

5.4.2017

Maa- ja metsätalousministeriö/ruokaosasto
Lainsäädäntöneuvos Katri Valjakka
Neuvotteleva virkamies Mirja Kiviranta
Neuvotteleva virkamies Kajsa Hakulin
Lainsäädäntöneuvos Johanna Wallius

Eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunnalle

HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE MAAKUNTIEN PERUSTAMISTA JA SOSIAALI- JA TERVEYDENHUOLLON JÄRJESTÄMISEN UUDISTUSTA KOSKEVAKSI LAINSÄÄDÄNNÖKSI SEKÄ EUROOPAN PAIKALLISEN ITSEHALLINNON PERUSKIRJAN 12 JA 13 ARTIKLAN MUKAISEN ILMOITUKSEN ANTAMISEKSI (HE 15/2017 VP)

Maksajavirastotehtävät

Maksajavirastotehtävien järjestäminen ja ohjaus

Hallituksen linjauksen mukaisesti tuleville maakunnille siirtyvät lähes kaikki nykyiset kuntien ja ELY-keskusten hoitamat maaseutuhallinnon tehtävät. Maatalouden suorien EU-tukien ja maaseudun kehittämisvarojen osuus Suomen kaikista EU-tuloista on yli 70 %, keskimäärin 864 milj. euroa vuodessa. Maa- ja elintarviketalouden sekä maaseudun kehittämisen tehtäviä hoidetaan kaikissa maakunnissa, muutamia yksittäisiä keskitettyjä tehtäviä lukuun ottamatta (maaseutuohjelman valtakunnalliset hankkeet, porotaloustehtävät). Maaseutuvirastoon siirretään Makeran maaomaisuuden hoito. Yksi hallinnon taso poistuu, kun tehtävät kootaan aluetasolla yhteen organisaatioon, maakuntaan. Tämä yksinkertaistaa hallintoa ja luo vahvan maa- ja elintarviketalouden sekä maaseudun kehittämisen kokonaisuuden maakuntiin.

Suurin osa näistä siirtyvistä tehtävistä on ns. maksajavirastotehtäviä, 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 maksajavirastotehtävien 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.

Maa- ja metsätalousministeriö esitti viittausta EU-lainsäädäntöön ja sen edellyttämän maksajavirastosopimuksen lisäämistä maakuntalakiesityksen 6 §:ään, jotta maksajavirastokokonaisuuden vaatimukset olivat tulleet esiin jo tässä yhteydessä. Ministeriön näkemyksen mukaan maakuntalaissa olisi ollut myös perusteltua säätää maakuntaan kohdistuvista pakkokeinoista laillisuusvalvonnan tueksi niitä ääritilanteita varten, joissa maakunta ei toimisi laissa säädettyjen velvoitteiden mukaisesti, jotta erillissäännöksiä erillislainsäädännössä ei tarvittaisi. Näistä reunaehdoista säätämistä tullaan esittämään toisen vaiheen hallituksen esitykseen kuuluvassa laissa maksajavirastotehtävien hoitamisesta maakunnissa.

Monet maakuntiin siirtyvistä ruoka- ja luonnonvarasektorin tehtävistä edellyttävät viranhaltijan riippumatonta päätöksentekoa. Ministeriö pitää erittäin tärkeänä maakuntalain 79 §:n säännöstä, jonka mukaan maakunnan hallintosäännössä on annettava maakunnalle kuuluva toimivalta viranhaltijalle muun muassa laissa tai asetuksessa säädetyissä lupa-, ilmoitus-, valvonta- tai toimitusmenettelyä koskevissa asioissa. Säännöksen perusteluissa todetaan ristiriitaisesti, että säännös olisi luonteeltaan informatiivinen. Ministeriön käsityksen mukaan säännös on luonteeltaan velvoittava. Siten esim. valvontamenettelyä koskeva toimivalta tulee delegoida viranhaltijatasolle mainitun säännöksen perusteella ilman erillistä säätämistä. Säännöksen sanamuotoa voi olla tarpeen täsmentää epäselvyyksien välttämiseksi. Säännöksen velvoittavuuden takia maa- ja metsätalousministeriö katsoo, että erillissäännöstä erillislainsäädännössä ei tarvittaisi.

Maakunnan liikelaitoksen asema suhteessa maksajavirastotehtäviin

Maakuntalakiesityksen 52 §:n mukaan ”maakunta perustaa yhden tai useamman liikelaitoksen, jonka tehtävänä on tuottaa maakunnan järjestämistä vastuulle kuuluvia sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja, muita sille erikseen säädettyjä palveluja ja maakunnan sille järjestämistä vastuunsa perusteella osoittamia tehtäviä.” Pykälässä säädetään edelleen: ”Liikelaitos vastaa *tuottamisvastuullaan olevien palvelujen* edellyttämästä julkisen vallan käyttämisestä.” Pykälän perusteluiden mukaan liikelaitos voisi kuitenkin hoitaa laajemminkin 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 oikeus-henkilöitä. Näin ollen maakunta voisi siirtää laitokseen julkisen vallan käyttöön liittyvää toimivaltaa ilman nimenomaista siihen valtuuttavaa erityislain säännöstä. Edelleen aiemmassa lausuntovaiheessa palvelulaitos liittyi vain sosiaali- ja terveyspalveluihin, kun liikelaitoksen toiminta-alue voi olla laajempi.

Maa- ja metsätalousministeriö katsoo, että liikelaitossääntelyyn sisältyy riski suhteessa maksajavirastotehtäviin. 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. 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. Organisoitapojen suuremman vaihtelun vuoksi todentamisviranomaisen raportoinnista tulisi laajempaa ja monimutkaisempaa. Tästä syystä maa- ja metsätalousministeriö katsoo nykytiedoilla, että maksajavirastotehtäviä ei voida siirtää liikelaitokselle.

Maakuntalain hallituksen esitykseen olisi toivottu tarkempaa analyysiä muun muassa siitä, minkä suuruusluokan henkilöresursseilla jako järjestäjään ja tuottajaan on tarkoituksenmukainen. Huolena on, että jaon myötä resursseja hukkuu pienemmissä tehtäväkokonaisuuksissa, kuten maksajavirastotehtävissä. Edelleen järjestäjälle jäävien tehtävien määrä jäänee vähäiseksi maksajavirastotehtävissä, joissa raamit palveluntuotannolle sekä ohjeistus tulevat Maaseutuviraston kautta EU:n lainsäädännöstä, samoin kuin tietojärjestelmät ja niitä koskevat vaatimukset. Myöskään hankinnat eivät voi olla maksajavirastotehtävissä keskiössä. Liikelaitosrakenteeseen

kuuluva eriyttäminen maakunnan sisällä taloudellisesti ja toiminnallisesti sekä maksajavirasto-tehtävien vaatimuksena oleva valtuuksien ja vastuualojen selkeä jako organisaatorakenteenkin kautta vaikuttaa haastavalta yhdistää. Näistä syistä maa- ja metsätalousministeriö tulee toisen vaiheen hallituksen esitykseen kuuluvassa laissa maksajavirastotehtävien hoitamisesta maakunnassa esittämään, että maksajavirastotehtäviä ei voisi siirtää liikelaitokselle.

Eläinlääkäripalvelujen järjestäminen

Peruseläinlääkäripalvelu

Maakunnille siirtyisi kunnille nykyisin kuuluva velvollisuus järjestää ns. peruseläinlääkäripalvelu asukkaidensa pitämiä ja muita alueella pidettäviä kotieläimiä varten. Hallitusten linjausten mukaan tehtävät siirtyvät maakunnille sellaisinaan, eikä eläinlääkäripalvelujen järjestämisvastuun siirtoon siten ole kytketty sellaisia sote-uudistukseen liittyviä tavoitteita kuten tilaaja-tuottajamalli, lakisääteisten palvelujen yhtiöittämispakko tai valinnanvapausmalli.

Kuten nykyisinkin, peruseläinlääkäripalvelua ei tarvitsisi järjestää seura- ja harrastuseläimiä varten siltä osin kuin palvelua on muuten saatavilla yhteistoiminta-alueella. Tämän poikkeussäännöksen suhteesta voimassa olevan kuntalain ja esitetyn maakuntalain yhtiöittämisvelvollisuuteen, yhtiöittämispoikkeuksiin ja markkinaperusteista hinnoittelua koskevaan vaatimukseen on kuitenkin syntynyt tulkintaepäselvyyttä.

Yhtäältä voidaan tulkita, että eläinlääkintähuoltolain (765/2009) varaan perustuvassa kunnan-eläinlääkärijärjestelmässä, joka palvelujen hinnoittelua myöten kattavasti säättää julkisen sektorin tuottamasta peruseläinlääkäripalvelusta, on kyse välittömästi lainsäädännöstä seuraavasta rakenteesta, joka poistaa yhtiöittämisvelvollisuuden sekä kilpailuviranomaisten puuttumistodimivallan. Tämä tulkinta vastaa maa- ja metsätalousministeriön näkemyksen mukaan eläinlääkintähuoltolain alkuperäistä tarkoitusta. Se myös vastaa käytännön tilannetta, sillä eläinlääkäripalveluja ei ole kunnissa yhtiöitetty. Toisaalta Kilpailu- ja kuluttajavirasto on keskeneneräisessä tutkinnassaan alustavasti ottanut vastakkaisen, yhtiöittämisvelvoitteesta lähtevän tulkinnan.

Maakuntalakiin on ehdotettu nykyisen kuntalain säännöksiä vastaavia säännöksiä yhtiöittämisvelvollisuudesta. Jotta edellä mainittu ongelma ei siirtyisi maakuntia koskevaan lainsäädäntöön, maa- ja metsätalousministeriö pitää tarpeellisena tilanteen selkeyttämistä sääntelyä täsmentämällä. Nykyisenkaltaisen pääosin virkasuhteisten eläinlääkäreiden varaan rakentuvan eläinlääkintähuoltojärjestelmän jatkuvuuden turvaamiseksi ja eläinlääkäripalvelujen epätarkoituksenmukaisen pirstoutumisen estämiseksi lainsäädännössä tulisi täsmentää, että peruseläinlääkäripalvelu voidaan yhtiöittämisvelvollisuudesta huolimatta järjestää myös lemmikkieläinpalvelun osalta maakunnan omana toimintana. Ministeriön mukaan maakuntalaki voidaan hyväksyä esitetyssä muodossa, mutta asiasta tulee säätää toisen vaiheen hallituksen esitykseen sisällytettävässä eläinlääkintähuoltolain muutoslaissa.

Työ- ja elinkeinoministeriö on jättänyt edellä mainittuun täsmennykseen eriävän mielipiteen. On kuitenkin sovittu, että uudistuksen toisen vaiheen hallituksen esitys voi lähteä lausuntokierrokselle ja että esityksen lopullinen sisältö ratkaistaan lausuntokierroksen jälkeen.

Kiireellinen eläinlääkärinapu

Maakunnille siirtyisi kunnille kuuluva velvollisuus järjestää kiireellistä eläinlääkäriapua alueellaan olevia kotieläimiä varten kaikkina vuorokaudenaikoina.

Hallitusohjelman mukaisiin reformeihin kuuluu kuntien kustannusten karsiminen tehtäviä ja velvoitteita vähentämällä. Uudistukseen liittyvän toimenpideohjelman puitteissa on selvitetty sitä, olisiko päivystysaikana järjestettävää kiireellistä eläinlääkäriapua mahdollista siirtää yksityisen sektorin vastuulle. Valtioneuvoston kanslian rahoittaman eläinlääkäripalveluja selvittävän hankkeen puitteissa valmistui raportti: Eläinlääkäripalvelujen saatavuus ja kustannukset (Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 13/2017).

Selvityksen mukaan eläinlääkäripäivystyksen järjestämisestä kunnille aiheutuvat vuotuiset kokonaiskustannukset olivat noin 4,9 miljoonaa euroa, vajaa kymmenesosa eläinlääkäripalvelujen järjestämisen aiheuttamista kokonaiskustannuksista. Luku sisältää tuotantoeläimiä varten olevan päivystyksen kustannukset, joten lemmikkieläinpäivystyksen kustannukset ovat tätä alemmat. Tällä hetkellä yksityisiä lemmikkieläinlääkäripalveluja on kuitenkin saatavana päivystysaikana vain 26 prosentilla alueista, millä perusteella voidaan arvioida, että julkisen sektorin järjestämisvastuusta luopuminen näillä alueilla merkitsisi korkeintaan 0,8 miljoonan euron vuosittaisia säästöjä. Jos päivystys lemmikkieläimille poistettaisiin kokonaan julkisen sektorin järjestämisvastuulta, palvelua ei todennäköisesti olisi saatavilla kattavasti koko maassa. Lemmikkieläimille suunnattujen eläinlääkäripalveluiden siirtäminen kokonaan yksityisille toimijoille myös vaikeuttaisi hyötyeläimille suunnattujen palveluiden saatavuutta.

Lemmikkieläinlääkäripalvelujen mahdollista yksityistämistä tulisi tarkastella osana eläinlääkäripalvelujen kokonaisuutta. Maakuntaudistus tarjoaa jo mahdollisuuden järjestää eläinlääkäripalvelut tarkoituksenmukaisemmin ja kustannustehokkaammin koko maakunnan alueella, ja maakunnilla on mahdollisuus käyttää ostopalveluita niillä alueilla, joilla palveluja on saatavissa.