

MAA- JA METSÄTALOUSMINISTERIÖ

Osastopäällikkö Minna-Mari Kaila, ruokaosasto

Apulaisosastopäällikkö Taina Aaltonen, ruokaosasto

Neuvotteleva virkamies Leena Westerholm, luonnonvaraosasto

15.3.2017

HE 15/2917 vp

Hallituksen esitys maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi

Kuuleminen hallintovaliokunnassa

Yleistä

Ruoka- ja luonnonvarasektorin tehtävät siirtyvät aluehallinnosta ja kunnista maakuntiin, ja niistä muodostuu maakuntien kolmanneksi suurin tehtäväkokonaisuus, lähes 2 000 henkilötyövuotta. Sektori on merkittävä sekä aluetaloudelle että valtakunnallisesti. Maatalouden suorien EU-tukien ja maaseudun kehittämisen varojen osuus Suomen kaikista EU-tuloista on yli 70 %, keskimäärin 864 milj. euroa vuodessa.

Maa- ja metsätalousministeriö katsoo, että maakuntiin siirtyvä maa- ja metsätalousministeriön toimialan maakuntalain 6 §:ssä säädetty tehtävien kokonaisuus on hyvä ja tarkoituksenmukainen, ja luottaa maakuntien kykyyn hoitaa niille kuuluvat tehtävät. Maakunnat järjestävät itsehallinnossa toimintansa hyväksikätsomallaan tavalla. Ministeriö haluaa kuitenkin tuoda esiin, että tehtävien kovin sekalainen järjestäminen maakunnissa lisää riskiä tehottomuudesta yhteydenpidossa maakuntien välillä ja myös valtioneuvoston ja maakuntien kesken. Myös valtakunnallista yhtenäisyyttä vaativien tehtävien hoito on varmistettava ja huolehdittava kansalaisten tasa-arvoisesta palvelutasosta eri maakunnissa. Tämä edellyttää riittävästä alueellista palveluverkostosta huolehtimista. Ministeriön näkemyksen mukaan maakuntien tulisi järjestää maa- ja elintarviketalouden, maaseudun kehittämisen ja luonnonvaratalouden tehtävät yhteiseksi kokonaisuudeksi.

Monet maakuntiin siirtyvistä ruoka- ja luonnonvarasektorin tehtävistä edellyttävät viranhaltijan riippumattonta päätöksentekoa. Ministeriö pitää erittäin tärkeänä maakuntalain 79 §:n säännöstä, jonka mukaan maakunnan hallintosäännössä on annettava maakunnalle kuuluva toimivalta viranhaltijalle muun muassa laissa tai asetuksessa säädettyissä lupa-, ilmoitus-, valvonta- tai toimitusmenettelyä koskevista asioista. Säännöksen perusteluissa todetaan kuitenkin ristiriitaisesti, että säännös olisi luonteeltaan informatiivinen. Ministeriön käsityksen mukaan säännös on luonteeltaan velvoittava eli esim. valvontamenettelyä koskeva toimivalta tulee delegoida viranhaltijatasolle mainitun säännöksen perusteella ilman erillistä säätämistä, mutta jos asiaan liittyy epäselvyyttä, säännöksen sanamuotoa voi olla tarpeen täsmentää. Ministeriö pitää hyvänä, ettei maakuntalakiluonnokseen sisälly kuntalain 91 §:n 3 momentin kaltaista rajoitusta, jonka mukaan toimivalta sellaisessa asiassa, joka sisältää hallinnollisen pakon käyttämistä, voidaan siirtää vain toimielimelle.

Maa- ja metsätalousministeriön toimialan tehtävien siirron edellyttämät tarkemmat säädösmuutokset toteutetaan maakuntauudistuksen II-paketin yhteydessä.

Maa- ja elintarviketalous sekä maaseudun kehittäminen

Hallituksen linjauksen mukaisesti tuleville maakunnille siirtyvät lähes kaikki nykyisistä kuntien ja ELY-keskusten hoitamista maaseutuhallinnon tehtävistä. Suurin osa näistä tehtävistä on ns. maksajavirasto-tehtäviä, joiden hoitamista ohjaavat yksityiskohtaiset EU-säädökset. Säädökset asettavat pakottavat vaatimukset mm. siirrettyjä tehtäviä hoitavien viranomaisten hallintorakenteelle. Suomessa EU-säädösten mukaisena EU:n maaseuturahaston ja maatalouden tukirahaston maksajavirastona toimii Maaseutuvirasto, joka ohjaa ja valvoo maksajavirastotehtävien suorittamista. Maakuntauudistuksen yhteydessä maksa-

javirastotehtävien hoitamisen kannalta kriittisiä osa-alueita ovat (i) maksajavirastotehtävien ohjaus, (ii) maksajavirastotehtävien laatukriteerien täyttäminen, ja (iii) tehtävien riittävä resursointi. EU-komissio tekee vuosittain useita tarkastuksia Suomessa, joiden perusteella EU voi keskeyttää kokonaan tukien maksamisen, jos jäsenvaltio ei noudata EU-lainsäädännön velvoitteita. Virheellinen toiminta voi johtaa jopa kymmenien miljoonien eurojen rahoituskorjauksiin. Maksajavirastotehtävät on hoidettava viranomaistehtävinä.

Kalatalous ja vesitalous

ELY-keskusten kalatalouden ja vesitalouden tehtävät siirtyvät maakuntien hoidettaviksi. Luonnonvara-tehtävät ovat monen eri osa-alueen erityisosaamista vaativia asiantuntijatehtäviä, joiden järjestämisessä haasteena riittävän asiantuntemuksen varmistaminen tasapuolisesti kaikkien maakuntien käyttöön. Hallinnon asiakkaiden palvelun kannalta on myös tärkeää, että varmistetaan tehtävien hoitoa palveleva tiedon hallinta, tietojen yhteiskäyttö ja tietojärjestelmien yhteensopivuus yli hallinnollisten rajojen ja tasojen.

Maakunnille siirtyviä kalataloustehtäviä ovat vapaa-ajankalastuksen kehittäminen ja kalavarojen hoito, yleisen kalatalousedun valvonta sekä kalatalouden elinkeinojen edistäminen ja rahoittaminen. Vesitaloustehtäviä ovat tulvariskien hallinta, patoturvallisuus, hydrologisten havaintotietojen tuottaminen, vesistön säännöstely ja rakennettujen vesistöjen hoito ja kunnostus, peruskuivatus- ja ojitusasiat sekä vesihuollon asiantuntija- ja viranomaistehtävät. Vesitaloustehtäviin kuuluu myös vesioikeudellisten lupien ja sopimusten hallinta, joihin liittyvät vesistöarakenteet ja ylläpidon hankintatehtävineen sijoitetaan maakuntien tilakeskukseen.

Nykyisin ELY-keskusten vastuulla olevat vesilain mukaiset viranomaistehtävät jakautuvat siten, että vesilain noudattamisen valvonta sekä ympäristöministeriön yleisen edun valvonta ympäristöministeriön toimialalla siirtyy muodostettavan valtion lupa- ja valvontaviraston tehtäväksi ja maa- ja metsätalousministeriön toimialan viranomaistehtävät mukaan lukien yleisen edun valvonta siirtyvät maakuntien tehtäväksi.

Vesitalous- ja kalataloustehtäviin sisältyy myös vesien- ja merenhoidon tehtäviä, joita maa- ja metsätalousministeriö ja ympäristöministeriö ohjaavat kumpikin toimialoillaan. Muina luonnonvaratehtävinä maakunnat hoitavat vieraslajiriskien hallintaa ja Kansallisen ilmastonmuutokseen sopeutumis suunnitelman 2022 toimeenpanoa.

Jokainen maakunta vastaa alueellaan päätöksenteosta kalatalous- ja vesitaloustehtävissä. Poikkeuksena ovat eräät tehtäväkokonaisuudet, jotka olisi tarkoituksenmukaista keskittää valtakunnallisesti yhden maakunnan hoidettaviksi. Jokainen maakunta hoitaa vesihuoltolain mukaista valvontaa sekä vesihuollon ja vedenhankinnan alueellisesta ja strategista edistämistä. Muut kalatalous- ja vesitaloustehtävät hoidetaan yhteistoiminnassa maakuntien keskenään sopimalla tavalla siten, että on varmistettu vesistöaluekokonaisuuksien hallinta, tasapuoliseen palveluun tarvittavan erityisosaamisen saatavuus kaikissa maakunnissa, tehtävien välinen synergia sekä EU tehtävien vaikuttavuus ja velvoitteiden hoito. Erillisellä lailla säädettäisiin maakuntien velvollisuudesta sopia näiden tehtävien hoitamisesta yhteistoiminnassa maakuntalakiehdotuksen 8 luvun mukaisesti.

Maakuntalain 6 §:ssä 1 momentin 8 kohdassa on maakunnan tehtäväläksi säädetty vesitalous. Vesitalous käsitteenä sisältää momentin 20 kohdassa myös mainitut vesihuoltoon liittyvät tehtävät, vesivarojen käytön ja hoidon sekä tulvariskien hallinnan tehtävät ja vesihuolto- ja vesistötoihin liittyvät tehtävät sekä 21 kohdassa mainitut vesien ja merenhoidon järjestämisen ja toteuttamisen tehtävät maa- ja metsätalousministeriön toimialalla. Tehtävälain määrittelyn päällekkäisyydet ovat seurausta tarpeesta noudattaa hallituksen linjauksen sanamuotoja.

Liikelaitoksen asema ja tehtävät

Maakuntalakiesityksen 52 §:n mukaan ”maakunta perustaa yhden tai useamman liikelaitoksen, jonka tehtävänä on tuottaa maakunnan järjestämisvastuulle kuuluvia sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja,

muita sille erikseen säädettyjä palveluja ja maakunnan sille järjestämisvastuunsa perusteella osoittamia tehtäviä.” Pykälässä säädetään edelleen: ”Liikelaitos vastaa tuottamisvastuullaan olevien palvelujen edellyttämästä julkisen vallan käyttämisestä.”

Pykälän sanamuodosta voi saada sellaisen kuvan, että liikelaitos hoitaisi julkisen vallan käyttöön liittyviä tehtäviä vain siltä osin kuin ne kytkeytyvät liikelaitoksen vastuulle annettuun palvelutuotantoon, mikä on lähtökohta kunnallisten liikelaitosten osalta. Pykälän perusteluiden mukaan liikelaitos kuitenkin voisi hoitaa laajemmin erilaisia julkisen vallan käyttöön liittyviä tehtäviä, joita maakunta sille osoittaa, siis myös ”puhtaita” valvontatehtäviä, jotka eivät liity maakunnan tuottamiin palveluihin.

Merkittävä ero aiemmin lausuntoversiossa olleeseen palvelulaitokseen nähden on se, että maakunnan liikelaitos tai liikelaitokset toimivat maakunnan osana, joten ne eivät ole maakunnasta erillisiä oikeushenkilöitä. Näin ollen maakunta voisi siirtää laitokseen julkisen vallan käyttöön liittyvää toimivaltaa ilman nimenomaista siihen valtuuttavaa erityislain säännöstä.

Maa- ja metsätalousministeriö katsoo, että liikelaitossääntelyyn sisältyy riski suhteessa maksajavirasto-tehtäviin. Maksajaviraston olisi vaikeampi antaa takeet siitä, että asiat on hoidettu tehokkailla järjestelmillä jokaisessa maakunnassa, mikäli maakuntien organisaatorakenne vaihtelisi suuresti maksajavirastotehtävissä.

Organisaatorakenteiden moninaisuuden vuoksi tarvittaisiin selvästi enemmän ja laajempaa tarkastustyötä sekä enemmän resursseja tähän. Todentamisviranomaisen on komission täytäntöönpanoasetuksen (EU) N:o 908/2014 5 artiklan mukaisesti laadittava maksajaviraston hyväksynnän osalta vuosittainen raportti siirretyistä tehtävistä ja mainittava, täyttikö maksajavirasto hyväksymisperusteet raportin kattamalla ajanjaksolla. Vuosiraporttiin on liitettävä organisaatiokaavio siirrettyjen tehtävien hoitajista. Organisoitintapojen suuremman vaihtelun vuoksi todentamisviranomaisen raportoinnista tulisi laajempaa ja monimutkaisempaa. Tästä syystä maa- ja metsätalousministeriö katsoo nykytiedoilla, että maksajavirastotehtäviä ei voida siirtää liikelaitokselle.

Ohjaukset

Maakuntalakiluonnoksen 3 luvun mukaiset maakunnallisen toiminnan ohjaukset liittyvät valtiovainministeriön johdolla tapahtuvaan taloudelliseen ohjaukseen. Kun otetaan huomioon, että maakuntien itsehallinto ei ole yhtä vahva kuin kuntien itsehallinto sekä se, että valtio rahoittaa maakuntien toiminnan kokonaisuudessaan, valtion käytössä olevien ohjauksien vähäisyys vaikuttaa maa- ja metsätalousministeriön mielestä edelleen ongelmalliselta. Lisäksi ministeriö toteaa, että tehtävien menestykselliseksi hoitamiseksi on myös valtion keskusviranomaisten yhtenäistävä ohjeistus ja tuki jatkossakin tarpeen. Riittävien ohjauksien tarpeellisuutta korostaa edellä kuvattujen maksajavirastotehtävien tarkeys ja niiden puutteelliseen hoitamiseen liittyvä rahoituskorjausriski.

Maa- ja metsätalousministeriö pitää tärkeänä, että EU-kytkentäiset ja tietyt erityistehtävät ovat valtion erillisillä momenteilla. Ympäristöterveydenhuollon rahoitus määräytyy samoilla kriteereillä kuin SOTE-rahat, eli pääsääntöisesti maakunnan väestömäärän perusteella. Ympäristöterveydenhuoltoon sisältyy paljon maatalouteen liittyvää valvontaa, joista ei peritä valvontamaksuja. Pienissä maatalousvaltaisissa maakunnissa väestömäärä ei ole hyvä kriteeri valvontatehtävien rahoitukselle. Tulee huolehtia siitä, että rahoitus riittää valvonnan suorittamiseen.

Maa- ja metsätalousministeriö katsoo, että maakunnan suoritteiden maksullisuuden perusteista ja maksujen suuruudesta olisi tarpeen luoda yleislainsäädäntöä. Nyt sellaista ei ole valmisteltu, vaan maksujen periminen jää maakunnallisten maksutaksojen ja erityislakeihin sisältyvien yksittäisten maksusäännösten varaan. Asiakasmaksut tulevat siten vaihtelevaan maakunnallisesti, mikä on ongelmallista ottaen huomioon yhdenvertaisuusnäkökohdat ja se, että rahoitus toimintaan tulee kuitenkin valtiolta.