter som utbetalningsställe utför granskning enligt kontrollföreteckningarna. Därefter avger denne en försäkran i fråga om granskningen samt

godkänner eller avslår ansökan om utbetalning. Dessutom ska uppgifter i anslutning till återkrav av stöd åtskiljas så att den som fattar beslut om återkrav inte kan vara en person som har utfört andra uppgifter som gäller samma gård och som berörs av kravet på åtskiljande av uppgifterna (behandling av ansökan, uppgifter som utbetalningsställe, uppgifter som förvaltningsmyndighet).

Schema. Åtskiljande av uppgifter i behandlingsprocessen för ansökningar. Behandlingen av ansökan, uppgifterna som betalningsställe och uppgifter i anslutning till beslut om återkrav ska åtskiljas från varandra i fråga om enskilda sökande (Personerna A, B, D och E). Då kan en person ha olika roller vid behandlingen av olika sökandes ansökningar (som person A, B, D eller E). Sagda person kan ändå inte utföra uppgifter som förvaltningsmyndighet.



Åtskiljande av uppgifterna förutsätter alltid att minst 4 personer deltar i förvaltningsprocessen gällande de programbaserade jordbrukarstöden och i fall av återkrav minst 5 personer. För att en kontinuerlig verksamhet och kundservice inom stödförvaltningen ska kunna garanteras även när någon är borta, är 5 personer endast ett minimikrav. I praktiken kan en tryggad skötsel av uppgifter i jävssituationer eller fall av exceptionell frånvaro förutsätta antingen större enheter eller samarbetsarrangemang mellan de enheter som sköter uppgifterna.

2.3 Bedömning av nuläget

2.3.1 Ur kundens synvinkel

Kunderna inom stödförvaltningen är lantbruksföretagare. Företagarnas omvärld påverkas av bl.a. företagsstorleken och utvecklingen i branschen. Gårdarnas genomsnittliga storlek fortsätter att växa och med tiden, när strukturutvecklingen framskrider, koncentreras produktionen till större enheter. I förhållande till antalet gårdar har Finland för närvarande flest flerbranschgårdar i hela EU. På en flerbranschgård bedrivs annan företags-

verksamhet vid sidan av jordbruket, t.ex. maskinentreprenad och gårdsturism. Antalet sådana gårdar uppskattas för närvarande till ungefär 23 000. När antalet gårdar minskar förväntas ändå inte flerbranschgårdarna minska nämnvärt. Den relativa andelen av alla gårdar kan öka, delvis beroende på hur jordbrukets omvärld förändras och de allmänna ekonomiska konjunkturerna.

I och med att gårdarna blir större och verksamheten mångsidigare utvidgas de förväntningar som ställs på sakkunnigtjänsterna för lantbruksföretagare och behoven i anslutning till tjänsteurvalet från sakkunskap på jordbruksområdet till affärs ekonomi och företagsledning. Också kundernas förväntningar på utbudet av tjänster förändras. Sakkunnigtjänster i anslutning till företagsverksamhet samt övergripande rådgivning och handledning i anslutning till stöd för företagsverksamhet borde helst fås från samma service-ställe.

En förändring i kundernas omvärld hänför sig till företagarnas åldersstruktur. Antalet generationsväxlingar på gårdarna har minskat under årens lopp. Lantbruksföretagarnas medelålder har stigit. Det görs färre generationsväxlingar jämfört med tidigare år, men när de stora åldersklasserna går i pension kommer jordbrukarnas medelålder att sjunka. Generationsväxlingar görs särskilt på större gårdar, där de unga företagarnas servicebehov i allra högsta grad hänför sig till sakkunnigtjänster i anslutning till affärsverksamhet samt etablering och utveckling av företagsverksamhet. Också behoven i anslutning till sättet att producera servicen kan ändra när kundernas åldersstruktur förändras.

Produktionen och tillhandahållandet av tjänster inom statsförvaltningen och kommunerna förändras. I fråga om många offentliga tjänster får man direkt hjälp med att inleda ett ärende på samservicekontoren, såväl blanketter som rådgivning. I allmänhet skaffar man sakkunnigtjänster från flera olika källor. Begreppet personlig närservice kommer sannolikt att förändras, och till den räknas förutom personlig kontakt med myndigheten på ort och ställen även telefonrådgivning och elektroniska sakkunnigtjänster. Typiskt för tjänsterna inom förvaltningen av jordbrukarstöd är emellertid den strikta formbundenhe-

ten. Ansökningsblanketterna ska skickas tillbaka inom utsatt tid och fullständigt ifyllda vid äventyr att den ekonomiska förmånen går förlorad. Enbart det att blanketterna hålls tillgängliga samt allmän telefonrådgivning betraktas ännu inte i detta skede som tillräcklig närservice, utan kommunerna har i allmänhet haft en tendens att ordna tillgång till landsbygdssekreterarens tjänster åtminstone på regionnivå. Detta har kunnat innebära att man erbjudit ambulerande sakkunnigtjänster på lokal nivå några dagar i veckan.

Man håller på att ta i bruk heltäckande elektronisk kommunikation inom stödförvaltningen. Med elektronisk kommunikation avses att ärenden uträttas via internet eller e-post och det kan röra sig om att inleda ett ärende vid en myndighet, informationssökning eller rådfrågning. Datanätsinfrastrukturen på landsbygden bestämmer villkoren för användningen av elektronisk kommunikation. Elektronisk kommunikation förutsätter fungerande och säkra dataöverföringsförbindelser till skäligt pris. År 2007 hade ungefär 78 % av gårdarna internetförbindelse, och av dessa var ungefär 83 % bredbandsförbindelser. År 2009, då elektronisk ansökan om jordbrukarstöd första gången kunde användas i hela Fastlandsfinland, lämnade 6 158 gårdar, dvs. ungefär 9,5 % av gårdarna, in elektronisk stödansökan. Man tror att det kommer att bli vanligare med elektronisk kommunikation när det börjar finnas mera erfarenheter av användningen av den.

Ur kundens synvinkel kommer elektronisk stödansökan inte på kort sikt att undanröja behovet av att uträtta ärenden hos myndigheterna på traditionellt sätt. Även under kommande år måste man inom förvaltningen av jordbrukarstöd fortfarande garantera regionalt heltäckande och lättillgängliga tjänster även för sådana kunder som inte har möjlighet att utnyttja elektroniska tjänster. Elektronisk kommunikation bidrar dock till att främja kundservicens tillgänglighet i det fallet att produktionen av tjänster inom stödförvaltningen koncentreras till avsevärt större enheter. Kunderna har tillgång till de blanketter som behövs för att inleda ett ärende, anvisningar i anslutning till det och sakkunnigrådgivning via sin hemdator dygnet runt eller

via en dator för gemensam användning på servicestället under tjänstetid.

2.3.1 Förvaltningens synvinkel

Kommunen svarar för ordnandet av skötseln av de uppgifter som utbetalningsställe och som förvaltningsmyndighet som delegerats till den samt motsvarande verkställighetsuppgifter gällande nationella stöd och ofta även för utförandet av uppgifterna inom sitt område. Landsbygdsverket, jord- och skogsbruksministeriet samt i sista hand finska staten ansvarar för att uppgifterna sköts på korrekt sätt i förhållande till Europeiska gemenskapen. Det är fråga om uppgifter som kommunen sköter på statens vägnar och på dess ansvar. Kommunens landsbygdsnäringsmyndighets prövning när stödbeslut fattas är i stor utsträckning bunden prövning. När det gäller verkställigheten av jordbrukarstöd tillåter bestämmelserna ingen prövningsrätt för kommunen med avseende på beviljandet eller utbetalningen av stöd. Beslut om återkrav av stöd kan i vissa fall vara förenade med prövningsrätt. Varje skede i behandlingen av stödansökan från kontroll av stödansökan och beslut om den ända till arkivering av handlingarna och upprätthållande av registrens datainnehåll är bestämt och strikt formbundet. I fråga om stöd som helt och hållet finansieras av nationella medel är åtgärderna inte lika detaljerat reglerade, men i huvudsak iakttas motsvarande principer även vid förvaltningen av dem.

Särskilt de uppgifter som utbetalningsställe som sköts i kommunerna är föremål för kontinuerlig tillsyn så att de sköts korrekt. Tillsynen sker i form av granskning av om ackrediteringskriterierna för utbetalningsställen är uppfyllda, och den utförs av det attesterande organet. I Finland har attesterande organ varit en av förvaltningen oberoende revisionssammanslutning som utför uppgifterna på uppdrag av jord- och skogsbruksministeriet. Det attesterande organets iakttagelser rapporteras till Europeiska kommissionen. Det attesterande organet har upprepade gånger fäst uppmärksamhet vid skötseln av uppgifterna som utbetalningsställe i kommunerna.

I samband med den granskning som gjordes hösten 2007 konstaterade CGR-

sammanslutningen BDO att ackrediteringsprinciperna för utbetalningsställen inte uppfylls till alla delar, eftersom utbetalningsstället för kommunernas del inte alltid kan vara helt säkert på att uppgifterna utförs på godtagbart sätt. Dessutom har BDO konstaterat som sin slutsats att kommunernas självständiga ställning separat från utbetalningsstället och statsförvaltningen är problematisk, eftersom utbetalningsstället inte har direkt bestämmanderätt i förhållande till kommunerna. Till följd av detta är det svårt att åtgärda brister som konstaterats i kommunens verksamhet. Det attesterande organet har förutsatt att jord- och skogsbruksministeriet som behörig myndighet samt Landsbygdsverket utreder möjligheterna att överföra skötseln av uppgifterna inom förvaltningen av jordbrukarstöd till arbets- och näringscentralerna eller andra större enheter. Kommissionen har med anledning av organens iakttagelser konstaterat att man i stor utsträckning instämmer i rekommendationerna samt har påpekat för jord- och skogsbruksministeriet att ministeriet svarar för tillsynen över utbetalningsställets verksamhet. Kommissionen företog i oktober 2008 en granskning där man bedömde om ackrediteringsprinciperna för utbetalningsställen är uppfyllda samt de attesterande organens verksamhet. Kommissionen rekommenderade i detta sammanhang att slutliga slutsatser gällande organiseringen av de lokala myndigheternas verksamhet dras utan dröjsmål och att nödvändiga åtgärder börjar vidtas.

Det attesterande organet och kommissionen bedömer huruvida förvaltnings- och kontrollsystemet för stöden är ändamålsenligt. Det är inte fråga om enskilda oegentligheter och avhjälpande av dem, utan om garantier för att Europeiska gemenskapens medel förvaltas på behörigt sätt. De ansökningar som ligger till grund för utbetalningen av stöd granskas i kommunerna. Besluten om utbetalning av stöd fattas också i kommunerna. Med andra ord beslutar kommunerna om användningen av gemenskapens medel. Kommunerna har i huvudsak skött uppgifterna på behörigt sätt. Det nuvarande systemet motsvarar ändå inte de krav som gemenskapens lagstiftning ställer på förvaltnings- och kontrollsystemet. Det centrala problemet är avsaknaden av bindan-

de styrning från statens och särskilt utbetalningsställets sida i förhållande till kommunförvaltningen, som sköter uppgifterna. När antalet aktörer är stort är det över huvud svårt att ordna centraliserad och effektiv styrning. När det gäller uppgifter som utbetalningsställe som delegerats till kommunerna utgör det avtalsförfarande som gemenskapens lagstiftning förutsätter ett särskilt problem. Landsbygdsverket har ingått ett avtal om delegerade uppgifter som utbetalningsställe med varje arbets- och näringscentral. Att ingå sådana avtal med dagens stora grupp av lokala aktörer är omöjligt eller åtminstone skulle det kräva att Landsbygdsverket tilldelas betydande tilläggsresurser.

Ett problem med den nuvarande förvaltningsmodellen med tanke på handledningen är avsaknaden av en effektiv administrativ styrmetod för utbildningsstället och förvaltningsmyndigheten, alltså bindande bestämmanderätt, i förhållande till verksamheten på kommunnivå. Den nuvarande handledningsmodellen baserar sig i huvudsak på författnings- och informationsstyrning. Handledningen har varit förenad med möjlighet att övervaka att uppgifterna sköts korrekt. Ovan nämnda tillsyn är inte förenad med några medel att förplikta kommunerna att rätta till brister i deras förvaltning, utan kommunen beslutar med stöd av sin självstyrelse hur det är ändamålsenligt att ordna ekonomin och förvaltningen. Trots att kommunerna fortsätter att sköta uppgifterna och skötseln av uppgifterna fortsätter att omfattas av kommunernas självstyrelse, kan handledningen effektiviseras genom att handledningen till vissa delar koncentreras till Landsbygdsverket, som är utbetalningsställe.

Avsikten är att tillsammans med kommunerna ingå avtal om utbetalningsställe, i vilka intas de kriterier som följer av gemenskapens lagstiftning och som gäller skötseln av uppgifterna. I samband med avtalsförhandlingarna ges kommunerna handledning i fråga om uppfyllandet av kriterierna utgående från kommunernas behov och utgångspunkter. Avtalsförhandlingarna och den mera detaljerade rådgivning och anvisningar som ingår i dem kräver resurser på bägge håll. Avtalsförhandlingarna och effektivare handledning

förutsätter att antalet enheter som sköter uppgifterna minskas avsevärt.

3 Målsättning och de viktigaste förslagen

3.1 Målsättning

Målet med propositionen är att samla de uppgifter inom landsbygdsförvaltningen som sköts i kommunerna till större enheter. Målet är att det i hela landet, Åland undantaget, ska finnas sammanlagt högst 80 kommuner eller samkommuner som svarar för ordnandet av uppgifterna. Reformen genomförs ändå på ett sätt som garanterar rimlig tillgång till tjänster inom landsbygdsförvaltningen under olika geografiska och kulturella förhållanden samt olika förhållanden för jordbruksproduktionen.

En viktig faktor bakom propositionen är de krav som följer av Europeiska gemenskapens lagstiftning och som gäller förvaltningen av stöd som finansieras med gemenskapens medel. Kraven gäller stödförvaltningssystemet överlag, handledningen i fråga om skötseln av uppgifterna samt organiseringen av skötseln av uppgifterna på kommunnivå. Den handledning som riktas till de enheter som sköter uppgifterna måste effektiviseras. Vid enheterna måste finnas ett tillräckligt antal anställda med avseende på åtskillande av skötseln av uppgifterna, vikariearrangemang och andra faktorer i anslutning till tryggheten av servicen.

Att den arbetande befolkningen blir äldre innebär också utmaningar när det gäller att behålla motiverade personer med tillräcklig kunskap om landsbygdsförvaltningen i tjänst. Man hoppas att propositionen ska främja möjligheterna att trygga rekryteringen, bilda ändamålsenliga uppgiftshelheter och överföra kunskaper samt även i övrigt utveckla arbetsmiljön inom landsbygdsförvaltningen.

3.2 Alternativ

Jord- och skogsbruksministeriet tillsatte i februari 2008 en arbetsgrupp för att utreda olika alternativa sätt att utveckla förvaltningen av jordbrukarstöd. Utredningen gav allt

som allt 8 organiseringsalternativ (arbetsgruppspromemoria jsm 2008:4). Arbetsgruppen delade in utvecklingsalternativen i 3 kategorier beroende på hur ansvaret för att ordna skötseln av uppgifterna organiseras. I det alternativ som grundar sig på kommunförvaltningen behåller kommunen ansvaret för att ordna skötseln av uppgifterna. Kommunen beslutar inom ramen för sin självstyrelse hur skötseln av uppgifterna organiseras och de resurser som kan användas för skötseln av uppgifterna. I de alternativ som grundar sig på regionförvaltningen och Landsbygdsverket var det fråga om att överföra den uppgift som i lag åläggs kommunen till staten. I de alternativ som grundar sig på regionförvaltningen skulle den nya regionförvaltningsmyndigheten ha svarat för ordnandet av skötseln av uppgifterna och skött uppgifterna inom den egna organisationen eller med hjälp av andra aktörer. I de alternativ som grundar sig på Landsbygdsverket skulle Landsbygdsverket svara för ordnandet av skötseln av uppgifterna.

Strävan var att bedöma utvecklingsalternativen utgående från hur de påverkar ställningen för en kund inom stödförvaltningen. Särskild uppmärksamhet fästes vid möjligheterna att erbjuda tjänster inom stödförvaltningen så nära kunden som möjligt. I de alternativ som grundar sig på regionförvaltningen och Landsbygdsverket försökte man hitta möjligheter att producera tjänsterna åtminstone på regionnivå oavsett att tjänsteproduktionen beroende på modell skulle administreras centralt åtminstone på landskapsnivå eller, i de alternativa som grundade sig på Landsbygdsverket, på riksnivå. Arbetsgruppen bedömde möjligheterna att sköta tillhandahållandet av servicen på lokal nivå vid myndigheternas samservicekontor, där man skulle få den basservice som behövs för att uträtta ärenden medan sakkunnigtjänsterna gällande stöden, t.ex. rådgivning om innehållet i stödsystemen, skulle skötas av myndigheterna inom stödförvaltningen. Möjligheten att uträtta ärenden i form av samservice samt elektroniska stödtjänster betraktades i sig som nyttig men otillräcklig för kunderna inom stödförvaltningen. Vid sidan av blanketter för stödförvaltningen eller utrustning och förbindelse som behövs för elektronisk

kommunikation ansågs också myndighetsrådgivning om stödsystemens innehåll utgöra en väsentlig del av servicen inom stödförvaltningen. Det upplevdes som viktigt att denna service tillhandahålls så nära kunden som möjligt.

Karaktären hos uppgifterna inom jordbrukarstödsförvaltningen ställer inget hinder för att ansvaret för att ordna skötseln av uppgifterna överförs helt och hållet till staten. Det förutsätts inte heller att uppgifterna i anslutning till beviljande och utbetalning av stöd utförs inom en förtroendeorganisation som hör till kommunförvaltningen, eftersom de avgöranden i sak som gäller stöden inte direkt påverkas av verksamheten inom organ som kommuninvånarna valt med stöd av sin självstyrelse. Sålunda skulle det inte ha påverkat lokaldemokratins fast skötseln av uppgifterna skulle ha överförts till staten. Däremot kan det indirekt anses främja subsidiaritetsprincipen inom förvaltningen att kommunerna deltar i skötseln av uppgifterna. Genom att utveckla servicestrukturen kunde det emellertid vara möjligt att tillhandta tjänster åtminstone på regionnivå även i de alternativ som grundar sig på statsförvaltningen. Dessutom skulle det med tanke på statens ekonomiska ansvar vara lämpligt att staten svarar för att ordna skötseln av uppgifterna samt för att de utförs.

Det ansågs i sig möjligt att koncentrera ansvaret för att ordna skötseln av uppgifterna till Landsbygdsverket, men i dagsläget skulle det ha förutsatt antingen att man byggt upp ett nytt nätverk av lokala myndigheter inom statsförvaltningen eller att man även i fortsättningen delvis skaffat tjänsterna från kommunerna. Särskilt möjligheten att skaffa tjänster inom förvaltningen av jordbrukarstöd från kommunerna genom att utnyttja den s.k. beställar-utförarmodellen utreddes. Som jämförelseobjekt användes det sätt på vilket förvaltningen av avbytarservicen för lantbruksföretagare är ordnad. Tidigare var det kommunernas lagstadgade uppgift att ordna avbytarservice. Numera ansvarar kommunernas lokala enheter för tillhandahållandet av avbytarservice mot ersättning som betalas av Lantbruksföretagarnas pensionsanstalt. År 2009 tillhandahåller 84 lokala enheter avbytarservice. Denna modell ansågs vara förenad

med avsevärda möjligheter med avseende på kontroll över antalet enheter samt handledning och finansiering av verksamheten. Om den hade genomförts hade den å andra sidan kunnat betyda att statens utgifter ökat när finansieringsansvaret hade överförts på staten samt i form av ökade transaktionskostnader.

Möjligheten att överföra skötseln av uppgifterna till myndigheterna inom den reviderade regionförvaltningen, dvs. närings-, trafik- och miljöcentralerna, ansågs vara förenad med inte bara produktivitetsnytta utan också effektivare handledning av skötseln av uppgifterna. Det uppskattades att man skulle kunna uppnå produktivitetsnytta på så sätt att uppgifterna skulle kombineras med andra uppgifter inom landsbygdsförvaltningen som sköts vid centralerna, t.ex. övervakningar av stötdagarna, och som för närvarande i stor utsträckning sköts med hjälp av visstidsanställd arbetskraft. Att handledningen av skötseln av uppgifterna skulle ändras till intern handledning inom statsförvaltningen ansågs i stor utsträckning lösa problemen med iakttagelser som gjorts i samband med granskningar av förvaltningssystemet.

En central fråga när utvecklingsalternativen behandlades var hur skötseln av uppgifterna skulle finansieras. När vissa av kommunernas uppgifter överförts till staten i samband med kommun- och servicestrukturen har utgångspunkten varit att överföringen ska vara kostnadsneutral. Också överföringen av uppgifter inom förvaltningen av jordbrukarstöd samt överföringen av andra uppgifter till staten måste vara kostnadsneutral. När kommunerna fortsätter att sköta uppgifterna förutsätts inga finansieringstransfereringar mellan staten och kommunerna, och just inget behov av tilläggsfinansiering från staten. För det andra skulle den produktivitetsnytta som uppstår när skötseln av uppgifterna utvecklas tillfalla kommunerna beroende på de lösningar som gäller ordnandet av förvaltningen, t.ex. antalet anställda och verksamhetsställen. Att kommunerna fortsätter att sköta uppgifterna ansågs dessutom stödja skötseln av sådana uppgifter inom landsbygdsväsendet som kommunerna har åtagit sig att sköta med stöd av sin självstyrelse. Dessutom ansågs detta innebära en mera behärskad förändring för kunderna inom förvaltningen än

om skötseln av uppgifterna skulle överföras till myndigheterna inom statens regionförvaltning och samservicekontoren. På grundval av en jämförelse mellan de olika utvecklingsalternativen ansågs det att i den nuvarande situationen vara ändamålsenligt att kommunerna fortsätter att sköta uppgifterna inom förvaltningen av jordbrukarstöd. Samtidigt ansågs det att kommunernas nuvarande, lagstadgade uppgifter inom landsbygdsförvaltningen bör skötas vid samma enhet även i fortsättningen.

3.3 De viktigaste förslagen

Enligt propositionen ska uppgifterna inom landsbygdsförvaltningen i princip fortfarande skötas inom ramen för kommunernas självstyrelse. Varje kommun svarar inom sitt område för att uppgifterna organiseras så att de blir ändamålsenligt skötta med hänsyn till gemenskapens lagstiftning och den nationella lagstiftningen samt principerna för god förvaltning. För att skötseln av uppgifterna ska samlas till större enheter på ett kontrollerat och samtidigt effektivt sätt förutsätts att kommunerna förpliktas att samarbeta.

Det föreslås att detta genomförs så att kommunerna bildar samarbetsområden inom landsbygdsförvaltningen, inom vilka ansvaret för att ordna skötseln av uppgifterna genom lag överförs till en kommun inom området eller en samkommun. Bildandet av samarbetsområden ska styras med kriterier som baserar sig på antalet kunder inom landsbygdsförvaltningen och personer som sköter uppgifterna. Kommunerna ska genom samarbete bilda en funktionell helhet för skötseln av uppgifterna inom landsbygdsförvaltningen. En funktionell helhet anses uppstå särskilt inom ett sådant område där det finns minst 800 kunder inom stödförvaltningen, dvs. gårdar som ansökt om stöd. Inom ett samarbetsområde ska dessutom minst 5 personer delta i skötseln av uppgifterna, av vilka en ska leda enheten som huvudsyssla. Detta betyder att samtliga 5 personer inte behöver sköta uppgifter inom landsbygdsförvaltningen som huvudsyssla.

Enligt propositionen ska den lagstadgade samarbetsförpliktelsen i princip gälla alla kommuner i Finland med undantag för land-

skapet Åland. Någon skyldighet att samarbeta ska dock inte föreligga om kommunen uppfyller kriterierna i fråga om antal gårdar och antal anställda. Det ska också vara möjligt att avvika från kraven på antalet gårdar och antalet anställda. Undantag får skärgårdskommuner, kommuner med långa avstånd i Lappland och Kajanaland samt kommuner där förpliktelsen att samarbeta med andra kommuner i närområdet skulle leda till att de språkliga rättigheterna äventyras. En enbart svenskspråkig kommun ska inte åläggas att samarbeta med en enbart finskspråkig kommun eller en kommun med finskspråkig majoritet, om detta leder till att tillgången på svenskspråkig service äventyras. Bildandet av samsamarbetsområden får inte äventyra möjligheten för sådana kunder inom förvaltningen som tillhör språkminoriteten att få service på sitt modersmål.

Någon förpliktelse att samarbeta ska inte uppstå fast det finns färre än 800 lantbruksföretagare på kommunens område. Skötseln av uppgifterna ska dock ordnas så att uppgifterna sköts av minst 3 personer under en gemensam ledning, varav en leder enheten som huvudsyssla. Dessutom ska 5 personer fortfarande delta i skötseln av uppgifterna. Om ovan nämnda krav på antalet personer inte kan uppfyllas, ska kommunen uppfylla kravet med hjälp av samarbete. Samarbetsområdet behöver inte då heller uppfylla kravet på 800 lantbruksföretagare.

Det ska vara beroende av prövning om man tillämpar en grund för undantag som hänför sig till skärgård, långa avstånd eller språkliga rättigheter till den del det är fråga om huruvida någon av ovan nämnda omständigheter föreligger för kommunens del. Det är dock inte fråga om ändamålsenlighetsprövning, som skulle förutsätta att olika samsamarbetsalternativ utreds. Om kommuner som omfattas av någon av de grunder för undantag som avses ovan bildar ett samsamarbetsområde, gäller möjligheten till undantag från kriterierna naturligtvis hela samsamarbetsområdet. Däremot kan en annan kommun än en sådan som omfattas av en grund för undantag inte räkna sig möjligheten till undantag till godo på den grunden att den ansluter sig till ett samsamarbetsområde som bildats av kommuner som omfattas av undantag. Om man ändå vill bil-

da ett sådant samsamarbetsområde och antalet gårdar i området skulle stanna under 800, kan statsrådet använda sin prövningsrätt och besluta att det föreslagna samsamarbetsområdet ändå utgör en funktionell helhet. Det är då fråga om en grund för undantag som innefattar ändamålsenlighetsprövning.

Undantag från samsamarbetsförpliktelsen ska också kunna tillåtas enligt ändamålsenlighetsprövning i det fallet att jord- och skogsbruksministeriet anser detta motiverat i fråga om en enskild kommun eller ett enskilt samsamarbetsområde efter att ha hört den berörda kommunen eller vid behov andra instanser som berörs av saken. Avsikten är inte att tvinga kommunen att ansluta sig till ett sådant samsamarbetsområde där det finns t.ex. ett vidsträckt vattenområde mellan kommunerna eller deras centrum för uträttandet av ärenden eller något annat motsvarande geografiskt hinder som de facto påverkar invånarnas förbindelser och faktiska möjligheter att utträta ärenden och detta hinder inte kan undanröjas genom val av värdkommun eller verksamhetsställen. Reformen ska inte heller leda till att kommunernas etablerade och ändamålsenliga samsamarbetsarrangemang inom landsbygdsförvaltningen rivs upp. I dessa fall ska man dock på basis av övergripande prövning i enskilda fall få bilda ett samsamarbetsområde inom ett område där kravet på minst 800 kunder inom stödförvaltningen inte uppfylls. Vilket samarbete som helst som grundar sig på ömsesidig skötsel av uppgifterna eller köp av tjänster ska dock inte kunna föranleda ett sådant behovsprövat undantag, utan kraven på överföring av ansvaret för att ordna landsbygdsförvaltningen och samsamarbetsområdets förvaltning ska vara uppfyllda.

Jämfört med den grund för undantag som gäller kommuner med långa avstånd i Lappland och Kajanaland och skärgårdskommuner samt tryggande av de språkliga rättigheterna ska undantag som beviljas på grundval av prövning i enskilda fall inte befria kommunerna från skyldigheten att organisera skötseln av uppgifterna inom landsbygdsförvaltningen så att i skötseln av uppgifter deltar under en gemensam ledning minst 5 personer, av vilka en leder enheten som huvudsyssla. Kommunerna ska ordna detta själva eller genom att bilda ett samsamarbetsområde.

Det är fråga om att kommunen eller samarbetsområdet inte behöver uppfylla kravet på 800 lantbruksföretagare, om kommunen eller kommunerna visar att en funktionell helhet kan bildas på annat sätt. Statsrådet har prövningsrätt med avseende på om en funktionell helhet bildas på det sätt som kommunen eller de kommuner som ingår i ett förslaget samarbetsområde lagt fram. Före statsrådets beslut ska kommunerna kunna ansöka om förhandsbesked om någon av ovan nämnda grunder för undantag kan tillämpas på deras område.

Enligt propositionen ska det ansvar för att ordna skötseln av uppgifter som ankommer på varje kommun som deltar i samarbetet överföras på en kommun eller en samkommun inom samarbetsområdet. De kommuner som lämnar ifrån sig uppgifter ska fortfarande svara för finansieringen av skötseln av uppgifterna samt för organiseringen av samarbetet så att uppgifterna blir skötta inom deras område. I övrigt överför de sitt ansvar på den kommun som sköter uppgifterna. Uppgifterna ska skötas inom organisationen i den kommun som tagit emot uppgifterna, under dess ledning och tillsyn.

I propositionen föreslås bestämmelser om administrationen av samarbetsområdet. Administrationen av samarbetsområdet ska basera sig på ett avtal mellan kommunerna. I anslutning till detta ska kommunerna kunna välja mellan tre alternativ: Kommunerna ska ordna samarbetet så att en av dem ansvarar för skötseln av uppgifterna med stöd av avtalet. I det andra alternativet ska en av kommunerna svara för skötseln av uppgifterna med stöd av avtalet och uppgifterna sköts av kommunernas gemensamma organ inom den kommunens organisation. Det tredje alternativet är att genom ett avtal mellan kommunerna ge en redan fungerande samkommun som kommunerna inrättat i uppdrag att sköta uppgifterna.

Valet av den kommun eller samkommun som ansvarar för att ordna landsbygdsförvaltningen bestäms i sista hand på grundval av avtalet mellan kommunerna. Bakom kravet på att överföra ansvaret ligger behovet av att säkerställa att det antal enheter som sköter uppgifterna faktiskt minskar och att dessa förvaltningsenheter växer. Syftet med propo-

sitionen är inte att påverka antalet verksamhetsställen som tillhandahåller tjänster inom landsbygdsförvaltningen, utan detta avgörande överlämnas åt kommunerna. När antalet enheter som ansvarar för att ordna landsbygdsförvaltningen minskar blir det möjligt att ingå de avtal om utbetalningsställe som gemenskapens lagstiftning förutsätter samt att ge kommunerna överensstämmande handledning.

Dessutom är målet att ordna landsbygdsförvaltningen så att det bakom den enhet som sköter uppgifterna finns en juridisk person, dvs. en kommun eller samkommun, som svarar för handledning av skötseln av uppgifterna, resursanvändning, tillsyn och utveckling på de kommuners vägnar som överlåtit ansvaret för att ordna landsbygdsförvaltningen på den. Den juridiska person som ansvarar för att landsbygdsförvaltningen ordnas förbinder sig till det avtal om utbetalningsställe som förutsätts inom förvaltningen av jordbrukarstöd samt till att utveckla servicens kvalitet och skötseln av uppgifterna i fråga om alla uppgifter inom landsbygdsförvaltningen. Detta betyder att skötseln av uppgifterna koncentreras under en enhetlig ledning så att den kommun eller samkommun som ansvarar för att landsbygdsförvaltningen ordnas utövar sådan bestämmanderätt i förhållande till dem som sköter uppgifterna att den har faktisk möjlighet att säkerställa att uppgifterna sköts på behörigt sätt och att avtalsförpliktelserna uppfylls.

4 Propositionens konsekvenser

4.1 Konsekvenser för kommunernas ekonomi

Propositionen antas inte öka kommunernas utgifter som helhet. Den ersättning som kommunerna får för skötseln av uppgifter inom landsbygdsförvaltningen ingår i den allmänna statsandelen. Den allmänna statsandelen är inte uppdelad enligt uppgift, så det går inte att bestämma andelen för den ersättning som betalas till kommunerna för uppgifter inom landsbygdsförvaltningen. Det totala beloppet av den allmänna statsandelen är knappt 120 miljoner euro. Fördelningen av statsandelen grundar sig på kommunens in-

vånarantal. Till grund för den allmänna statsandelen ligger reformen 1988, där kommunernas små statsandelar sammanslogs till en allmän statsbidragsandel. Efter 1988 har det dock inträffat mycket stora förändringar i fråga om uppgifterna inom jordbruksförvaltningen, bl.a. till följd av Finlands anslutning till Europeiska unionen och de förändringar i verkställigheten av stödssystemet som denna fört med sig samt minskningen av antalet gårdar.

Enligt propositionen ska kommunerna fortfarande svara för att skötseln av uppgifterna organiseras på ett ändamålsenligt sätt inom deras område. Om det inte bildas en sådan funktionell helhet som avses i lagförslaget inom kommunens område eller om kommunen inte berörs av någon grund för undantag, ska kommunen se till att skötseln av uppgifterna organiseras i samarbete med andra kommuner och att skötseln av uppgifterna finansieras för det egna områdets del. En kommun kan överföra ansvaret för att ordna skötseln av uppgifterna med undantag för finansieringsansvaret på en annan kommun.

Bildandet av samarbetsområdena medför kostnader för kommunerna. På längre sikt effektiviserar dock organiseringen av förvaltningen i större enheter skötseln av jordbruksförvaltningen i kommunerna och minskar härmed kostnaderna. Den produktivitetsnytta som reformen medför tillfaller kommunerna, vilket bidrar till att uppmuntra en effektiv organisering av skötseln av uppgifterna. Kommunerna avgör dock fortfarande inom ramen för de förutsättningar som ingår i lagförslaget hur de organiserar skötseln av uppgifterna. Kommunerna kan t.ex. försöka kombinera skötseln av uppgifterna inom landsbygdsförvaltningen med förvaltningen av miljö- och hälsoskyddet och avbytarservicen för landsbygdsföretagare. De kan också ordna servicen på de lokala verksamhetsställena på det sätt de själva väljer antingen så att verksamhetsställena är permanenta eller öppna varannan vecka eller vissa dagar under tjänstetid. Kostnaderna för skötseln av uppgifterna är i sista hand i stor utsträckning beroende av de avgöranden som kommunerna träffar inom ramen för sin självstyrelse, så det går inte att uppskatta de förändringar i kostnaderna som reformen förorsakar som helhet.

4.2 Konsekvenser för statsfinanserna

Propositionens konsekvenser för statsfinanserna påverkas av behovet av att främja ett kontrollerat genomförande av reformen i kommunerna med hjälp av särskilda utvecklingsåtgärder som vidtas av de statliga myndigheterna. För det andra är propositionen förenad med indirekta förändringar i de statliga myndigheternas resursbehov som orsakas av att handledningen av skötseln av uppgifterna effektiviserar. Avsikten är att de ekonomiska förändringar som hänför sig till propositionen ska genomföras inom utgiftsramarna för statsfinanserna 2010—2013.

I statsbudgeten för 2010 föreslås ett tillägg på 0,167 miljoner euro till Landsbygdsverkets omkostnader (mom. 30.01.03) för ett riksomfattande utvecklingsprojekt, som ska stödja bildandet av samarbetsområden, samt eventuella andra uppgifter som ankommer på Landsbygdsverket när samarbetsområdena ska bildas. Dessutom har propositionen indirekta konsekvenser för statsfinanserna på grund av de resurser som Landsbygdsverket behöver för att bereda avtal om utbetalningsställe tillsammans med de kommuner som ska sköta uppgifterna som resultat av reformen. För detta syfte föreslås ytterligare ett tillägg på 0,055 miljoner euro till Landsbygdsverkets omkostnader. De nämnda tilläggen görs i form av en intern anslagsöverföring inom jord- och skogsbruksministeriets förvaltningsområde.

4.3 Konsekvenser för myndigheterna

Propositionen har betydande konsekvenser för kommunernas myndigheter. Kommunernas landsbygdsnäringsmyndigheter är ungefär 350 till antalet. Antalet personer som deltar i skötseln av uppgifterna inom förvaltningen av jordbrukarstöd i kommunerna uppskattas 2008 till ungefär 650 tjänsteinnehavare och kanslianställda. I många kommuner sköts uppgifterna också på deltid och vid sidan av andra uppgifter, så det är svårt att uppskatta den exakta omfattningen av de personresurser som används för skötseln av uppgifter inom landsbygdsförvaltningen.

Antalet personer som deltar i skötseln av uppgifterna antas minska på lång sikt. Bak-

om utvecklingen kan man skönja inte bara det minskande antalet gårdar utan också pensioneringen av tjänsteinnehavare och rekryteringsproblemen samt, delvis till följd av föregående faktorer, de allt vanligare samarbetsarrangemangen mellan kommuner. Propositionen kan antas dämpa denna utveckling till den del som där föreslås att skötseln av uppgifterna koncentreras till större enheter, där minst 5 personer ska delta i skötseln av dessa uppgifter. Kommunerna kan besluta vilka slags uppgiftshelheter de bygger upp i samband med uppgifterna inom landsbygdsförvaltningen. Uppgifterna kunde t.ex. på ett naturligt sätt kombineras med skötseln av avbytarserVICEN för lantbruksföretagare eller miljö- och hälsoskyddsuppgifter. Härmed stärker propositionen förutsättningarna för konkurrenskraftig rekrytering samt överföring av kunskaper i situationer där omsättningen på personal som är insatt i uppgifter som kräver speciella kunskaper kan leda till att skötseln av uppgifterna allvarligt äventyras.

Dessutom har propositionen såväl direkta som indirekta konsekvenser för de statliga myndigheterna. Landsbygdsverket ska i fortsättningen ingå det avtal om utbetalningsställe som gemenskapens lagstiftning förutsätter med den kommun eller samkommun som sköter uppgifterna. Detta ökar Landsbygdsverkets resursbehov. Behovet av tilläggsresurser påverkas direkt av hur många aktörer det finns i hela landet. Om antalet kommuner eller samkommuner som sköter uppgifterna i fortsättningen är högst 80, antas det behövas personresurser motsvarande 1 årsverke för beredningen av avtalen och de årliga förhandlingarna från och med 2010. Vid närings-, trafik- och miljöcentralerna antas det dessutom behövas resurser motsvarande 2 årsverken för uppgifter i anslutning till beredningen av dessa avtal. De egentliga avtalen ingås emellertid av Landsbygdsverket, och de undertecknas av Landsbygdsverkets överdirektör.

Det är inte möjligt att i detalj uppskatta förändringarna i de kommande närings-, trafik- och miljöcentralernas personresursbehov innan antalet samarbetsområden och kommuner som sköter uppgifterna på deras område har klarnat. Mängden uppgifter kommer att

minska särskilt när det gäller rådgivningen till kommunerna, men också i fråga om kommungranskningarna, då antalet enheter som sköter uppgifter inom landsbygdsförvaltningen minskar. Vid centralerna förändras dock resursbehovet på lång sikt, för i det första skedet när samarbetsområdena inleder sin verksamhet ökar sannolikt behovet av handledning.

Propositionen ökar dock inte antalet årsverken som används för skötseln av uppgifterna som helhet inom statsförvaltningen. När antalet aktörer som sköter uppgifterna minskar, minskar sannolikt behovet av resurser för rådgivning till kommunerna och kommungranskningar vid närings-, trafik- och miljöcentralerna mera än det antas behövas personresurser inom statsförvaltningen för utarbetandet och ingåendet av avtal om utbetalningsställe.

Det betraktas som mycket viktigt att de kommande närings-, trafik- och miljöcentralerna deltar i handledningen av skötseln av uppgifterna i kommunerna. Med tanke på verksamheten inom landsbygdsförvaltningen är det mycket viktigt att kommunerna och centralerna samarbetar smidigt även i fortsättningen. Särskilt den tillsyn över uppfyllandet av stöd villkoren som dessa instanser riktar mot jordbrukarna i samband med att kommunerna beviljar stöd och centralerna inspekterar gårdar bör vara konsekvent. Således är det viktigt att centralerna handleder de kommunala myndigheter som sköter uppgifterna även i framtiden. Avsikten är dock att i fortsättningen utveckla kommunernas landsbygdsnäringsmyndigheters kunskaper genom utbildning som Landsbygdsverket riktar direkt till kommunernas landsbygdsnäringsmyndigheter.

Verksamheten inom samarbetsområdena bör startas upp så smidigt som möjligt och uppgiftsöverföringar inom områdena från kommunerna till den kommun som tar emot uppgifterna bör ordnas så att skötseln av uppgifterna inte äventyras. Ett riksomfattande utvecklingsprojekt kommer att tillsättas för bildandet av samarbetsområden inom landsbygdsförvaltningen och för stöd när verksamheten inleds. Utvecklingsprojektet ska vara treårigt. Projektet ska i stor utsträckning basera sig på tillhandahållandet av

sakkunnighjälp och sålunda kommer de kostnader som förorsakas av projektet i första hand att vara lönekostnader. Projektet ska genomföras av Landsbygdsverket och dess centrala uppgift ska vara att stödja de kommuner som bildar samarbetsområden inom landsbygdsförvaltningen. Detta går till så att man informerar om saker i anslutning till bildandet av samarbetsområden inom landsbygdsförvaltningen, t.ex. inrättandet av ett gemensamt organ samt erfarenheter och god praxis inom andra ansvarsområden. Till projektet kan dessutom knytas stöd för planering av organisationen och processerna vid de samarbetsenheter som inleder sin verksamhet. I anslutning till projektet tillsätts också en stödgrupp där förutom de statliga myndigheterna bl.a. Finlands Kommunförbund och kommunernas landsbygdsmyndigheter ska vara representerade.

4.4 Samhälleliga konsekvenser

Propositionen har såväl indirekta som direkta samhälleliga konsekvenser, av vilka de mest centrala är konsekvenserna för förhållandena för kunderna inom landsbygdsförvaltningen, dvs. lantbruksföretagarna. Den allmänna utvecklingstrenden i samhället är en så lätt offentlig förvaltning som möjligt, som koncentrerar sig på sin kärnuppgift och fungerar effektivt. På alla områden där staten och kommunerna tillhandahåller offentlig service förekommer strävan efter att centralisera skötseln av uppgifterna, undanröja överlappningar och allmänt effektivisera förvaltningen samt efter den produktivitetsnytta som kan uppnås härigenom.

Behovet av tjänster inom landsbygdsförvaltningen är säsongbetonat och man försöker även i fortsättningen ordna tillgång till tjänsterna på flera alternativa sätt. När det blir vanligare med elektronisk kommunikation förväntas de ärenden som uträttas på ort och ställe minska ytterligare. Det är inte fråga om egentlig närservice som medborgarna behöver nästan dagligen eller vilkas tillgänglighet måste upprätthållas för att garantera att de grundläggande fri- och rättigheterna tillgodoses. Kommunerna har redan för närvarande kunnat organisera skötseln av uppgifterna genom samarbete. Detta har inte heller

för närvarande haft någon direkt bestämmande inverkan på antalet verksamhetsställen och deras läge, utan åtminstone i landsbygdsdominerade områden har man i allmänhet fått tjänster inom landsbygdsförvaltningen i sin hemkommun åtminstone vissa dagar i veckan.

Den sannolika inverkan av propositionen är att avstånden för att uträtta ärenden ökar inom flera områden jämfört med nuläget. Dess centrala innehåll går ut på att strukturen för skötseln av uppgifterna inom landsbygdsförvaltningen revideras så att uppgifterna sköts under en gemensam ledning inom flera kommuners områden. Detta betyder inte i sig att tjänster inom landsbygdsförvaltningen tillhandahålls centralt på endast ett verksamhetsställe, utan kommunerna kan även i fortsättningen tillhandahålla tjänsterna på flera ställen antingen under hela tjänstetiden eller på vissa tider enligt vad som besluts särskilt. Å andra sidan förväntas propositionen förbättra leveranssäkerheten i fråga om tjänster under semestertid och bråda tider, när det finns flera personer i samma enhet som är insatta i uppgifterna. Utgångspunkten är att man i en större enhet kan sköta vikariearrangemang utan problem och förbereda sig på mera brådskande perioder genom att planera och utveckla servicen i den enhet som sköter uppgifterna.

Propositionen bedöms inte ha några direkta konsekvenser för tillgodosendandet av de språkliga rättigheterna. I sista hand måste de språkliga rättigheterna garanteras i det beslutsfattande som gäller det enskilda samarbetsområdet. Enligt propositionen kan en funktionell helhet, där en eller flera kommuner tillsammans producerar service inom landsbygdsförvaltningen, också bildas för ett område som omfattar färre än 800 kunder inom landsbygdsförvaltningen, om detta förutsätts för att de språkliga rättigheterna ska tillgodoses. Vad gäller samernas hembygdsområde och särskilt tillgodosendandet av samernas språkliga rättigheter, berörs kommuner med långa avstånd i Lappland dessutom av en särskild möjlighet till undantag, enligt vilken samarbetsskyldigheten inte tillämpas till den del som kravet är ett kundunderlag på 800 lantbruksföretagare. Däremot ska minst 3 personer delta i skötseln av uppgifterna

inom landsbygdsförvaltningen även på dessa områden. Kravet på antalet personer anses inte försämra möjligheterna att få service på samiska. Propositionen inverkar inte på kommunernas beslut om rekrytering eller ordnandet av tolk- och översättningsservice i enskilda fall. Propositionen ålägger inte kommunerna att bilda samarbetsområden där rättigheten att få service på det egna språket äventyras för den som tillhör en språklig minoritet.

Propositionen har också konsekvenser för ställningen för dem som för närvarande sköter uppgifter inom landsbygdsförvaltningen i kommunerna. De förändringar som ingår i propositionen ska skötas i samarbete med företrädarna för kommunernas anställda. Överföringen av uppgifterna enligt propositionen är förenade med omorganiseringar som leder till att de anställda byter arbetsgivare och de ska betraktas som överlåtelse av rörelse. Detta betyder bl.a. att en tjänsteinnehavare eller arbetstagare inte sägs upp enbart därför att reformen leder till att han eller hon byter arbetsgivare. De rättigheter och skyldigheter som följer av arbetsavtals- och tjänsteförhållandet och som är i kraft vid den tidpunkt då arbetsgivaren överlåter rörelsen överförs på den nya arbetsgivaren, som för sin del är skyldig att iakttä de bestämmelser i arbets- och tjänstekollektivavtalet som varit i kraft vid överlåtelse tidpunkten. Tjänsteinnehavaren eller arbetstagaren ska däremot ha rätt att säga upp anställningsförhållandet utan att iakttä uppsägningstiden när organisationsförändringen träder i kraft.

Propositionen bedöms inte ha några direkta konsekvenser för jämställdheten mellan könen. Majoriteten av kunderna inom landsbygdsförvaltningen, dvs. landsbygdsföretagarna, är män. Sålunda kan propositionen anses ha mera konsekvenser för männens näringsutövning. Propositionen försätter dock inte i princip företagare som företrädar olika kön i olika ställning. Könsfördelningen bland dem som arbetar i uppgifter hos kommunernas landsbygdsnäringsmyndigheter har inte utretts i samband med enkäter och utredningar som gällt landsbygdsförvaltningen, eftersom saken inte har något samband med besluten om hur skötseln av uppgifterna organiseras. Propositionen styr inte i princip kom-

munernas rekrytering i enskilda fall eller utformningen av de anställdas uppgiftsbeskrivningar och ställning, och kravet på antalet anställda anses inte som sådant påverka jämställdheten mellan könen med avseende på anställningsvillkoren och ekonomisk ställning.

5 Beredningen av propositionen

5.1 Beredningsskeden och beredningsmaterial

Jord- och skogsbruksministeriet tillsatte den 29 februari 2008 en arbetsgrupp som skulle utreda alternativa sätt att utveckla förvaltningen av jordbrukarstöd i fråga om uppgifter som staten och kommunerna sköter tillsammans. Arbetsgruppen skulle särskilt reda ut alternativa sätt att utveckla de uppgifter inom landsbygdsväsendet som för närvarande sköts i kommunerna samt lägga fram ett förslag om sättet att organisera uppgifterna. Ordförande för arbetsgruppen var statssekreterare Lind från jord- och skogsbruksministeriet. I arbetsgruppen ingick representanter för finansministeriet, arbets- och näringsministeriet, Landsbygdsverket, arbets- och näringscentralerna, Maaseudun Kehittäjä ry, Finlands Kommunförbund, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry samt Svenska lantbruksproducenternas centralförbund SLC rf. Som sakkunniga hörde arbetsgruppen företrädare för bl.a. Lantbruksföretagarnas pensionsanstalt, Ålands landskapsregering samt Kuusjoki kommun.

I arbetsgruppens mellanrapport beskrevs och utvärderades alternativ som grundade sig på den reviderade kommunförvaltningen, TE-centralerna och den reviderade regionförvaltningen samt Landsbygdsverket och andra alternativ. Mellanrapporten (jsm 2008:4) publicerades den 12 juni 2008, varefter utlåtanden om rapporten begärdes av ett stort antal remissinstanser. Det kom 44 utlåtanden. I rapporten föreslogs att tre alternativ skulle utredas ytterligare, av vilka det första i stor utsträckning motsvarar den modell som ingår i propositionen, den andra skulle ha inneburet att uppgifterna överförs till arbets- och näringscentralerna och det tredje alternativet skulle ha betytt delvis motsvarande ar-

rangemang som i fråga om avbytarstjänsten för lantbruksföretagare. Dessa alternativ beskrivs ovan i avsnitt 3.2. I utlåtandena om mellanrapporten vann de två först nämnda alternativen mest understöd. Arbetsgruppen jämförde dessa alternativ som grundade sig på kommunförvaltningen och den reviderade regionförvaltningen och stannade slutligen för att föreslå det alternativ som grundar sig på kommunförvaltningen. Arbetsgruppen granskade också det detaljerade genomförandet av alternativet och utarbetade sitt förslag.

Arbetsgruppens förslag till utvecklande av förvaltningen av jordbrukarstöd ingår i slutrapporten (jsm 2008:11), som överlämnades till jord- och skogsbruksministeriet den 16 december 2008. Utlåtanden om rapporten begärdes av finansministeriet, arbets- och näringsministeriet, social- och hälsovårdsministeriet, justitieministeriet, Landsbygdsverket, Livsmedelssäkerhetsverket, arbets- och näringscentralerna, kommunerna, landskapsförbunden, Lantbruksföretagarnas pensionsanstalt, Finlands kommunförbund, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry, Svenska lantbruksproducenternas centralförbund SLC rf, Maaseudun kehittäjä ry, Maaseutuhallinnon päälliköt ry, Pro Agria Maaseutukeskus ry liitto och Yksityiset maaseutuneuvojat ry. Dessutom publicerades begäran om utlåtande på ministeriets webbplats.

Det kom många utlåtande. Kommunernas utlåtanden sammanställdes av landskapsförbunden, som också i mån av möjlighet försökte bedöma vilka samarbetsområden som eventuellt skulle bildas på deras områden. Av utlåtandena kunde man sammantaget konstatera att inställningen till huvudprinciperna för reformen var huvudsakligen positiv eller neutral. I vissa utlåtanden motsatte man sig dock hela reformen. Också i utlåtandena från instanser som var positiva till utgångspunkterna för reformen fästes särskild uppmärksamhet vid två omständigheter: kraven på antalet personer som sköter uppgifterna och antalet kunder inom landsbygdsförvaltningen. Det senare kravet på antalet gårdar motsatte man sig till den del som betraktades som ett ovillkorligt krav som inte möjliggör att etablerade samarbetsarrangemang fortsätter. Möjligheten att avvika från kraven på antalet

personer som sköter uppgifterna och antalet gårdar betraktades som nödvändig.

De omständigheter som kommit fram i utlåtandena har beaktats när propositionen beretts. Kravet på antalet personer som sköter uppgifterna justerades så att man på grundval av det fortfarande kan anses kunna uppfylla de krav på åtskiljande av uppgifterna och vikaarrangemang som följer av gemenskapens lagstiftning. Samtidigt företogs vissa preciseringsändringar i grunderna för undantag från samarbetsförpliktelsen vilka gäller i synnerhet tillgodosedande av de språkliga rättigheterna.

5.2 Remissyttranden och hur de har beaktats

Utlåtanden om utkastet till regeringens proposition har begärts av finansministeriet, arbets- och näringsministeriet, social- och hälsovårdsministeriet, justitieministeriet, Ålands landskapsregering, Landsbygdsverket, Livsmedelssäkerhetsverket, arbets- och näringscentralerna, kommunerna, landskapsförbunden, Lantbruksföretagarnas pensionsanstalt, Finlands kommunförbund, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry, Svenska lantbruksproducenternas centralförbund SLC rf, Maaseudun kehittäjä ry, Maaseutuhallinnon päälliköt ry, Pro Agria Maaseutukeskus ry liitto och Yksityiset maaseutuneuvojat ry. Dessutom har Sametingets utlåtande om propositionen begärts. Begäran om utlåtande jämte bilagor har publicerats på ministeriets externa webbplats.

På allmän nivå kan det konstateras att kommunerna och landskapsförbunden förhöll sig mycket positivt till reformen och huvudprinciperna för den i sina utlåtanden. De statliga myndigheterna var utan undantag positivt inställda. I föreningarnas och organisationernas utlåtanden förhöll man sig i huvudsak konstruktivt till propositionen, men samtidigt förde man fram flera punkter som borde utvecklas. På det hela taget ansågs propositionen nödvändig med undantag för några enskilda utlåtanden. I utlåtandena framfördes dock vissa ändringsförslag.

I utlåtandena fästes uppmärksamhet vid de kostnader som förvaltningsreformen förorsakar kommunerna. Trots att kommunens upp-

gifter inte ökar till följd av propositionen, ansågs omorganiseringen av förvaltningen medföra merkostnader för kommunerna. I flera kommuners och således också landskapsförbunds utlåtanden krävde man att kommunerna måste ersättas för dessa merkostnader. I regel var merkostnaderna inte specificerade. Kostnaderna skulle särskilt hänföra sig till beredningen av samarbetsområdena och avtalsförhandlingarna, informationen om ändringarna samt eventuella arrangemang gällande landsbygdsförvaltningens lokaler. I utlåtandena ifrågasattes inte att reformen medför besparingar för kommunerna på längre sikt. I utlåtandena framfördes inte heller att merkostnaderna för omorganiseringen av skötseln av uppgifterna skulle överstiga de besparingar som reformen medför.

I sista hand är förhållandet mellan dessa kostnader beroende av kommunernas egen verksamhet och besluten om detaljerna i samarbetet samt omorganiseringen av skötseln av uppgifterna. Någon separat extra ersättning har inte heller betalats när det föreskrivits om andra motsvarande reformer av servicen inom kommunförvaltningen. Det finns inga särskilda grunder för betalning av ersättning för landsbygdsförvaltningens service. Staten stödjer emellertid omorganiseringen av landsbygdsförvaltningen och ett kontrollerat genomförande av övergångsfasen med konkreta åtgärder. I propositionens tidigare beredningsfaser har kommunernas företrädare särskilt fört fram behovet av att få rådgivning, utbildning och andra anvisningar vid bildandet av samarbetsområden. Därför har det tillsatts ett riksomfattande utvecklingsprojekt, varmed syftet är att stödja kommunerna genom övergångsfasen. Av ovan anförda orsaker betalas kommunerna enligt propositionen ingen separat ersättning för kostnaderna för omorganiseringen av landsbygdsförvaltningen.

Trots att man i stora drag var tämligen nöjda med propositionens innehåll, kritiserades fortfarande propositionens krav på 5 personer och undantagsvis minst 3 personer stora enheter. Det ansågs öka kostnaderna för skötseln av uppgifterna, trots att det inte förutsätts att personerna, med undantag för enhetens ledning, ska ha uppgifterna inom lands-

bygdsförvaltningen som huvudsyssla. Samtidigt framfördes i många utlåtanden möjligheten att foga skötseln av uppgifterna inom landsbygdsförvaltningen till avbytar servicen för lantbruksföretagare eller miljö- och hälsoskyddsservicen. Å andra sidan ansågs propositionen främja personalens möjligheter att specialisera sig på uppgifter inom landsbygdsförvaltningen och trygga tillräckliga vikariearrangemang under semestertider och i andra exceptionella situationer, där tillhandahållandet av tjänster kan äventyras till följd av att de anställda är borta eller överbelastade. I utlåtandena kritiserades också kravet på åtskiljande av uppgifterna, som beskrivs i avsnitt 2.2. Propositionens krav på 5 personer stora enheter grundar sig delvis på att gemenskapens lagstiftning förutsätter att uppgifterna åtskiljs. Kravet på att uppgifterna ska åtskiljas följer inte i sig av lagförslaget, och det gäller endast förvaltningen av stöd som finansieras av Europeiska gemenskapen.

Merparten av kritiken av propositionen hänförde sig till innehållet i grunderna för undantag. I kommunens utlåtanden framfördes oro för att etablerade samarbetsarrangemang rivs upp i de situationer där antalet gårdar på området stannar under 800 gårdar. Till denna del innehåller propositionen en möjlighet att efter att ha hört de berörda kommunerna, närings-, trafik- och miljöcentralerna samt andra berörda organ bedöma om det bildas en funktionell helhet för ett område som omfattar färre än 800 gårdar inom ramen för det existerande samarbetsområdet. Om man stannar för detta åläggs kommunerna i princip inte att utvidga sitt samarbetsområde. Avsikten är att tillämpa undantaget flexibelt och med beaktande av respektive områdes särdrag. Vid prövningen bör man dessutom beakta s.k. överblivna kommuner. Enligt lagförslaget ska kommunerna kunna åläggas att bilda ett samarbetsområde också med en sådan kommun där bildandet av en funktionell helhet på dess område förutsätter detta. Förvaltningen av ett existerande samarbetsområde ska dessutom vid behov ändras att motsvara lagförslagets krav så att ansvaret för att ordna skötseln av uppgifterna inom området överförs på en kommun eller samkommun och att i skötseln av uppgifterna inom landsbygdsförvaltningen

deltar minst 5 personer, av vilka en ska leda verksamheten som huvudsyssla.

I vissa utlåtanden föreslogs dessutom att kommuner med långa avstånd i norra Österbotten och östra Finland skulle omfattas av undantaget som gäller antalet gårdar och antalet anställda. Långa avstånd innebär inte samma utmaningar för kravet på kundunderlag för områdets landsbygdsförvaltning som när man granskar områdets befolkningsunderlag i allmänhet. Det är ofta fråga om landsbygdsdominerade områden där antalet gårdar ofta är större än landsbygdsområden med betydande folkmängd i närheten av städer. Att uppfylla kravet på antalet gårdar är inte nödvändigtvis svårare i kommuner med långa avstånd, när områdena i Lappland och landskapet Kajanaland inte beaktas. Tvärtom är det i genomsnitt svårare att uppfylla kravet på antalet gårdar i städer och på landsbygden i närheten av dem.

I glesbygdsområden är problemet i första hand de långa avstånden mellan kommuncentrumen. Då måste man se till behovet av att uträtta ärenden. Karaktären av servicen inom landsbygdsförvaltningen avviker från de servicehelheter som omfattas av kommun- och servicestrukturreformen. Behovet av att uträtta ärenden i anslutning till den är i mycket stor utsträckning säsongbetonat, och för att få service förutsätts inte heller i fortsättningen undantagslöst att man uträttar ärendena på ort och ställe. Undantag som beviljas på grundval av långa avstånd måste granskas i förhållande till behovet av att uträtta ärenden.

Ett syfte med propositionen är också att få kommunerna att så aktivt som möjligt utreda alternativa sätt att organisera skötseln av uppgifterna även i de situationer där det är svårt att uppfylla kravet på ett kundunderlag av 800 gårdar eller avstånden är långa. Huvudregeln i förvaltningsreformen borde fortfarande vara övergång till minst 5 personer stora enheter, varvid de skyldigheter som följer av gemenskapens lagstiftning och som särskilt gäller åtskiljande av uppgifterna och vikariearrangemang kan uppfyllas i varje enhet. Om kommuner skulle befrias från samarbetskyldigheten enbart på grund av långa avstånd, kunde detta betyda att den utveckling av förvaltningen och samarbetet som re-

dan kommit igång avstannar. Sålunda föreslås i propositionen att endast kommuner i Lappland och Kajanaland ska kunna få undantag på grund av långa avstånd. I andra fall beaktas de utmaningar som långa avstånd innebär för bildandet av en funktionell helhet i norra Österbotten och östra Finland samt de begränsningar som hänför sig till antalet gårdar i städer och på landsbygden i närheten av städer när man i enskilda fall prövar om en funktionell helhet bildas på områden som har ett kundunderlag som understiger 800 lantbruksföretagare.

I utlåtandena framfördes oro över kommunernas landsbygdsnäringsmyndigheters möjlighet att fortsätta att sköta landsbygdsutvecklingsuppgifterna. Lagförslagets samarbetskyldighet gäller inte nämnda uppgifter, som kommunerna har åtagit sig att sköta med stöd av sin självstyrelse. De anställda som sköter uppgifter inom landsbygdsförvaltningen behöver med undantag av enhetens ledning inte sköta uppgifterna i huvudsyssla, så i deras uppgifter kan ingå uppgifter som kommunerna åtagit sig med stöd av sin självstyrelse. Kommunerna kan också besluta att sköta landsbygdsutvecklingsuppgifterna även på annat sätt än inom landsbygdsförvaltningens samarbetsområde. Propositionen har således ingen inverkan på skötseln av de landsbygdsutvecklingsuppgifter som kommunens landsbygdsnäringsmyndighet sköter.

I sametingets utlåtande fästes uppmärksamhet vid renhushållningens ställning som en näring som är separat från jordbruket samt vid tryggheten av service på samiska när servicen inom landsbygdsförvaltningens ordnas. I propositionens motivering har till denna del preciserats kommunernas landsbygdsnäringsmyndigheters uppgifter i anslutning till stöden för renhushållningen samt kompletterats bedömningen av propositionens språkliga konsekvenser. Dessutom har det föreslagits att kommunerna kunde åläggas att samarbeta i det fallet att tillgodosedandet av de språkliga rättigheterna förutsätter detta. I propositionen föreslås ändå inte att grunderna för samarbetskyldigheten kompletteras till denna del. I propositionens motivering betonas dock att när ett samarbetsområde bereds och beslut om det fattas bör man i alla

faser beakta tryggheten av de språkliga rättigheterna enligt grundlagen och andra lagar.

I justitieministeriets och Finlands kommunförbunds utlåtanden framfördes behovet av att klarlägga förfarandet för bedömning av de grunder för undantag som gäller samarbetskyldigheten. I propositionen har intagits en bestämmelse om förhandsbesked, enligt vilken kommunen kan på ansökan ges förhandsbesked om tillämpning av grunderna för undantag. Dessutom föreskrivs om hur förhandsbesked ska sökas och under vilka förutsättningar det preliminära beskedet binder staten.

I justitieministeriets utlåtande förutsattes att gränserna för statsrådets beslutanderätt preciseras. Till denna del har bestämmelsen om statsrådets beslutanderätt preciserats så att av det framgår de omständigheter som statsrådet kan besluta om när man ålägger en kommun att ansluta sig till ett samarbetsområde.

6 Samband med andra propositioner

Propositionen har anknytning till regeringens propositioner som gäller revideringen av

regionförvaltningen. Propositionen innehåller bestämmelser om närings-, trafik- och miljöcentralernas uppgifter och befogenheter. I lagförslaget om anordnande av landsbygdsförvaltningen föreslås ändå inte några betydande ändringar i centralernas roll vid handledningen och övervakningen av kommunerna, utan centralerna ska i princip oberoende av att antalet övervakningsobjekt minskar sköta motsvarande uppgifter inom sitt område som arbets- och näringscentralerna. I lagarna om förfarandet vid skötseln av stöd- och uppgifter i fråga om landsbygdsnärings- och om bekämpning av flyghavre företas de ändringar som föranleds av lagförslaget om anordnande av landsbygdsförvaltningen. I de bestämmelser som ändras företas i detta sammanhang de ändringar som föranleds av lagstiftningen om revidering av regionförvaltningen och som gäller behörig myndighet. På samma sätt som den lagstiftning som gäller revidering av regionförvaltningen är de lagförslag som ingår i propositionen avsedda att träda i kraft den 1 januari 2010.

DETALJMOTIVERING

1 Lagförslag

1.1 Lagen om anordnande av landsbygdsförvaltningen i kommunerna

1 §. Tillämpningsområde. Lagen ska tillämpas vid skötseln av sådana uppgifter som föreskrivs för kommunens landsbygdsnäringsmyndighet någon annanstans i lag. Enligt 1 mom. är det fråga om uppgifter som gäller jordbrukarstöd, avträdelsestöd samt pensionssystemen, skörde-, översvämnings- och viltskador som ersätts med statsmedel, avtal om produktion av jordbruksprodukter, registrering av djurhållare samt växtproduktion. I avsnitt 2.1.1 och 2.1.2 redogörs för dessa uppgifter och lagstiftningen om dem.

Lagens tillämpningsområde är avgränsat genom definitionen av kommunens lands-

bygdsnäringsmyndighet. Det är fråga om en etablerad definition, som används i lagstiftningen om bl.a. stöd för jordbruk och renhushållning, ersättning av skador samt växtproduktion när befogenheter tilldelas organ eller tjänsteinnehavare inom kommunens landsbygdsförvaltning. Avsikten är att lagens tillämpningsområde ska omfatta kommunernas landsbygdsnäringsmyndigheternas nuvarande uppgifter trots att det i bestämmelsen inte hänvisas till de nämnda lagarna, som är föremål för flera pågående reformer.

Avsikten är att revidera den lagstiftning som gäller strukturstöd för renhushållning och naturnärings- så att utlåtande av kommunens landsbygdsnäringsmyndighet inte begärs separat om stödansökningarna. Detta ska vara möjligt även i fortsättningen, om bedömningen av ansökan förutsätter det. Det

är emellertid inte fråga om en uppgift som remissinstans som föreskrivits särskilt för kommunens landsbygdsnäringsmyndighet, utan utlåtande kan lika väl begäras av någon annan myndighet. Avsikten är att avlåta en proposition om saken till riksdagen under den pågående höstsessionen. Samtidigt är avsikten att avlåta ett lagförslag om ersättande av skador som drabbat renhushållningen. Kommunens landsbygdsnäringsmyndighet ska svara för värderingen av skadorna. Efter att nämnda lagförslag trätt i kraft ska det föreliggande lagförslaget tillämpas med stöd av 1 mom. 3 punkten även på dessa uppgifter.

I 2 mom. föreslås en definition av kommunens landsbygdsnäringsmyndighet. Enligt den avses med kommunens landsbygdsnäringsmyndighet en sådan myndighet eller tjänsteinnehavare i kommunen eller samkommunen som sköter landsbygdsförvaltningens uppgifter inom en eller flera kommuners område. För närvarande ingår definitionen i 2 § 2 mom. i stöduppgiftslagen, enligt vilket med landsbygdsnäringsmyndighet avses ett sådant organ, en sådan tjänsteinnehavare och en sådan förtroendevald som avses i kommunförvaltningslagen, som föreslås bli upphävd. Det är nödvändigt att revidera definitionen till följd av de ändringar som ingår i lagförslaget.

Enligt 3 mom. ska vid skötsel av uppgifter som föreskrivs för kommunens landsbygdsnäringsmyndighet i skoltlagen tillämpas endast 2, 11 och 12 § i lagförslaget. Det är motiverat att förfara på detta sätt eftersom uppgifterna enligt skoltlagen utgör en särskild helhet som sköts inom skoltområdet och som avviker från övriga uppgifter inom landsbygdsförvaltningen och på vilka det är inte ändamålsenligt att tillämpa samarbetsförpliktelsen.

Lagen ska inte tillämpas i landskapet Åland. Enligt 18 § 4 punkten i självstyrelselagen för Åland (1144/1991) har landskapet lagstiftningsbehörighet i fråga om kommunindelning, kommunernas förvaltning och kommunernas tjänsteinnehavare.

2 §. Kommunens ansvar för att ordna landsbygdsförvaltningen. Enligt paragrafen ska kommunen inom sitt område svara för att landsbygdsförvaltningen ordnas så att uppgifterna inom denna förvaltning blir ända-

målsenligt skötta med hänsyn till Europeiska gemenskapens lagstiftning och den nationella lagstiftningen. En motsvarande bestämmelse ingår i 2 § 1 mom. i kommunförvaltningslagen. Syftet med bestämmelsen är att fastställa kommunens ansvar när det gäller att ordna uppgifterna inom landsbygdsförvaltningen.

Begreppet ansvar för att ordna landsbygdsförvaltningen är centralt med avseende på föremålet för samarbetet och samarbetets omfattning. Till ansvaret hänför sig vid sidan om det juridiska ansvaret bl.a. det ekonomiska ansvaret för finansieringen av skötseln av uppgifterna. Från detta ska särskiljas fall där skötseln av uppgifterna överförs på en tjänsteinnehavare i en annan kommun eller kommunernas gemensamma tjänsteinnehavare. Enligt 6 § i lagförslaget överförs ansvaret för att ordna landsbygdsförvaltningen till en kommun eller en samkommun som sköter uppgifterna inom samarbetsområdet. Kommunerna kan sinsemellan komma överens om att överföra uppgifterna till en kommun eller en samkommun. Ansvaret för att ordna landsbygdsförvaltningen överförs helt och hållet, inte bara den praktiska skötseln av uppgifterna. Det ekonomiska ansvaret kvarstår dock hos de kommuner som deltar i samarbetet och de kan i sitt inbördes avtal fastställa hur de delar på finansieringen av skötseln av uppgifterna.

3 §. Avtal om utbetalningsställe. Landsbygdsverket ska enligt gemenskapens förordning om utbetalningsställe ingå ett särskilt avtal med den instans som sköter uppgifterna som utbetalningsställe. Avtalet är förutom ett krav som gemenskapens lagstiftning ställer på skötseln av uppgifterna också ett nytt redskap för informationsstyrning. Avtalet ska till sitt innehåll vara sådant att de krav gällande skötseln av uppgifterna som Europeiska gemenskapens lagstiftning ställer kan uppfyllas. I paragrafen föreslås en bestämmelse om ingående av avtal om utbetalningsställe.

4 §. Ordande av landsbygdsförvaltningen. Enligt 1 mom. ska kommunen för skötseln av uppgifterna inom landsbygdsförvaltningen bilda en funktionell helhet, inom vars område det finns minst 800 fysiska personer eller sammanslutningar som har ansökt om jordbruksstöd. Kravet på minst 800 lantbruksföretagare är en följd av målet att begränsa an-

talet enheter som sköter dessa uppgifter till högst 80 enheter i hela landet. I bakgrunden finns behovet av att nå en ändamålsenlig enhetsstorlek så att dessa uppgifter sköts korrekt samt ett sådant antal enheter att de avtal om utbetalningsställe som gemenskapens lagstiftning förutsätter kan ingås med de myndigheter som sköter uppgifterna och handledningen av skötseln av uppgifterna kan effektiviseras. Med enhet avses ett kommunalt organ som sköter uppgifterna inom en eller flera kommuners område eller en annan grupp av tjänsteinnehavare som står under en gemensam ledning eller ett organ eller en grupp av tjänsteinnehavare inom en samkommun. Om kravet skulle tillämpas i hela landet, skulle det enligt vissa uppskattningar finnas ungefär 60 enheter som sköter uppgifterna. Antalet ökar dock på grund av de undantag som ska tillåtas från samarbetsförpliktelsen och om vilka föreskrivs i 5 § i lagförslaget.

Kravet som gäller antalet lantbruksföretagare ses över när samarbetsområden enligt lagförslaget bildas under perioden 2010—2013. I lagförslaget ingår en övergångsbestämmelse, enligt vilken som grund då används antalet lantbruksföretagare som ansökt om stöd år 2009. Om samarbetet upphör efter den perioden, används som grund enligt 9 § 2 mom. i lagförslaget antalet lantbruksföretagare under kalenderåret före det då samarbetet upphör.

Landsbygdsförvaltningen ska enligt 2 mom. ordnas så inom kommunens område att uppgifterna sköts av en gemensam ledning och minst 5 tjänsteinnehavare eller anställda. Av dessa 5 ska en leda enheten som huvudsyssla. Syftet med bestämmelsen är att uppfylla de krav på åtskiljande av uppgifterna och vikariearrangemang som följer av gemenskapens lagstiftning. Avsikten är att det inom en kommun eller samkommun som är part i ett avtal om utbetalningsställe har reserverats tillräckligt med resurser för skötseln av uppgifterna så att ovan nämnda krav uppfylls. Med tanke på organiseringen av skötseln av uppgifterna har det också ansetts nödvändigt att skötseln av uppgifterna inom landsbygdsförvaltningen leds som huvudsyssla, så att det inom den ansvariga organisationen finns en tjänsteinnehavare eller för-

troendevald som svarar för att skötseln av uppgifterna tilldelas tillräckliga resurser, för den dagliga ledningen och för verksamhetens utveckling. De andra tjänsteinnehavare eller den kanslipersonal som deltar i skötseln av uppgifterna behöver inte ha det som huvudsyssla. Detta tillåter kombination av uppgifterna och en flexibel användning av resurserna enligt vad som anses nödvändigt i kommunen eller samkommunen.

I 3 mom. föreskrivs om kommunens skyldighet att ansluta sig till ett samarbetsområde för landsbygdsförvaltningen som uppfyller kraven på 800 lantbruksföretagare och 5 personer i det fallet att kraven inte annars uppfylls inom dess område. Enligt erfarenheter från andra förvaltningsområden kan det bli problematiskt att uppfylla samarbetsförpliktelsen i en sådan situation att andra kommuner i kommunens närhet, vilka bildar en funktionell helhet, inte går med på att inrätta ett samarbetsområde med denna så att säga överblivna kommun. Sålunda föreskrivs särskilt om skyldighet för en kommun att inleda samarbete med en sådan kommun inom ändamålsenligt avstånd som inte har möjlighet att ansluta sig till ett annat samarbetsområde, ifall bildandet av en funktionell helhet inom den sistnämnda kommunens område förutsätter detta. I sista hand kan samarbetsförpliktelsen uppfyllas genom statsrådets beslut enligt 10 § i lagförslaget.

5 §. Undantag från kriterierna för bildandet av en funktionell helhet. I paragrafen föreskrivs om undantag från kriterierna för bildandet av en funktionell helhet. Enligt 1 mom. kan kommunen avvika från kraven på antalet lantbruksföretagare och personer som sköter uppgifterna, om det på grund av skärgård eller långa avstånd i Lappland och Kajanaland inte är möjligt att bilda en funktionell helhet. Undantag från kraven kan också tillåtas i det fallet att det behövs för att trygga de språkliga rättigheterna. Bedömningen av grunderna är förenad med prövning så att man i enskilda fall ska se efter om kommunen berörs av någon av de ovan nämnda omständigheterna. Om någon omständighet föreligger, fattar statsrådet inte ett beslut som förpliktar till samarbete.

Beträffande möjligheten till undantag på grund av långa avstånd avviker bestämmel-

sen från motsvarande krav som tillämpas inom andra ansvarsområden. Kommuner med långa avstånd har definierats separat i samband med kommun- och servicestruktur-reformen. Enligt den föreslagna bestämmelsen kan endast kommuner i Lappland och Kajanaland beviljas undantag på grund av långa avstånd. Motiveringen är uppgifternas speciella karaktär inom landsbygdsförvaltningen. Det är inte fråga om primärvårds- eller socialtjänster som omfattas av kommun- och servicestruktur-reformen, utan i huvudsak om service som hänför sig till stöd för näringsverksamhet, så behovet av att utträtta ärenden på ort och ställe är säsongbetonat, och behovet av att vara på plats är inte på samma sätt tvingande som i fråga om service som hänför sig till hälsovård, sjukvård eller utbildning. I landsbygdsdominerade områden kan det också vara lättare att uppfylla kravet på antalet gårdar än kraven på befolkningsunderlaget för basservice. En annan motivering är den möjlighet till behovsprövat undantag beträffande antalet lantbruksföretagare som ingår i lagförslaget.

2 mom. gäller behovsprövat undantag från kravet på antalet lantbruksföretagare. Enligt det ska kravet inte tillämpas, om det inom kommunens område eller ett samarbetsområde där antalet lantbruksföretagare understiger 800 bildas en helhet som är funktionell med tanke på skötseln av uppgifterna inom landsbygdsförvaltningen och som tar hänsyn till etablerade rutiner vid utträttandet av ärenden eller servicehelheter eller särskilda geografiska skäl. Statsrådet har då möjlighet att av ändamålsenlighetsskäl låta bli att fatta ett beslut som förpliktar till samarbete eller att bevilja undantag för samarbetsområdet i de situationer där tillämpningen av kravet på 800 lantbruksföretagare leder till ett oändamålsenligt slutresultat, när en funktionell helhet kan bildas på ett naturligt sätt inom ett område med mindre kundunderlag.

I 3 mom. föreskrivs om till vilken del en kommun kan avvika från kravet på antalet anställda. Inte ens i de situationer som avses i 1 mom. ska man kunna avvika från kravet obegränsat, utan tillräckliga resurser för skötseln av uppgifterna och åtskiljande av uppgifterna måste ordnas så att uppgifterna inom den kommun eller det samarbetsområde som

berörs av undantaget sköts av en gemensam ledning och minst 3 tjänsteinnehavare eller anställda, av vilka en person ska leda enheten som huvudsyssla och så att minst 5 tjänsteinnehavare eller anställda deltar i skötseln av uppgifterna.

6 §. *Administrationen av ett samarbetsområde.* I paragrafen föreskrivs om administrationen av samarbetsområden. För bildandet av ett samarbetsområde ska kommunerna i enlighet med 76 § 2 mom. i kommunallagen komma överens om att en av dem eller en samkommun som kommunerna inrättat ska svara för ordnandet av landsbygdsförvaltningen inom samarbetsområdet. Med ansvar för att ordna landsbygdsförvaltningen avses ansvar för att organisera skötseln av uppgifterna inom landsbygdsförvaltningen samt i anslutning därtill ansvar för att uppgifterna sköts korrekt. Kommunerna kan komma överens om samarbetet på så sätt att en av dem eller en samkommun som kommunerna inrättat åtar sig att svara för ordnandet av landsbygdsförvaltningen. Med avvikelse från de samarbetsarrangemang som omfattas av kommun- och servicestruktur-reformen ska kommunerna inte vara förpliktade att för skötseln av uppgifterna tillsätta ett i 77 § i kommunallagen avsett gemensamt organ för samarbetsområdet. Däremot ska kommunerna kunna utnyttja denna möjlighet.

7 §. *Förhandsbesked.* I paragrafen föreskrivs om förhandsbesked om tillämpning av grunderna för undantag. Enligt 1 mom. kan förhandsbesked ges på ansökan och innehållet är ett ställningstagande till huruvida en grund för undantag enligt 5 § 1 mom. eller en behovsprövad grund för undantag enligt 5 § 2 mom. kan tillämpas inom kommunens område eller det planerade samarbetsområdet. Ansökan ska lämnas till Landsbygdsverket senast sex månader innan den anmälan som avses i 8 § ska göras. Syftet med tidsfristen är att garantera tillräcklig behandlingstid och möjlighet att ge förhandsbesked i god tid innan den utsatta tiden för anmälan går ut. Under perioden 2010-2013 ska anmälan enligt 17 § i lagförslaget göras senast den 1 februari 2011. Sålunda ska ansökan om förhandsbesked göras senast den 31 juli 2010. Landsbygdsverket ska utan dröjsmål tillställa jord-

och skogsbruksministeriet ansökan jämte sitt utlåtande.

Enligt 2 mom. ger jord- och skogsbruksministeriet förhandsbesked efter att ha hört den behöriga närings-, trafik- och miljöcentralen samt Landsbygdsverket.

Enligt 3 mom. ska förhandsbeskedet vara bindande för staten, om kommunen har lämnat korrekta och tillräckliga uppgifter för meddelandet av förhandsbesked, de omständigheter som inverkar på meddelandet av förhandsbesked inte har förändrats väsentligt och den anmälan som avses i 8 § görs inom föreskriven tid och i överensstämmelse med förhandsbeskedet.

8 §. Kommunens anmälningsskyldighet. Kommunerna ska enligt paragrafen vara skyldiga att anmäla sitt beslut att bilda ett samarbetsområde som uppfyller kraven enligt 4 och 6 § eller grunderna för att skyldighet till samarbete inte föreligger eller enligt vilka ett undantag kan tillämpas på samarbetsområdet. För att ett samarbetsområde ska bildas förutsätts ett avtal mellan kommunerna. För att ingå avtalet ska kommunerna via behöriga förfaranden enligt kommunallagen överföra saken till kommunfullmäktige för beslut. Detta beslut ska anmälas till Landsbygdsverket. Landsbygdsverket tillställer jord- och skogsbruksministeriet anmälan försedd med sitt utlåtande. För de kommuner som deltar i samarbetet kan anmälan göras av den kommun eller samkommun till vilken ansvaret för att ordna landsbygdsförvaltningen överförs genom ett avtal. Om det är fråga om ett beslut om att inleda samarbete eller om att kommunen anser sig uppfylla kraven på bildandet av en funktionell helhet, ska till anmälan fogas en redogörelse om uppfyllandet av kraven på antalet lantbruksföretagare och anställda. Om kommunen eller kommunerna inom samarbetsområdet tillsammans inte uppfyller kraven, ska de förete en redogörelse om de grunder enligt vilka ett undantag i enlighet med 5 § i lagförslaget kan tillämpas.

9 §. Upphörande av samarbetet. Enligt 1 mom. ska kommunen om giltigheten för ett avtal om samarbete upphör till Landsbygdsverket i enlighet med 8 § anmäla bildandet av en funktionell helhet inom dess område, sitt beslut att bilda ett nytt samarbetsområde eller

grunderna för att skyldighet till samarbete inte föreligger. Till anmälan ska fogas den redogörelse som avses i 8 §. Bestämmelsen blir tillämplig särskilt när en kommun utträder ur ett samarbetsområde eller samarbetet annars upphör. På behandlingen av anmälan tillämpas det förfarande som föreskrivs i 8 §.

I 2 mom. föreskrivs om tillämpning av kravet på antalet lantbruksföretagare i det fallet att samarbetet upphör. När man studerar den funktionella helheten och de undantag som görs för att bilda den används som beräkningsgrund antalet lantbruksföretagare på området kalenderåret före det då samarbetet upphör.

10 §. Statsrådets beslutanderätt. I 1 mom. föreskrivs om statsrådets möjlighet att besluta att en kommun ska ansluta sig till ett samarbetsområde. Om en kommun inte har anmält att den ansluter sig till ett samarbetsområde som uppfyller kraven eller anfört grunder enligt vilka samarbetskyldighet inte föreligger eller enligt vilka undantag kan beviljas för samarbetsområdet, kan statsrådet besluta att kommunen ska höra till ett samarbetsområde. Dessutom kan statsrådet besluta om samarbetsområdets förvaltning, grunderna för ordnandet av tjänster och uppgifter samt andra frågor som är nödvändiga för att ordna samarbetet och som kommunerna inte har avtalat om. Bestämmelsen ska tillämpas både första gången samarbetsområden bildas och senare när en kommun utträder ur ett samarbetsområde eller när giltigheten för ett avtal om samarbete upphör. Statsrådets beslut är i kraft till de behöriga kommunerna avtalar om något annat.

Statsrådet ska utgående från den redogörelse som det fått pröva om det är möjligt att tillämpa de grunder för undantag som ingår i 5 § i lagförslaget. Om kommunen inte har förmått bilda en funktionell helhet som uppfyller kraven inom sitt område och ingen av de grunder för undantag som föreskrivs i 5 § i lagförslaget föreligger, kan statsrådet också besluta att kommunen ska anslutas till ett samarbetsområde. Bestämmelsen ska tillämpas i fall med s.k. överblivna kommuner, varvid en eller flera kommuner åläggs att samarbete med den överblivna kommunen. Det är fråga om ett beslut om förvaltnings tvång som ska iakttas trots överklagande. Be-

stämmelser om möjligheten att överklaga ingår i 13 § i lagförslaget.

I 2 föreskrivs om samrådsförfarande. Enligt det ska statsrådet innan kommunen förpliktas till samarbete höra de berörda kommunerna samt närings-, trafik- och miljöcentralerna och Landsbygdsverket. Anmälningarna tillställs enligt 8 § Landsbygdsverket, som lämnar dem till jord- och skogsbruksministeriet försedda med sitt utlåtande. För samrådsförfarandet svarar i praktiken således det föredragande ministeriet, dvs. jord- och skogsbruksministeriet. Om en kommun har begärt förhandsbesked och fått ett negativt svar, kan man i praktiken utgå ifrån att samtliga parter känner till omständigheterna och bedömningen av dem. Även då vill man bereda kommunen möjlighet till överenskommelse samt att utreda vilka omständigheter statsrådets beslut bör innehålla i det aktuella fallet.

Förfarandet börjar med skriftligt samråd, varefter parterna kallas till överläggningar. Syftet med överläggningarna är att bedöma om de grunder för undantag som föreskrivs i 5 § i lagförslaget kan tillämpas på kommunen eller kommunerna inom samarbetsområdet samt att försöka hitta alternativa sätt att bilda en funktionell helhet som uppfyller kraven. Om överläggningarna leder till ett avtal, görs ingen framställning om att saken ska överföras till statsrådet för beslut. Om inget avtal fås till stånd, föreläggs statsrådet som resultat av samrådet de olika instansernas synpunkter på tillämpningen av grunderna för undantag enligt 5 § i lagförslaget på fallet samt ett förslag till beslut i ärendet.

11 §. *Handleda och tillsyn i fråga om skötseln av uppgifterna.* Paragrafen gäller handledning och tillsyn i fråga om skötseln av uppgifterna. Bestämmelsen motsvarar i huvuddrag 5 § 1 mom. i kommunförvaltningslagen. Vissa preciseringar av myndigheternas handledningsrätt föreslås dock. Enligt 1 mom. svarar jord- och skogsbruksministeriet för det allmänna utvecklandet av skötseln av uppgifterna inom landsbygdsförvaltningen och för koordineringen av den handledning som riktar sig till kommunerna. Ministeriet ska inte handla enskilda kommuner när de sköter uppgifter inom landsbygdsförvaltningen. Däremot ska ministeriet svara

för den allmänna uppföljningen och utvecklingen av skötseln av uppgifterna, dvs. i första hand se till att uppgifterna är funktionsdugligt organiserade. Ministeriet svarar också i sista hand för samordningen av den handledning som de myndigheter som nämns i 2 mom. riktar till kommunerna.

Enligt 2 mom. ska handledningen och tillsynen vid skötseln av uppgifterna inom landsbygdsförvaltningen fortfarande ankomma på Livsmedelssäkerhetsverket, Landsbygdsverket och närings-, trafik- och miljöcentralerna, var och en i fråga om det egna ansvarsområdet. Landsbygdsverket ger särskilt allmän handledning i anslutning till jordbrukarstöden. När antalet aktörer minskar betyder detta också utbildning och anvisningar som riktas direkt till myndigheterna inom stödförvaltningen. Närings-, trafik- och miljöcentralerna svarar åter för rådgivning till kommunerna och annan mera detaljerad handledning inom sitt område, t.ex. i anslutning till kommungranskningar. Med handledning avses inte i detta sammanhang intern administrativ styrning inom statsförvaltningen, som inbegriper strategisk styrning som ett redskap för den allmänna styrningen och resultatstyrning som ett redskap för den administrativa styrningen. Med handledning avses i detta sammanhang däremot informationsstyrning som riktas till kommunerna i form av information, rådgivning och utbildning.

Enligt 3 mom. kan Landsbygdsverket och närings-, trafik- och miljöcentralerna granska kommunens och samkommunens verksamhet vid organiseringen av landsbygdsförvaltningen samt den enhet som sköter uppgifterna. I praktiken utför närings-, trafik- och miljöcentralerna kommungranskningarna även i fortsättningen. Motsvarande granskningsrätt ska emellertid tillkomma Landsbygdsverket som utbetalningsställe. Kommunen och samkommunen ska, utan hinder av sekretessbestämmelserna, lägga fram alla uppgifter och handlingar som är nödvändiga för granskningen.

12 §. *Handräckning och skyldighet att lämna uppgifter.* Enligt 1 mom. är kommunen och samkommunen skyldig att lämna handräckning till jord- och skogsbruksministeriet, Landsbygdsverket, Livsmedelssäker-

hetsverket, jord- och skogsbruksministeriets informationstjänstcentral, närings-, trafik- och miljöcentralen och andra statliga myndigheter i ärenden som anknyter till uppgifter inom landsbygdsförvaltningen. Det är t.ex. fråga om handräckning vid förrättande av syn eller övervakning när avgörandet av saken i sig ankommer på en ovan nämnda myndighet och rätten att anlita hjälp vid synen eller övervakningen baserar sig på lagstiftningen om landsbygdsförvaltningens uppgifter. En motsvarande bestämmelse ingår i 1 § 2 mom. i kommunförvaltningslagen.

I 2 mom. föreskrivs om skyldighet för kommunen och samkommunen att lämna, utan hinder av sekretessbestämmelserna, de i 1 mom. nämnda myndigheterna sådana uppgifter och redogörelser som behövs vid skötseln av de uppgifter som föreskrivits för myndigheterna. Det är bl.a. fråga om rapportering och redogörelser som begärts särskilt i anslutning till de övervakningsuppgifter som föreskrivits för kommunens landsbygdsmyndigheter. Också till denna del är det fråga om en skyldighet som i sak motsvarar den skyldighet att lämna utlåtanden som föreskrivs i 1 § 2 mom. i kommunförvaltningslagen. Eftersom det inte är fråga om egentlig handräckning, ingår skyldigheten att lämna uppgifter i en annan bestämmelse.

13 §. Ändringssökande. Enligt 1 mom. får ändring i jord- och skogsbruksministeriets beslut om förhandsbesked inte sökas genom besvär. Förhandsbeskedet är beredning av statsrådets beslutsfattande. I de fall där man ingriper i de rättigheter som tillkommer kommunen när statsrådet utövar sin beslutanderätt, har kommunen möjlighet att söka ändring genom att överklaga på det sätt som föreskrivs i 2 mom.

I statsrådets beslut genom vilket en kommun förpliktas att samarbeta får ändring sökas på det sätt som föreskrivs i förvaltningsprocesslagen (585/1996).

Statsrådets beslut ska enligt 2 mom. iaktas trots överklagande, om inte besvärsmyndigheten beslutar något annat. Det är således fråga om ett beslut om förvaltningstvång som förutsätter direkt verkställighet. Besvärens framskjutande inverkan på verkställigheten förorsakar osäkerhet för såväl stödtagarna som de personer som arbetar med uppgifter

inom landsbygdsförvaltningen. Samarbetsområdena borde inleda sin verksamhet så samtidigt och säkert som möjligt. Bakom förpliktelsen till samarbete finns ett behov av att ändra landsbygdsförvaltningen så att kraven i gemenskapens lagstiftning kan uppfyllas. Avsikten är att storleken på de enheter som sköter kommunens landsbygdsnäringsmyndighetsuppgifter senast från början av 2013 möjliggör att 5 personer deltar i stödadministrationen, dvs. att uppgifterna är så åtskiljda och antalet enheter sådant att avtal om utbetalningsställe kan ingås utan dröjsmål med varje enhet som sköter uppgifterna. Om besvär framskjuter verkställigheten av beslutet, fördröjs ingåendet av beslut om utbetalningsställe eller beredningen och förhandlingarna om avtalet om utbetalningsställe måste i värsta fall starta på nytt efter att besvärsprocessen avslutats till skada för ändringssökanden.

14 §. Personalens ställning. I paragrafen föreskrivs om personalens ställning när arrangemang enligt lagförslaget genomförs. Bestämmelsen motsvarar regleringen i lagen om samarbetsområden för miljö- och hälso-skyddet (410/2009). Enligt 1 mom. genomförs arrangemang gällande ett samarbetsområde i samarbete med företrädare för kommunernas anställda på det sätt som föreskrivs i lagen om samarbete mellan kommunala arbetsgivare och arbetstagare (449/2007).

Enligt 2 mom. är arrangemangen sådana överlåtelser av rörelse som avses i arbetsavtalslagen (55/2001) och lagen om kommunala tjänsteinnehavare (304/2003).

15 §. Ikraftträdande. Lagen avses träda i kraft den 1 januari 2010. Genom lagen upphävs kommunförvaltningslagen jämte ändringar. Särskilda bestämmelser om övergångsarrangemangen ingår i 16 och 17 § i lagförslaget.

16 §. Övergångsbestämmelser. Syftet med paragrafens 1 mom. är att föreskriva om tillämpning av kravet gällande antalet lantbruksföretagare under perioden 2010—2013. Enligt den bestäms antalet lantbruksföretagare inom kommunens område eller samarbetsområdet enligt vilket antal lantbruksföretagare som har lämnat in ansökan om stöd år 2009. Under tiden för de övergångsarrangemang som ingår i lagförslaget beträffande pe-

rioden 2010—2013 granskas kommunens skyldighet att samarbeta enligt situationen vid samma tidpunkt.

I paragrafens 2 mom. föreskrivs om de arrangemang som genomförs under perioden 2010—2013 när bestämmelserna i lagförslaget tillämpas första gången. Det ska också vara möjligt för kommunerna att genomföra arrangemangen enligt lagförslaget enligt en snabbare tidtabell. Tidsfristerna i bestämmelsen sätter gränser inom vilka arrangemangen kan förläggas tidsmässigt.

Enligt 2 mom. ska kommunerna senast den 1 januari 2011 fatta beslut om att ansluta sig till ett samarbetsområde. Anmälan enligt 8 § i lagförslaget ska tillställas Landsbygdsverket senast den 1 februari 2011. Om en kommun inte sänder in redogörelsen, iakttas förfarandet enligt 10 §. I praktiken inleds samrådsförfarandena och förberedelserna för statsrådets beslutsfattande omedelbart efter den 1 februari 2011. De kommuner och samkommuner till vilka ansvaret för att ordna landsbygdsförvaltningen överförs genom ett avtal ska senast den 1 januari 2012 tillställa Landsbygdsverket en redogörelse om det ingångna avtalet.

Ett samarbetsområde ska inleda sin verksamhet senast den 1 januari 2013. Bestämmelsen i 3 mom. innebär att kommunerna efter det att lagen trätt i kraft har inalles tre år på sig att genomföra arrangemangen. Samarbetsområdena enligt lagen om samarbetsområden för miljö- och hälsoskydd ska inleda sin verksamhet enligt samma tidtabell.

1.2 Lagen om förfarandet vid skötseln av stöduppgifter i fråga om landsbygdsnäringsar

1 §. Tillämpningsområde. I paragrafen föreslås en teknisk precisering. De stöd som ingår i systemet med samlat gårdsstöd och de stödrättigheter som ligger till grund för dem administreras med stöd av gårdsstödslagen, verkställighetslagen och stöduppgiftslagen. Kvoterna administreras bl.a. med stöd av verkställighetslagen och stöduppgiftslagen. De åtgärder som riktas mot stödrätten och kvoterna är i sak ett led i stödprocessen, men tekniskt förutsätter de särskilda administrativa åtgärder för fattande av stödbeslut. I den

gällande bestämmelsen om tillämpningsområde nämns endast egentliga förmåner som innebär direkt överföring av allmänna medel, t.ex. understöd och stöd, beträffande vilka förutsättningen för beviljande av stöd som ingår i systemet med samlat gårdsstöd är fastställd stödrätt. Med stöd av stöduppgiftslagen administreras dessutom vissa kvoter, t.ex. de kvoter som ligger till grund för bidragen per tacka. Det föreslås att lagens tillämpningsområde preciseras så att i bestämmelsen nämns vid sidan av stöd som betalas av Europeiska unionens medel även stödrättigheter och kvoter särskilt.

2 §. Myndigheter. I 2 mom. slopas definitionen av kommunens landsbygdsnäringsmyndighet, som föreslås ingå i den nya lagen om anordnande av landsbygdsförvaltningen i kommunerna. I 1 mom. ändras arbetskrafts- och näringscentralen till närings-, trafik- och miljöcentralen och i det nya 2 mom. ändras länsstyrelsen till Statens ämbetsverk på Åland.

10 §. Ändringssökande. I 1 mom. ändras arbetskrafts- och näringscentralen till närings-, trafik- och miljöcentralen. Dessutom företas den ändring som föranleds av lagförslaget om anordnande av landsbygdsförvaltningen i kommunerna. I fortsättningen kan skötseln av uppgifterna inom landsbygdsförvaltningen anförtrons en samkommun. Samkommunens medlemskommuner kan ligga inom flera än en närings-, trafik- och miljöcentralers verksamhetsområde. För denna situation är det nödvändigt att ange den behöriga centralen, som behandlar rättelseyrkanden som anförts över beslut av samkommunens organ eller tjänsteinnehavare. Behörig är den närings-, trafik- och miljöcentral inom vars verksamhetsområde samkommunens hemort är belägen.

Enligt 2 mom. ändras dessutom länsstyrelsen i landskapet Åland till Statens ämbetsverk på Åland.

12 §. Avgifter för beslut. I paragrafen ändras arbetskrafts- och näringscentralen till närings-, trafik- och miljöcentralen.

1.3 Lagen om bekämpning av flyghavre

22 §. Ändringssökande. I 1 och 2 mom. ändras arbetskrafts- och näringscentralen till

närings-, trafik- och miljöcentralen och i 2 mom. ändras kontrollcentralen till Livsmedelssäkerhetsverket. Dessutom företas den ändring som föranleds av det lagförslag som gäller anordnandet av landsbygdsförvaltningen i kommunerna. Om kommunens landsbygdsnäringsmyndighet är ett organ eller en tjänsteinnehavare i en samkommun, yrkas rättelse i beslutet hos den närings-, trafik och miljöcentral inom vars verksamhetsområde samkommunens hemort är belägen.

2 Ikraftträdande

Lagarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2010.

3 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning

Enligt 121 § 1 mom. i grundlagen är Finland indelat i kommuner, vilkas förvaltning ska grunda sig på självstyrelse för kommunens invånare. Denna bestämmelse grundar sig på grundlagsutskottets vedertagna utlåtandepraxis, enligt vilken den i grundlagen skyddade kommunala självstyrelsen innebär att kommuninvånarna har rätt att bestämma om sin kommuns förvaltning och ekonomi. Självstyrelsen inbegriper bl.a. kommunernas beskattningsrätt och kommuninvånarnas rätt till förvaltningsorgan som de själva valt (RP 1/1998 rd.).

I grundlagsutskottets praxis har det ansetts möjligt att genom vanlig lag föreskriva om tvångsbildade samkommuner och om motsvarande kommunala samverkansorgan, trots att grundlagsutskottet ansett det i någon mån inkräkta på den kommunala självstyrelsen om kommuner genom lag förpliktas att delta i en samkommun. Utskottet har bedömt påtvingat kommunalt samarbete med hänsyn till bl.a. samverkansuppgifternas överkommunala karaktär, en rationell förvaltning av uppgifterna och utifrån det faktum att beslutsmekanismen inte ger någon enskild kommun möjlighet att få ensidig beslutanderätt. En annan sak som tillmätts betydelse är om arrangemanget väsentligt inskränkt medlemskommunernas allmänna verksamhetsområde. Grundlagsutskottets praxis har förklarats i grundlagsutskottets utlåtande om re-

geringens proposition med förslag om en kommun- och servicestrukturereform (GrUU 37/2006 rd.). I utlåtandet har fästs särskild uppmärksamhet vid att samarbetsförpliktelsen föreslås omfatta begränsade uppgiftshelheter och att de berörda kommunerna kan komma överens om beslutsarrangemangen inom samarbetsområdet inom ramen för kommunallagen.

Enligt 122 § 2 mom. i grundlagen ska när förvaltningen organiseras en indelning i sinsemellan förenliga områden eftersträvas så att den finsk- och svenskspråkiga befolkningens möjligheter att erhålla tjänster på det egna språket tillgodoses enligt lika grunder. Grundlagsutskottet har i sin tolkningspraxis ansett att de språkliga förhållandena kan vara ett sådant särskilt skäl som berättigar till avsteg från i och för sig förenliga områden (GrUB 10/1998 rd). Bildandet av samarbetsområden får inte påverka kommunens språkliga ställning eller försämra språkgruppernas möjligheter att klara sig på sitt eget språk.

Enligt 4 § i lagförslaget ska kommunen för skötseln av uppgifterna inom landsbygdsförvaltningen bilda en funktionell helhet, inom vars område det finns minst 800 lantbruksföretagare. Landsbygdsförvaltningen ska ordnas så att uppgifterna sköts av en gemensam ledning och minst 5 tjänsteinnehavare eller anställda, av vilka en person ska leda enheten som huvudsyssla. Om de nämnda kraven inte uppfylls inom kommunens område, ska kommunen ansluta sig till ett samarbetsområde för landsbygdsförvaltningen som uppfyller kraven. I det fallet att någon kommun håller på att ställas utanför samarbetet av orsaker som den inte själv kan påverka, är en annan kommun skyldig att bilda ett samarbetsområde med den förstnämnda kommunen, ifall bildandet av en funktionell helhet inom området förutsätter detta. Sålunda är förutsättningarna för att kommunerna ska förpliktas att samarbeta exakt avgränsade i lagförslaget. I 1 § i lagförslaget föreskrivs om de uppgifter som omfattas av samarbetsförpliktelsen. Det är fråga om avgränsade uppgiftshelheter.

I 5 § föreskrivs om undantag från bildandet av en funktionell helhet. Enligt den kan kommunen avvika från kraven som gäller antalet lantbruksföretagare och antalet anställda som

sköter uppgifterna, om det på grund av skärgård eller långa avstånd i Lappland och Kaj-analand inte är möjligt att bilda en funktionell helhet eller om undantag behövs för att trygga språkliga rättigheter. Även i dessa fall ska uppgifterna skötas av en gemensam ledning och minst 3 tjänsteinnehavare eller anställda. Dock ska minst 5 personer delta i skötseln av uppgifterna.

Den föreslagna möjligheten till undantag är mera begränsad än i motsvarande reglering som gäller kommunernas samarbetsförpliktelser. Motiveringen till detta är de krav som gemenskapens lagstiftning ställer på förvaltningen samt behovet av att minska antalet enheter som sköter uppgifterna och garantera en tillräcklig minimistorlek på enheterna. Som förmildrande faktorer ska beaktas det sporadiska och säsongbetonade behovet av service inom landsbygdsförvaltningen samt att kunderna inom landsbygdsförvaltningen sällan har akut behov av att uträtta ärenden på ort och ställe. Det är inte fråga om hälso- och sjukvårdstjänster för människor eller djur eller om utbildningstjänster. Oftast kan en kund inom förvaltningen planera tidpunkten för sitt besök och resan på förhand så att det passar ihop med andra ärenden. För att kraven inte ska bli för schematiska och bryta sönder etablerade arrangemang som konstaterats fungera inom området, ska kommunen kunna beviljas behovsprövat undantag från kravet på antalet lantbruksföretagare, om en funktionell helhet annars kan bildas som tar hänsyn till etablerade rutiner vid uträttandet av ärenden eller servicehelheter eller särskilda geografiska skäl.

Enligt 6 § i lagförslaget baserar sig bildandet av ett samarbetsområde på ett avtal mellan kommunerna. Kommunerna ska komma överens om att en av dem eller en samkommun som kommunerna inrättat ska svara för ordnandet av landsbygdsförvaltningen inom samarbetsområdet på det sätt som avses i 2 § i lagförslaget. Detta innebär att genom avtalet överför kommunen sitt ansvar för att uppgifterna sköts enligt lagstiftningen till den kommun eller samkommun som tar emot uppgifterna. Den överför sitt ansvar att ordna landsbygdsförvaltningen med undantag för finansieringsansvaret. I allmänhet svarar kommunen för att uppgifter sköts på behörigt

sätt inom dess område i förhållande till kommuninvånarna och staten. Enligt lagförslaget ska detta ansvar överföras genom ett avtal mellan kommunerna till den kommun som tar emot uppgifterna.

Å andra sidan ger 6 § i lagförslaget kommunerna mera omfattande möjlighet att ingå avtal än motsvarande reglering som gäller samarbetsförpliktelser, t.ex. lagen om en kommun- och servicestrukturreform samt lagen om samarbetsområden för miljö- och hälsoskydd. I det fallet att ansvaret för att ordna landsbygdsförvaltningen inom kommunernas område överförs till en kommun, förpliktas inte kommunerna i lagen att inrätta ett gemensamt organ. Motiveringen till detta är att uppgifternas natur inom landsbygdsförvaltningen inte anses förutsätta att de sköts av en nämnd eller motsvarande förtroendeorganisation. Då kommunerna behåller finansieringsansvaret, kan kommunerna ändå i praktiken besluta att inrätta ett gemensamt organ. Kommunerna kan komma överens om att inrätta ett sådant gemensamt organ som avses i 77 § i kommunallagen.

Enligt lagförslaget ska statsrådet efter att ha hört kommunerna och de behöriga myndigheterna inom regionförvaltningen samt Landsbygdsverket kunna besluta att en kommun ska höra till ett samarbetsområde, om kommunen inte har anmält sitt beslut att bilda ett samarbetsområde eller grunderna för att skyldighet till samarbete inte föreligger. Kommunerna ska ha rätt att överklaga statsrådets beslut. Bestämmelsen motsvarar i stora drag bestämmelsen om statsrådets beslutanderätt i lagen om samarbetsområden för miljö- och hälsoskydd (RP /2009 rd.). I propositionen föreslås ändå inte någon tidsfrist för statsrådets beslut, eftersom behov av att fatta beslut också kan uppkomma i det fallet att kommunen utträder ur samarbetsområdet eller avtalsarrangemanget mellan kommunerna annars förfaller, och något samarbetsområde som uppfyller kraven inte inrättas. Statsrådets bestämmanderätt ska emellertid vara en extrem åtgärd även med tanke på uppgifterna inom landsbygdsförvaltningen, som ska användas i det fallet att kommunernas samt behöriga statliga myndigheters överläggningar inte leder till att ett samarbetsområde som uppfyller kraven i lagstift-

ningen inrättas. Statsrådets beslut ska vara i kraft till dess man nått ett frivilligt avtal om saken.

I propositionen föreslås inga nya uppgifter för kommunerna. Innehållet i och undantagen från kommunernas samarbetsförpliktelse följer i huvudsak de principer som har angetts på andra ställen i lag inom de gränser som grundlagsutskottets praxis sätter. I den mån det förekommer skillnader gäller de inte omständigheter som varit av betydelse i ljuset av grundlagsutskottets tidigare praxis. Re-

gleringen betraktas således inte som problematisk med avseende på grundlagsskyddet för kommunernas självstyrelse. Sålunda ingriper inte den föreslagna lagen i den genom grundlagen skyddade kommunala självstyrelsen så att den skulle begränsa kommuninvånarnas rätt att besluta om sin kommuns förvaltning och ekonomi. Lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

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

*Lagförslag***1.****Lag****om anordnande av landsbygdsförvaltningen i kommunerna**

I enlighet med riksdagens beslut föreskrivs:

1 §*Tillämpningsområde*

Denna lag tillämpas vid skötseln av sådana uppgifter som föreskrivs för kommunens landsbygdsnäringsmyndighet någon annanstans i lag och som gäller följande:

- 1) systemen för jordbruksstöd,
- 2) systemen för avträdelsestöd och pensioner inom jordbruket,
- 3) ersättning för vissa skador med statsmedel,
- 4) registrering av djurhållare,
- 5) avtal om produktion av jordbruksprodukter,
- 6) växtproduktion.

Med kommunens landsbygdsnäringsmyndighet avses ett sådant organ eller en sådan tjänsteinnehavare i kommunen eller samkommunen som sköter landsbygdsförvaltningens uppgifter inom en eller flera kommuners område.

Vid skötseln av uppgifter som föreskrivs för kommunerna i skoltlagen (253/1995) tillämpas endast 2, 11 och 12 § i denna lag.

2 §*Kommunens ansvar för att ordna landsbygdsförvaltningen*

Kommunen svarar inom sitt område för att landsbygdsförvaltningen ordnas så, att uppgifterna inom denna förvaltning blir ändamålsenligt skötta med hänsyn till Europeiska

gemenskapens lagstiftning och den nationella lagstiftningen.

3 §*Avtal om utbetalningsställe*

Kommunen eller samkommunen ska med Landsbygdsverket ingå ett avtal om skötseln av de uppgifter som utbetalningsställe som hänför sig till jordbruksstöd som helt eller delvis finansieras av Europeiska gemenskapen. Avtalet ska till sitt innehåll vara sådant att de krav på skötseln av ovan nämnda uppgifter som Europeiska gemenskapens lagstiftning ställer kan uppfyllas.

4 §*Ordande av landsbygdsförvaltningen*

För skötseln av uppgifterna inom landsbygdsförvaltningen ska kommunen bilda en funktionell helhet, inom vars område det finns minst 800 fysiska personer eller sammanlutningar (*lantbruksföretagare*) som har ansökt om jordbruksstöd.

Inom kommunens område ska landsbygdsförvaltningen ordnas så, att uppgifterna sköts av en gemensam ledning och minst fem tjänsteinnehavare eller anställda, av vilka en person ska leda enheten som huvudsyssla.

Om de i 1 och 2 mom. föreskrivna kraven inte uppfylls i kommunen, ska den ansluta sig till ett samarbetsområde för landsbygds-

förvaltningen (*samarbetsområde*) som uppfyller kraven.

Om en kommun som inte uppfyller kraven inte har möjlighet att ansluta sig till ett existerande samarbetsområde, ska en sådan kommun inom ändamålsenligt avstånd som uppfyller kraven bilda ett samarbetsområde med den kommunen. En förutsättning är att det på detta sätt bildas en funktionell helhet med avseende på den kommun som inte uppfyller kraven.

5 §

Undantag från kriterierna för bildandet av en funktionell helhet

Kommunen kan avvika från de i 4 § 1 och 2 mom. föreskrivna kraven, om

1) det på grund av skärgård eller långa avstånd i Lappland och Kajanaland inte är möjligt att bilda en funktionell helhet, eller

2) undantag behövs för att trygga kommuninvånarnas språkliga rättigheter.

Kommunen eller de kommuner som bildar ett samarbetsområde gemensamt kan beviljas undantag från det i 4 § 1 mom. föreskrivna kravet, om det inom ett område där antalet lantbruksföretagare understiger 800 bildas en funktionell helhet som tar hänsyn till etablerade ruttor vid utträttandet av ärenden eller servicehelheter eller särskilda geografiska skäl.

I de fall som avses i 1 mom. ska kommunen ordna skötseln av uppgifterna så, att uppgifterna inom dess område sköts av en gemensam ledning och minst tre tjänsteinnehavare eller anställda, av vilka en person leder enheten som huvudsyssla och så, att minst 5 tjänsteinnehavare eller anställda deltar i skötseln av uppgifterna.

6 §

Administrationn av ett samarbetsområde

För bildandet av ett samarbetsområde ska kommunerna i enlighet med 76 § 2 mom. i kommunallagen (365/1995) komma överens om att en av dem eller en samkommun som

kommunerna inrättat ska svara för ordnandet av landsbygdsförvaltningen inom samarbetsområdet på det sätt som avses i 2 §. Om svaret för ordnandet av landsbygdsförvaltningen överläts till en kommun, kan kommunerna komma överens om att man för skötseln av uppgifterna inrättar ett sådant gemensamt organ som avses i 77 § i kommunallagen.

7 §

Förhandsbesked

Kommunen kan på ansökan ges förhandsbesked om möjligheten till undantag enligt 5 § kan tillämpas inom kommunens område eller när ett samarbetsområde bildas. Ansökan ska tillställas Landsbygdsverket senast sex månader före den anmälan som avses i 8 § ska göras. Landsbygdsverket ska utan dröjsmål tillställa jord- och skogsbruksministeriet ansökan och sitt utlåtande om den.

Jord- och skogsbruksministeriet ger förhandsbesked efter att ha hört den behöriga närings-, trafik- och miljöcentralen samt Landsbygdsverket.

Förhandsbeskedet är bindande för staten, om

1) kommunen har lämnat korrekta och tillräckliga uppgifter för meddelandet av förhandsbesked,

2) de omständigheter som inverkar på förhandsbeskedets innehåll inte har förändrats väsentligt,

3) den anmälan som avses i 8 § har gjorts inom föreskriven tid och i överensstämmelse med förhandsbeskedet.

8 §

Kommunens anmälningsskyldighet

Kommunen eller de kommuner som deltar i samarbetet ska till Landsbygdsverket anmäla sitt beslut att bilda ett samarbetsområde. Om kommunen eller samarbetsområdet önskar att möjligheten till undantag enligt 5 § ska tillämpas på kommunen eller samarbetsområdet, ska också detta anmälas till Landsbygdsverket. Anmälan kan göras för de i samar-

tet medverkande kommunernas del av den kommun eller samkommun till vilken ansvaret för att ordna landsbygdsförvaltningen överläts genom avtal.

Till anmälan ska fogas en redogörelse om uppfyllandet av de krav som föreskrivs i 4 och 6 § eller om de grunder enligt vilka ett undantag enligt 5 § kan tillämpas. Landsbygdsverket ska utan dröjsmål tillställa jord- och skogsbruksministeriet anmälan och sitt utlåtande om saken.

9 §

Upphörande av samarbetet

Om giltigheten för ett avtal om samarbete upphör eller om en kommun utträder ur samarbetsområdet eller om samarbetet upphör av någon annan orsak, ska kommunen göra den i 8 § avsedda anmälan senast tre månader innan samarbetet upphör.

I situationer som avses i 1 mom. är det avgörande när kravet som gäller antalet lantbruksföretagare tillämpas antalet sådana lantbruksföretagare som har ansökt om stöd kalenderåret före det då samarbetet upphör.

10 §

Statsrådets beslutanderätt

Om en kommun inte fattar beslut om att ansluta sig till ett samarbetsområde som uppfyller kraven i 4 och 6 § eller anför någon grund enligt vilken ett undantag enligt 5 § kan tillämpas inom dess område, beslutar statsrådet om kommunen ska höra till ett samarbetsområde och om förvaltningen av samarbetsområdet, grunderna för ordnandet av tjänster och uppgifter samt andra frågor som är nödvändiga för att ordna samarbetet och som kommunerna inte har avtalet om. Statsrådets beslut om villkoren för samarbetet ska gälla tills de berörda kommunerna avtalar om något annat.

Innan statsrådet fattar ett beslut enligt 1 mom. ska det höra de berörda kommunerna samt närings-, trafik- och miljöcentralerna och Landsbygdsverket.

11 §

Handleda och tillsyn i fråga om skötseln av uppgifterna

Jord- och skogsbruksministeriet svarar för det allmänna utvecklandet av skötseln av uppgifterna inom landsbygdsförvaltningen och för koordineringen av den handledning som riktar sig till kommunerna.

Livsmedelssäkerhetsverket, Landsbygdsverket och närings-, trafik- och miljöcentralerna handleder och övervakar i fråga om sina ansvarsområden skötseln av uppgifterna i kommunerna och samkommunerna.

Landsbygdsverket och närings-, trafik- och miljöcentralerna kan granska både den verksamhet i en kommun och samkommun som avses i denna lag och den enhet som sköter uppgifterna i fråga. Kommunen och samkommunen ska, utan hinder av sekretessbestämmelserna, lägga fram alla uppgifter och handlingar som är nödvändiga för granskningen.

12 §

Handräckning och skyldighet att lämna uppgifter

Kommuner och samkommuner är skyldiga att lämna jord- och skogsbruksministeriet, Landsbygdsverket, Livsmedelssäkerhetsverket, jord- och skogsbruksministeriets informationstjänstcentral, närings-, trafik- och miljöcentraler och andra statliga myndigheter handräckning i ärenden som anknyter till uppgifter som avses i 1 §.

Kommuner och samkommuner är skyldiga att lämna, utan hinder av sekretessbestämmelserna, de i 1 mom. nämnda myndigheterna sådana uppgifter och redogörelser som behövs vid skötseln av de uppgifter som föreskrivs för myndigheterna i denna lag.

13 §

Ändringssökande

I sådana beslut av jord- och skogsbruksministeriet som avses i 7 § får ändring inte sökas genom besvär.

I sådana beslut av statsrådet som avses i 10 § får ändring sökas genom besvär på det sätt som föreskrivs i förvaltningsprocesslagen (586/1996).

Statsrådets beslut ska iakttas även om det överklagas, om inte besvärsmyndigheten beslutar något annat.

14 §

Personalens ställning

De arrangemang gällande ett samarbetsområde som avses i denna lag genomförs i samarbete med företrädare för kommunernas anställda på det sätt som föreskrivs i lagen om samarbete mellan kommunala arbetsgivare och arbetstagare (449/2007).

De arrangemang som avses i 1 mom. är sådana överlåtelser av rörelse som avses i arbetsavtalslagen (55/2001) och lagen om kommunala tjänsteinnehavare (304/2003).

15 §

Ikraftträdande

Denna lag träder i kraft den

20 .

Genom denna lag upphävs lagen om förvaltningen av landsbygdsnärings i kommunerna (1558/1991) jämte ändringar.

16 §

Övergångsbestämmelser

Under perioden 2010—2013 tillämpas det krav som avses i 4 § 1 mom. så att som grund används det antal lantbruksföretagare som har lämnat in ansökan om stöd år 2009.

Kommunerna ska senast den 1 januari 2011 fatta beslut om att ansluta sig till ett samarbetsområde. Den anmälan som avses i 8 § ska tillställas Landsbygdsverket senast den 1 februari 2011. Om en kommun inte har lämnat någon ovan nämnd redogörelse, tillämpas det förfarande som avses i 10 §. De kommuner och samkommuner till vilka ansvaret för att ordna landsbygdsförvaltningen överläts genom avtal ska senast den 1 januari 2012 lämna Landsbygdsverket en redogörelse om det ingångna avtalet.

Ett samarbetsområde ska inleda sin verksamhet senast den 1 januari 2013.

2.

Lag**om ändring av lagen om förfarandet vid skötseln av stöduppgifter i fråga om landsbygdsnärings**

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen av den 18 december 1992 om förfarandet vid skötseln av stöduppgifter i fråga om landsbygdsnärings (1336/1992) 1 och 2 §, 10 § 1 mom. och 12 §, sådana de lyder, 1 § i lag 1514/1994, 2 § delvis ändrad i lag 428/2007 samt 10 § 1 mom. och 12 § i lag 740/2007, som följer:

1 §

Tillämpningsområde

Denna lag tillämpas på bidrag, ersättningar, premier och andra understöd av statens och Europeiska unionens medel som beviljas och betalas ut av de myndigheter som avses i 2 § samt på stödrättigheter och kvoter, om inte annat föreskrivs någon annanstans. Denna lag tillämpas dock på stöd som beviljas för byggande och andra investeringar endast om så bestäms i lag eller med stöd av lag.

2 §

Myndigheter

Jord- och skogsbruksministeriet, Landsbygdsverket, närings-, trafik- och miljöcentralerna och kommunernas landsbygdsnäringsmyndigheter sköter uppgifterna enligt denna lag samt de övervakningsuppgifter och andra uppgifter som hänför sig till dem.

Sådana uppgifter som avses i 1 mom. och som enligt 27 § 15 punkten i självstyrelselagen för Åland (1144/1991) hör till rikets lagstiftningsbehörighet sköts på Åland av Statens ämbetsverk på Åland och kommunstyrelserna eller av kommunernas landsbygdsnäringsmyndigheter.

10 §

Ändringssökande

Ändring i beslut som kommunens landsbygdsnäringsmyndighet har fattat med stöd av denna lag får inte sökas genom besvär. Ändring i den kommunala landsbygdsnäringsmyndighetens beslut söks genom skriftligt rättelseyrkande hos närings-, trafik- och miljöcentralen inom 30 dagar från delfåendet av beslutet. Behörig att pröva rättelseyrkandet är den närings-, trafik- och miljöcentral inom vars verksamhetsområde kommunen i fråga eller, om det är fråga om en samkommun, samkommunens hemort är belägen. Ändring i beslut som närings-, trafik- och miljöcentralen och Landsbygdsverket har fattat får sökas genom besvär hos landsbygdsnäringarnas besvärsnämnd. Hos landsbygdsnäringarnas besvärsnämnd anföras besvär också över beslut som Statens ämbetsverk på Åland fattat i ärenden som avses i denna lag. På sökande av ändring tillämpas i övrigt förvaltningsprocesslagen (586/1996).

12 §

Avgifter för beslut

För myndigheters beslut som gäller stöd som avses i denna lag tas avgift ut enligt vad som bestäms särskilt om uttag av avgifter.

Den kommunala landsbygdsnäringsmyndighetens och närings-, trafik- och miljöcentralens expeditioner är avgiftsfria, dock inte närings-, trafik- och miljöcentralens expeditioner i besvärssärenden eller ärenden som gäller rättelseyrkanden.

Denna lag träder i kraft den 20 .
Åtgärder som verkställigheten av lagen förutsätter får vidtas innan lagen träder i kraft.

3.

Lag

om ändring av 22 § i lagen om bekämpning av flyghavre

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen av den 8 mars 2002 om bekämpning av flyghavre (185/2002) 22 § som följer:

22 §

Ändringssökande

En part som är missnöjd med ett beslut som landsbygdsnäringsmyndigheten fattat med stöd av denna lag får inom 30 dagar efter att ha fått del av beslutet söka rättelse i det hos den närings-, trafik- och miljöcentral inom vars verksamhetsområde kommunen i fråga eller, om det är fråga om en samkommun, samkommunens hemort är belägen. Ändring i landsbygdsnäringsmyndighetens beslut får inte sökas genom besvär.

I beslut som har fattats av närings-, trafik- och miljöcentralen och Livsmedelssäkerhets-

verket får ändring sökas genom besvär hos landsbygdsnäringsnämnden med iakttagande av vad som i förvaltningsprocesslagen (586/1996) bestäms om sökande av ändring.

I beslut av landsbygdsnäringsnämnden får ändring sökas genom besvär hos högsta förvaltningsdomstolen med iakttagande av vad som i förvaltningsprocesslagen bestäms om sökande av ändring.

Denna lag träder i kraft den 20 .
Åtgärder som verkställigheten av lagen förutsätter får vidtas innan lagen träder i kraft.

Helsingfors den 6 november 2009

Republikens President

TARJA HALONEN

Jord- och skogsbruksminister *Sirkka-Liisa Anttila*

*Bilagor
Parallelltext*

2.

Lag

om ändring av lagen om förfarandet vid skötseln av stöduppgifter i fråga om landsbygdsnäringar

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen av den 18 december 1992 om förfarandet vid skötseln av stöduppgifter i fråga om landsbygdsnäringar (1336/1992) 1 och 2 §, 10 § 1 mom. och 12 §, sådana de lyder, 1 § i lag 1514/1994, 2 § delvis ändrad i lag 428/2007 samt 10 § 1 mom. och 12 § i lag 740/2007, som följer:

Gällande lydelse

1 §

Tillämpningsområde

Denna lag tillämpas när sådana myndigheter som avses i 2 § betalar understöd, ersättningar, premier och andra understöd av statens och Europeiska unionens medel, om inte något annat stadgas. Denna lag tillämpas dock på stöd som beviljas för byggande och andra investeringar endast om så *stadgas* *eller* bestäms i lag eller med stöd därav.

2 §

Myndigheter

Jord- och skogsbruksministeriet, Landsbygdsverket, Arbetskrafts- och näringscentralerna och kommunernas landsbygdsnäringsmyndigheter sköter uppgifterna enligt denna lag samt de övervakningsuppgifter och andra uppgifter som hänför sig till dem.

Sådana uppgifter som avses i 1 mom. och som enligt 27 § 15 punkten självstyrelselagen för Åland (1144/91) hör till rikets lagstiftningsbehörighet sköts på Åland av länsstyrelsen och kommunstyrelserna eller av kommunernas landsbygdsnäringsmyndigheter.

Föreslagen lydelse

1 §

Tillämpningsområde

Denna lag tillämpas *på bidrag, ersättningar, premier och andra understöd av statens och Europeiska unionens medel som beviljas och betalas ut av de myndigheter som avses i 2 § samt på stödrättigheter och kvoter, om inte annat föreskrivs någon annanstans*. Denna lag tillämpas dock på stöd som beviljas för byggande och andra investeringar endast om så bestäms i lag eller med stöd *av lag*.

2 §

Myndigheter

Jord- och skogsbruksministeriet, Landsbygdsverket, *närings-, trafik- och miljöcentralerna* och kommunernas *landsbygdsnäringsmyndigheter* sköter uppgifterna enligt denna lag samt de övervakningsuppgifter och andra uppgifter som hänför sig till dem.

Sådana uppgifter som avses i 1 mom. och som enligt 27 § 15 punkten i självstyrelselagen för Åland (1144/1991) hör till rikets lagstiftningsbehörighet sköts på Åland *av Statens ämbetsverk på Åland* och kommunstyrelserna eller av kommunernas landsbygdsnäringsmyndigheter.

10 §

Ändringssökande

Ändring i beslut som kommunens landsbygdsnäringsmyndighet har fattat med stöd av denna lag får inte sökas genom besvär. Ändring i den kommunala landsbygdsnäringsmyndighetens beslut söks genom skriftligt rättelseyrkande hos arbetskrafts- och näringscentralen inom 30 dagar från delfåendet av beslutet. Behörig att pröva rättelseyrkandet är den arbetskrafts- och näringscentral inom vars verksamhetsområde kommunen i fråga är belägen. Ändring i beslut som arbetskrafts- och näringscentralen och Landsbygdsverket har fattat får sökas genom besvär hos landsbygdsnäringsnämnden. Hos landsbygdsnäringsnämnden anföras besvär också över beslut som länsstyrelsen i landskapet Åland fattat i ärenden som avses i denna lag. På sökande av ändring tillämpas i övrigt förvaltningsprocesslagen (586/1996).

12 §

Avgifter för beslut

För myndigheters beslut som gäller stöd enligt denna lag tas avgift ut enligt vad som bestäms särskilt om uttag av avgifter. Den kommunala landsbygdsnäringsmyndighetens och arbetskrafts- och näringscentralens expeditioner är avgiftsfria, dock inte arbetskrafts- och näringscentralens expeditioner i besvär-ärenden eller ärenden som gäller rättelseyrkanden.

10 §

Ändringssökande

Ändring i beslut som kommunens landsbygdsnäringsmyndighet har fattat med stöd av denna lag får inte sökas genom besvär. Ändring i den kommunala landsbygdsnäringsmyndighetens beslut söks genom skriftligt rättelseyrkande hos *närings-, trafik- och miljöcentralen* inom 30 dagar från delfåendet av beslutet. Behörig att pröva rättelseyrkandet är den *närings-, trafik- och miljöcentral* inom vars verksamhetsområde kommunen i fråga *eller, om det är fråga om en samkommun, samkommunens hemort* är belägen. Ändring i beslut som närings-, trafik- och miljöcentralen och Landsbygdsverket har fattat får sökas genom besvär hos landsbygdsnäringsnämnden. Hos landsbygdsnäringsnämnden anföras besvär också över beslut som *Statens ämbetsverk på Åland* fattat i ärenden som avses i denna lag. På sökande av ändring tillämpas i övrigt förvaltningsprocesslagen (586/1996).

12 §

Avgifter för beslut

För myndigheters beslut som gäller stöd *som avses i* denna lag tas avgift ut enligt vad som bestäms särskilt om uttag av avgifter. Den kommunala landsbygdsnäringsmyndighetens och *närings-, trafik- och miljöcentralens* expeditioner är avgiftsfria, dock inte *närings-, trafik- och miljöcentralens* expeditioner i besvär-ärenden eller ärenden som gäller rättelseyrkanden.

*Denna lag träder i kraft den 20 .
Åtgärder som verkställigheten av lagen
föresätter får vidtas innan lagen träder i
kraft.*

3.

Lag**om ändring av 22 § i lagen om bekämpning av flyghavre**

I enlighet med riksdagens beslut

ändras i lagen av den 8 mars 2002 om bekämpning av flyghavre (185/2002) 22 § som följer:

Gällande lydelse

22 §

Ändringssökande

En part som är missnöjd med ett beslut som landsbygdsnäringsmyndigheten fattat med stöd av denna lag får inom 30 dagar efter att ha fått del av beslutet söka rättelse i det hos den Arbetskrafts- och näringscentral inom vars område landsbygdsnäringsmyndigheten befinner sig. Ändring i landsbygdsnäringsmyndighetens beslut får inte sökas genom besvär.

I beslut som har fattats av Arbetskrafts- och näringscentralen och kontrollcentralen söks ändring genom besvär hos landsbygdsnäringsnämnden med iakttagande av vad som i förvaltningsprocesslagen (586/1996) bestäms om sökande av ändring.

Ändring i beslut av landsbygdsnäringsnämnden söks genom besvär hos högsta förvaltningsdomstolen med iakttagande av vad som i förvaltningsprocesslagen bestäms om sökande av ändring.

Föreslagen lydelse

22 §

Ändringssökande

En part som är missnöjd med ett beslut som landsbygdsnäringsmyndigheten fattat med stöd av denna lag får inom 30 dagar efter att ha fått del av beslutet söka rättelse i det hos den *närings-, trafik- och miljöcentral* inom vars verksamhetsområde *kommunen i fråga eller, om det är fråga om en samkommun, samkommunens hemort är belägen*. Ändring i landsbygdsnäringsmyndighetens beslut får inte sökas genom besvär.

I beslut som har fattats av *närings-, trafik- och miljöcentralen och Livsmedelssäkerhetsverket* får ändring sökas genom besvär hos landsbygdsnäringsnämnden med iakttagande av vad som i förvaltningsprocesslagen (586/1996) bestäms om sökande av ändring.

I beslut av landsbygdsnäringsnämnden söks ändring genom besvär hos högsta förvaltningsdomstolen med iakttagande av vad som i förvaltningsprocesslagen bestäms om sökande av ändring.

Denna lag träder i kraft den 20 .

Åtgärder som verkställigheten av lagen förutsätter får vidtas innan lagen träder i kraft.
