

JORD- OCH SKOGSBRUKSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 4/2006 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om förvaltning av program som hänför sig till ut- veckling av landsbygden

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 25 april 2006 en proposition med förslag till lag om förvaltning av program som hänför sig till utveckling av landsbygden (RP 35/2006 rd) till jord- och skogsbruksutskottet för beredning.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- äldre regeringssekreterare Susanna Paakkola, jord- och skogsbruksministeriet
- specialmedarbetare Marietta Keravuori-Rusanen, justitieministeriet
- budgetråd Kati Suihkonen, finansministeriet
- regionutvecklingsdirektör Kaisa-Leena Lintilä, inrikesministeriet

- förvaltningschef Kari Kivikko, Tavastlands arbetskrafts- och näringscentral
- agronom Pirjo Pöllönen, Sydöstra Finlands arbetskrafts- och näringscentral
- avdelningschef Esko Koskenkorva och planerare Hanna Mäkimantila, Norra Österbottens arbetskrafts- och näringscentral
- utvecklingschef Pekka Kärkkäinen, Norra Savolax arbetskrafts- och näringscentral
- direktör Olli-Pekka Väänänen, Centralförbundet för lant- och skogsbruksproducenter MTK rf
- vicehäradshövding Helena Ålgars, Svenska Lantbruksproducenternas Centralförbund.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av

- Finlands Kommunförbund
- Maaseudun kehittäjä ry
- Byaverksamhet i Finland.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att det stiftas en lag om förvaltning av program som hänför sig till utveckling av landsbygden. Till tillämpningsområdet för denna lag hör de program som utarbetas och genomförs inom jord- och skogsbruksministeriets verksamhetsområde, vilkas målsättning bland annat är att utveckla landsbygdens näringsverksamhet, förbättra gårdsbrukens konkurrenskraft, främja ett hållbart nyttjande av förnybara naturtillgångar och förbättra boendemil-

jön på landsbygden. Lagen gäller program för landsbygdsutveckling som delfinansieras av Europeiska gemenskapen samt program som helt finansieras med nationella medel.

I lagen föreskrivs om de olika skedena i utarbetandet av program och om myndigheternas och övriga aktörers uppgifter i samband med dem. Dessutom föreskrivs i lagen om skötseln av uppgifterna i samband med genomförandet, övervakningen och utvärderingen av program

samt om hur informationen om dessa program ordnas. I lagen ingår även bestämmelser om förvaltning av program som delfinansieras av Europeiska gemenskapen och finansieringen av dessa.

Lagen avses träda i kraft den 1 juli 2006. Den tillämpas på program vars genomförande inleds den 1 januari 2007 eller efter det.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmän motivering

Utvecklingen av landsbygden anses innebära speciellt sådan verksamhet som syftar till att utveckla landsbygdens näringsverksamhet, förbättra gårdsbrukens konkurrenskraft, främja ett hållbart nyttjande av förnybara naturtillgångar och förbättra boendemiljön på landsbygden. Utskottet betonar att åtgärderna för att utveckla landsbygden är viktiga med tanke på en livskraftig landsbygd.

Under den pågående programperioden 2000—2006 finansieras Europeiska gemenskapens åtgärder för landsbygdsutveckling huvudsakligen genom sex olika program där gemenskapens finansieringskällor varierar mellan de olika åtgärderna. Under den kommande programperioden 2007—2013 reformeras systemet för finansiering av Europeiska gemenskapens landsbygdsutveckling så att för åtgärder för utveckling av landsbygden som genomförs som en del av den gemensamma jordbrukspolitiken inrättas en egen fond, Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (landsbygdsfonden), ur vilken finansieras de program för utveckling av landsbygden som medlemsstaterna utarbetar. Avsikten är att genom den föreslagna lagen föreskriva om utarbetande, genomförande, utvärdering och övervakning av program som delfinansieras med medel ur landsbygdsfonden och program som uteslutande finansieras med nationella medel. Lagens bestämmelser ska tillämpas på program för landsbygdsutveckling som delfinansieras av Europeiska gemenskapen, om inget annat bestäms i gemenskapens lagstiftning. Avsikten är att föreskriva särskilt om de stödsystem som används vid genomförandet av programmen.

I lagen föreskrivs om de olika skedena i programarbetet, som består av utarbetande av en nationell plan för utveckling av landsbygden, regionala och lokala planer för utveckling av landsbygden samt program. I lagen införs bestämmelser om olika myndigheters och lokala aktionsgruppers uppgifter vid programarbetet. Utskottet anser att de föreslagna bestämmelserna om uppgiftsfördelning och omfattande samarbete är mycket viktiga för programberedningen. Det är av central betydelse att nyttja mångsidig sakkunskap samt att samordna olika nationella, regionala och lokala mål och åtgärder.

Utskottet konstaterar att det nu i lagen om finansiering av landsbygdsnäringsprogram (329/1999) stadgas om genomförandet av regionala program för landsbygdsutveckling, horisontala program för utveckling av landsbygden, gemenskapsinitiativprogrammet Leader och Pomo-programmet samt, i fråga om åtgärderna för landsbygdsutveckling, mål 1-programmen och Interreg-gemenskapsinitiativprogrammen. Enligt 55 § i finansieringslagen handhas verkställigheten av lagen bland annat av jord- och skogsbruksministeriet, jord- och skogsbruksministeriets informationstjänstcentral, arbetskrafts- och näringscentralerna och de kommunala landsbygdsnäringsmyndigheterna. I motiveringen till propositionen konstateras att verkställigheten av lagen i praktiken har inneburit handhavande av en mängd mycket olika uppgifter som omfattar planering, upprätthållande, styrning och genomförande av programmen. Uppgiftsfördelningen mellan myndigheterna är inte direkt baserad på finansieringslagen eller de bestämmelser som utfärdats med stöd av den, utan på flera gemenskapsbestämmelser och nationella bestämmelser och föreskrifter på olika nivå. Därför ser ut-

skottet det som viktigt att det administrations- och kontrollsystem som nu skapas garanterar att uppgifterna tydligt fördelas och åtskiljs mellan förvaltningsmyndigheter och andra aktörer, så att programmen administreras på lämpligt sätt.

I lagen införs bestämmelser om hur programmen ska verkställas och samordnas regionalt. Om arbetskrafts- och näringscentralernas och de kommunala landsbygdsnäringsmyndigheternas befogenheter att sköta verkställighetsuppgifter stadgas i lagarna om stödssystem. Utskottet betonar att den föreslagna lagen inte får orsaka ökade myndighetsuppgifter eller kostnader för kommunerna. I en utredning som utskottet fått understrysks det faktum att uppgifterna har karaktären av EU-uppgifter som innefattar verkställighet och tillsyn och som staten har ansvaret för men som i princip alla kommuner måste ansvara för enligt lag. Av denna orsak och eftersom kostnaderna oftast dessutom berör sådana kommuner som även i övrigt är mindre bemedlade, bör de eventuella extra kostnaderna ersättas i form av statsandelar till fullt belopp till de berörda kommunerna (*Utskottets förslag till uttalande*).

Utskottet betonar också vikten av att regionalt samordna programmen, planerna och verkställighetsåtgärderna. När det gäller detta har landskapets samarbetsgrupp stor betydelse. Det är viktigt att kunna förhindra överlappning och s.k. splittring i programmen. Åtgärderna bör kunna riktas in på att utveckla landsbygden på ett sätt som är relevant för varje kommun och landskap.

Utskottet fäster uppmärksamhet vid att de lokala grupperna av aktörer bör delta i verkställigheten av vissa stöd också under den kommande programperioden. Bestämmelser om de lokala aktionsgruppernas befogenheter och uppgifter i verkställigheten ska införas i lagarna om stödssystem. Enligt utredning kommer de lokala aktionsgruppernas roll i handläggningen av stöd-ansökningar huvudsakligen att förbli densamma som nu enligt artikel 62.4 i landsbygdsförordningen ((EG) N:o 1698/2005). Aktionsgrupperna planeras dock också delta i handläggningen av utbetalningsansökningar. På gemenskapsnivå har man också diskuterat möjligheten för lo-

kala aktionsgrupper att delta i administrativa kontroller. I vilket fall som helst kommer de lokala aktionsgrupperna att få en offentlig förvaltningsuppgift under den kommande programperioden.

Då de lokala aktionsgrupperna sköter en offentlig förvaltningsuppgift som avses i 124 § i grundlagen, innebär verksamheten också ett skadeståndsrättsligt ansvar. I 21 § 2 mom. i lagförslaget stadgas om det ansvar som styrelsemedlemmar och arbetstagare i de lokala aktionsgrupperna har. I fråga om ersättning av en skada som orsakats i samband med handhavandet av uppgifterna gäller det som särskilt stadgas om ersättning av skador under tjänsteansvar. Med bestämmelser om skadeståndsrättsligt tjänsteansvar avses här det som stadgas om ersättning av skador som orsakats vid myndighetsutövning i 118 § 3 mom. i grundlagen och i skadeståndslagen (412/1974).

I 3 kap. 2 § i skadeståndslagen stadgas att ett offentligt samfund är skyldigt att ersätta skada, som förorsakats genom fel eller försummelse vid myndighetsutövning, om de krav blivit åsidosatta som med hänsyn till verksamhetens art och ändamål skäligen kan ställas på fullgörandet av åtgärden eller uppgiften. Om de utlåtanden som en lokal aktionsgrupp avger om finansiering av projekt beslutar styrelseledamöterna, som inte står i ett anställningsförhållande till den lokala aktionsgruppen. Beträffande deras skadeståndsansvar tillämpas i enlighet med 4 kap. 2 § 4 mom. i skadeståndslagen de allmänna bestämmelserna om arbetstagares skadeståndsansvar då de deltar i beslutsfattandet om finansieringen av projekt. De allmänna bestämmelserna om arbetstagares skadeståndsansvar enligt 4 kap. 1 § i skadeståndslagen tillämpas också på personer som tjänstgör vid en lokal aktionsgrupp och som sköter uppgifter som fastställts för en lokal aktionsgrupp.

Utskottet anser att den föreslagna ansvarsbestämmelsen i sig behövs med tanke på stödtagarnas rättsskydd och god skötsel av förvaltningsuppgifterna. *För eventuella problemsituationers skull anser utskottet det vara mycket viktigt att aktionsgrupperna skaffar en behövlig an-*

svarsförsäkring. Det är nödvändigt att jord- och skogsbruksministeriet hjälper aktionsgrupperna att skaffa ett behövligt försäkringsskydd och ordnar utbildning i och information om skadeståndsrätt.

Med hänvisning till propositionen och övrig utredning anser utskottet propositionen vara behövlig och motiverad. Utskottet tillstyrker lagförslaget med ändringsförslagen nedan.

Detaljmotivering

12 §. Utskottet föreslår tekniska ändringar i 2 mom. därför att utskottet nedan kommer att föreslå att 22 § i lagförslaget utesluts.

14 §. Utskottet föreslår tekniska ändringar i 2 mom. därför att utskottet nedan kommer att föreslå att 22 § i lagförslaget utesluts.

17 §. Utskottet föreslår tekniska ändringar i 1 mom. därför att utskottet nedan kommer att föreslå att 22 § i lagförslaget utesluts.

22 §. Paragrafen innehåller en behörighet för jord- och skogsbruksministeriet att i rätt stor utsträckning överföra vissa uppgifter till en myndighet inom sitt förvaltningsområde. I praktiken har avsikten varit att använda behörigheten för att överföra uppgifterna till Landsbygdsverket, som ska grundas (RP 36/2006 rd). Utskottet vill i

detta sammanhang fästa uppmärksamhet vid grundlagsutskottets praxis att förutsätta att tillräckligt exakta bestämmelser måste utfärdas om överföring av behörighet till en annan myndighet. Utgående från den inkomna utredningen anser utskottet därför att det föreslagna befullmäktigandet är formulerat i alltför stora drag. Dessutom är det problematiskt att bestämma på vilka villkor som ministeriet kan överlåta sin behörighet som beskrivs i gemenskapslagstiftningen och i denna lagstiftning, då uppgifterna preciseras först i annan lagstiftning. Därför anser utskottet att lagen bör kompletteras med behövliga bestämmelser i det skede då bestämmelserna om inrättandet av Landsbygdsverket ändras i den övriga lagstiftningen.

Utifrån det som sagts ovan föreslår utskottet att bestämmelserna i paragrafen utesluts ur lagförslaget.

Till följd av att paragrafen stryks ändras numreringen av följande paragrafer i lagförslaget.

Förslag till beslut

Med stöd av det ovan anförda föreslår jord- och skogsbruksutskottet

att lagförslaget godkänns med ändringar (Utskottets ändringsförslag) och

att ett uttalande godkänns (Utskottets förslag till uttalande).

*Utskottets ändringsförslag***Lag****om förvaltning av program som hänför sig till utveckling av landsbygden**

I enlighet med riksdagens beslut föreskrivs:

1 kap.	4 kap.
Allmänna bestämmelser	Särskilda bestämmelser om finansieringen från Europeiska gemenskapen
1—3 § (Som i RP)	13 § (Som i RP)
2 kap.	14 §
Programarbete	<i>Förvaltningsmyndighet</i>
4—8 § (Som i RP)	(1 mom. som i RP) I fråga om förvaltningsmyndighetens uppgifter gäller vad som föreskrivs i 10 och 19—21 § eller med stöd av dem samt i tillämpliga delar vad som föreskrivs i 9 §.
3 kap.	
Genomförande av program	15 och 16 § (Som i RP)
9—11 § (Som i RP)	
12 §	17 §
<i>Övervakning av program</i>	<i>Övervakningskommitté</i>
(1 mom. som i RP) Jord- och skogsbruksministeriet kan tillsätta en övervakningsgrupp som bistår det i övervakning och utvärdering av genomförandet av programmet och dess verkningar. Övervakningsgruppen består av representanter för de ministerier, verkställande myndigheter och i 8 § (<i>utesl.</i>) avsedda aktörer som deltagit i utarbetandet av programmet. (3 mom. som i RP)	Statsrådet tillsätter en sådan övervakningskommitté som avses i artikel 77 i landsbygdsförordningen. De aktörer som avses i 8 § (<i>utesl.</i>) skall vara företrädare i övervakningskommittén. (2—4 mom. som i RP)
	18 § (Som i RP)

5 kap.
Särskilda bestämmelser

19—21 §
(Som i RP)

22 §
(Utesl.)

22 (23) och 23 (24) §
(Som i RP)

Utskottets förslag till uttalande

Riksdagen förutsätter att de extra kostnader som den föreslagna lagen even-

*tuellt orsakar kommunerna skall ersät-
tas till fullt belopp.*

Helsingfors den 31 maj 2006

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Eero Lämsä /cent
medl. Nils-Anders Granvik /sv
Pertti Hemmilä /saml
Katri Komi /cent
Lauri Kähkönen /sd
Esa Lahtela /sd
Jari Leppä /cent

Minna Lintonen /sd
Reijo Paajanen /saml
Sirpa Paatero /sd
Erkki Pulliainen /gröna
Kimmo Tiilikainen /cent
Lasse Virén /saml.

Sekreterare var

utskottsråd Carl Selenius.